



Rivista N°: 3/2014  
DATA PUBBLICAZIONE: 01/08/2014

AUTORE: Giammaria Milani\*

## LA LEGGE ELETTORALE PER IL PARLAMENTO EUROPEO DI FRONTE ALLA CORTE COSTITUZIONALE. NOTA A TRIBUNALE DI VENEZIA, ORD. 5 MAGGIO 2014

*1. Introduzione. – 2. La normativa di riferimento. – 3. I profili della questione. – 4. Qualche considerazione sulle possibili decisioni della Corte costituzionale alla luce della sua giurisprudenza... – 5. ...e di quella straniera: le sentenze del Bundesverfassungsgericht. – 6. Conclusioni.*

### 1. Introduzione

Con un'ordinanza del 5 maggio 2014 il Tribunale di Venezia ha rimesso alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale della legge per l'elezione dei membri italiani del Parlamento europeo. La questione, sollevata in via incidentale nell'ambito di un processo volto ad accertare l'eventuale lesione del diritto di voto di cui all'art. 48 Cost., riguarda in particolare la soglia di sbarramento prevista dalla normativa vigente per l'accesso alla ripartizione dei seggi.

La questione sollevata dal giudice veneziano offre alla Corte costituzionale la possibilità di tornare, a pochi mesi di distanza dalla sentenza 1/2014, sulla materia elettorale, consentendole di scegliere se proseguire sulla strada inaugurata da tale pronuncia, oppure se chiudere subito quel varco.

La Corte, questo è certo, non potrà ignorare la sua recentissima giurisprudenza che, pur riferendosi alle elezioni nazionali e non a quelle europee, riguarda aspetti del tutto simili a quelli evidenziati dall'ordinanza di remissione del Tribunale di Venezia: la libertà e l'uguaglianza del voto, la compatibilità dei correttivi maggioritari nell'ambito di una esplicita scelta per un sistema proporzionale, i limiti alla discrezionalità del legislatore in una materia tanto delicata quanto fondamentale per il funzionamento del sistema politico e istituzionale, come è quella elettorale.

---

\* Dottorando di ricerca in Diritto pubblico comparato (Istituzioni e diritto dell'economia) nell'Università degli Studi di Siena — [gmilani88@gmail.com](mailto:gmilani88@gmail.com)

D'altra parte, come già accaduto in occasione della sentenza 1/2014, il giudice costituzionale non potrà non tener conto, nel decidere il caso italiano, dell'esperienza tedesca, che più volte – e anche recentemente – ha conosciuto controversie in merito alla legittimità costituzionale del sistema elettorale per le elezioni europee: in primo luogo, è lo stesso Tribunale di Venezia che orienta la Corte in tal senso, citando – a differenza della Corte di Cassazione nell'ordinanza che ha dato origine alla sentenza 1/2014 – la giurisprudenza tedesca<sup>1</sup>; inoltre, il giudice costituzionale sarà mosso in quella direzione dagli intrinseci profili di analogia che caratterizzano i casi, i quali vertono sulla costituzionalità della soglia di sbarramento per eleggere il medesimo organo, il Parlamento europeo.

## 2. La normativa di riferimento

Prima di esaminare la questione sollevata dal Tribunale di Venezia, è opportuno richiamare, molto brevemente, il sistema elettorale attualmente vigente in Italia per l'elezione del Parlamento europeo. Esso è disciplinato, nei principi generali, dal c.d. "atto di Bruxelles"<sup>2</sup>, che lascia alle legislazioni nazionali – in Italia la legge 18/1979<sup>3</sup> – la definizione delle disposizioni di dettaglio.

L'"atto di Bruxelles", firmato nella capitale belga nel 1976, dettava in origine soltanto principi molto generali in materia: tra questi, il numero dei parlamentari assegnato ad ogni Stato (art. 2), la durata del loro mandato (art. 3), alcune cause di incompatibilità (art. 6), la contestualità delle elezioni in ogni Paese membro (art. 9), rimettendo ai legislatori nazionali le scelte di dettaglio, in attesa dell'approvazione di una procedura elettorale uniforme (art. 7). L'atto è stato modificato nel 2002<sup>4</sup>, limitando la discrezionalità degli Stati in merito al sistema elettorale da adottare: in particolare, a seguito delle modifiche si prevede che i sistemi elettorali per l'elezione del Parlamento europeo debbano essere di tipo proporzionale (art. 1), che il territorio nazionale possa essere diviso in circoscrizioni elettorali (art. 2) e che sia infine possibile prevedere soglie di sbarramento per l'accesso alla ripartizione dei seggi, purché esse non siano superiori al 5% (art. 2bis)<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Il Tribunale di Venezia richiama, nella sua ordinanza, le recenti sentenze del Tribunale costituzionale tedesco sulla legge elettorale per l'elezione del Parlamento europeo, BVerfG, 2 BvC 4/10 e BVerfG, 2 BvE 2/13, rispettivamente del 2011 e del 2014.

<sup>2</sup> Allegato alla Decisione del Consiglio 76/787/CECA, CEE, Euratom e ratificato dall'Italia 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).

<sup>3</sup> Legge 24 gennaio 1979, n. 18 (Elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia).

<sup>4</sup> Decisione del Consiglio 2002/772/CE, Euratom.

<sup>5</sup> La soglia di sbarramento è prevista attualmente in Francia, Lettonia, Lituania, Polonia, Slovacchia, Repubblica Ceca, Ungheria, Romania, Bulgaria, Croazia (5%); Austria, Italia, Svezia, Slovenia (4%); Grecia (3%); Cipro (1,8%). Vedi, per una raccolta aggiornata di dati sui sistemi elettorali per il Parlamento europeo nei 28 Stati membri, W. LEHMANN, *The European elections: EU legislation, national provisions and civic participation*, disponibile su [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)

A completare la disciplina stabilita a livello europeo è intervenuta, in Italia, la legge 18/1979, più volte modificata nel corso degli anni. Essa delinea un sistema elettorale proporzionale con scrutinio di lista e possibilità di esprimere fino a tre preferenze; l'attribuzione dei seggi italiani (che a partire dalle elezioni del 2014 sono 73, su un totale di 751) avviene secondo il metodo dei quozienti interi e dei più alti resti, tra le liste che hanno conseguito, a livello nazionale, almeno il 4% dei voti validi<sup>6</sup>; i seggi assegnati a ciascuna lista vengono ripartiti tra le cinque circoscrizioni elettorali in cui è suddiviso il territorio nazionale<sup>7</sup>, in proporzione ai voti ottenuti da ciascuna lista in ogni circoscrizione.

### 3. I profili della questione

L'azione proposta nel corso del processo principale è, come anticipato, di accertamento dell'eventuale limitazione del diritto di voto, costituzionalmente previsto e garantito<sup>8</sup>. I ricorrenti, tutti in qualità di cittadini elettori, lamentano infatti una violazione del loro diritto, determinato in particolare dalla presenza della soglia di sbarramento al 4% che, se troverebbe giustificazione per ciò che concerne le elezioni nazionali, in quanto in grado di favorire la stabilità del governo e il buon funzionamento delle istituzioni democratiche, non sarebbe invece a loro avviso ammissibile nell'ambito delle elezioni europee. In questo secondo caso, infatti, non esisterebbe una analoga esigenza, dal momento che il Parlamento europeo non è legato da rapporto di fiducia all'organo di governo dell'Unione, né lo deve eleggere. Il correttivo maggioritario al sistema proporzionale, previsto dagli artt. 21, c. 1, n. 1bis e 2, e 22 della legge 18/1979, contrasterebbe in particolare, secondo i ricorrenti, con una serie di parametri costituzionali<sup>9</sup>, nonché con l'art. 3 della CEDU e con numerose norme di diritto europeo<sup>10</sup>. Essi chiedono dunque al Tribunale di Venezia di rimettere la questione al giudizio della Corte costituzionale, dacché senza una pronuncia del giudice delle leggi sarebbe impossibile accertare la violazione del diritto di voto oggetto del processo principale.

I ricorrenti tentano peraltro anche la strada del rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea, osservando come la possibilità, riconosciuta agli Stati con l'"atto di Bruxelles", di prevedere soglie di sbarramento per le elezioni del Parlamento europeo contrasti con i principi contenuti nei Trattati. Il giudice di Venezia esclude immediatamente tale possibilità di rinvio, affermando che l'"atto di Bruxelles" «non detta una disciplina positiva o-

---

<sup>6</sup> La soglia è stata introdotta dalla 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).

<sup>7</sup> Italia nord-occidentale (Piemonte, Valle d'Aosta, Liguria, Lombardia); Italia nord-orientale (Veneto, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna); Italia centrale (Toscana, Umbria, Marche, Lazio); Italia meridionale (Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria); Italia insulare (Sicilia, Sardegna).

<sup>8</sup> L'azione presenta diverse similitudini con quella, proposta dinanzi alla Corte di Cassazione, che ha dato origine alla sentenza 1/2014 della Corte costituzionale. Su questi aspetti si tornerà *infra*, § 4.

<sup>9</sup> Artt. 1, 2, 3, 48, 49, 51, 56, 58 e 117, c. 1, Cost.

<sup>10</sup> Artt. 20, 22, 223 e 224 TFUE; artt. 2,6,9,10 e 14 TUE; artt. 10, 12, 20, 21, 39, 51, 52, 53 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea; "atto di Bruxelles".

perante nei singoli ordinamenti, liberi di non fissare alcuna restrizione di soglia, né prevale su fonti nazionali di rango costituzionale ... [per cui] ... rimarrebbe, a seguito di una eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale, concretamente inoperante l'astratta autorizzazione dell'«atto di Bruxelles»<sup>11</sup>.

Inoltre, il Tribunale decide di non sollevare le altre questioni proposte dalla parte ricorrente, che da un lato denunciava una violazione dei principi della parità di genere<sup>12</sup> e dall'altro ipotizzava la presenza di illegittime disparità di trattamento derivate da misure di maggior favore per le minoranze linguistiche<sup>13</sup>.

Al contrario, il giudice solleva la questione relativa alla presenza della soglia di sbarramento, giudicandola rilevante e non manifestamente infondata.

Il Tribunale svolge rapidamente la valutazione sulla rilevanza della questione: il giudice afferma infatti 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»<sup>14</sup>. Né valgono, secondo il Tribunale, le considerazioni mosse preliminarmente dall'Avvocatura dello Stato, che aveva eccepito il difetto di giurisdizione e la irricevibilità delle domande per intervenuta decadenza; è opinione del giudice, infatti, che il riferimento operato dai ricorrenti ai risultati delle consultazioni del 2009 ha l'unico fine di dimostrare che la violazione del diritto di voto non assume soltanto rilievo teorico, mentre la domanda di accertamento è formulata con riferimento alle future consultazioni.

Il giudice riconosce poi la non manifesta infondatezza della questione. Il Tribunale sottolinea, infatti, come l'utilizzo di soglie di sbarramento in un sistema elettorale proporzionale trovi giustificazione nella «necessità di evitare una eccessiva frammentazione dei partiti politici, fonte potenziale di instabilità di governo e del sistema, posto che il governo ha la necessità di avere e mantenere la fiducia delle camere»<sup>15</sup>; è il caso, ad esempio, delle elezioni per il Parlamento italiano – e in genere delle consultazioni per la formazione delle Camere in quegli Stati che hanno adottato sistemi elettorali proporzionali nel quadro di forme di governo parlamentari – dove la necessità di bilanciare rappresentanza e governabilità rende, appunto, opportuno prevedere meccanismi di correzione maggioritaria dello scrutinio proporzionale. Diverso, secondo il giudice, il caso del Parlamento europeo, dove l'introduzione della soglia di sbarramento «non appare sostenuta da alcuna motivazione razionale che giustifichi la limitazione della rappresentanza»<sup>16</sup>; ciò è determinato dalla natura dell'organo, che non è

---

<sup>11</sup> Tribunale di Venezia, III sez. civ., ordinanza del 5-5-2014.

<sup>12</sup> Il Tribunale ricorda infatti come la questione sia stata recentemente – e a seguito della proposizione del ricorso – oggetto di modifiche approvate con legge 22 aprile 2014, n. 65 (Norme per l'elezione dei membri del Parlamento Europeo spettanti all'Italia, in materia di garanzie per la rappresentanza di genere, e relative disposizioni transitorie inerenti alle elezioni da svolgere nell'anno 2014).

<sup>13</sup> Il giudice veneziano afferma che la questione non assume autonoma rilevanza con riguardo all'accertamento che forma oggetto della domanda.

<sup>14</sup> Tribunale di Venezia, III sez. civ., ordinanza del 5-5-2014.

<sup>15</sup> Ibidem.

<sup>16</sup> Ibidem.

chiamato a «eleggere o dare la fiducia ad alcun governo dell'Unione ... né ha un ruolo determinante nella produzione legislativa»<sup>17</sup>. Sulla base di questi argomenti, dopo avere anche richiamato la giurisprudenza italiana e tedesca sul punto<sup>18</sup>, il Tribunale di Venezia afferma che la previsione della soglia di sbarramento del 4%, comportando «la svalutazione della volontà di parte anche consistente dell'elettorato»<sup>19</sup>, si pone in conflitto con le disposizioni costituzionali sul diritto di voto (art. 48), sul principio di eguaglianza (art. 3) e sull'esercizio della sovranità popolare (art. 1, c. 2).

#### **4. Qualche considerazione sulle possibili decisioni della Corte costituzionale alla luce della sua giurisprudenza...**

L'ordinanza del Tribunale di Venezia ha ad oggetto una materia, quella elettorale, ritenuta almeno fino alla sentenza 1/2014 della Corte costituzionale una "zona d'ombra"<sup>20</sup> del nostro sistema di giustizia costituzionale, ovvero un ambito in cui è difficile, per il giudice delle leggi, intervenire a tutela dei principi costituzionali eventualmente violati; alcuni autori avevano addirittura parlato di "zona franca"<sup>21</sup>, laddove più che di difficoltà si poteva parlare di impossibilità vera e propria per la Corte di compiere la sua funzione. Alla presenza di una serie di vere e proprie "strette" di carattere processuale, legate alle caratteristiche delle vie d'accesso al processo costituzionale, si sommavano infatti ragioni di opportunità di un intervento della Corte sul tema, in quanto la materia elettorale parrebbe essere tipica espressione della discrezionalità del legislatore<sup>23</sup>.

---

<sup>17</sup> Ibidem.

<sup>18</sup> Vedi, per la giurisprudenza tedesca, *supra*, nota 1. Le decisioni italiane richiamate dal giudice veneziano sono invece Corte cost., sentenze 271/2010 e 1/2014.

<sup>19</sup> Tribunale di Venezia, III sez. civ., ordinanza del 5-5-2014.

<sup>20</sup> Sulle zone d'ombra della giustizia costituzionale vedi i diversi saggi contenuti in R. BALDUZZI, P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Torino, Giappichelli, 2007 e R. PINARDI (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull'ammissibilità del referendum abrogativo*, Torino, Giappichelli, 2007.

<sup>21</sup> Sulla qualificazione della materia elettorale come "zona franca" vedi, *ex multis*, A. PIZZORUSSO, "Zone d'ombra" e "zone franche" della giustizia costituzionale italiana, in A. D'ATENA (a cura di), *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 1021 ss., V. MESSERINI, *La materia elettorale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2006, pp. 533 ss., M. SICLARI, *Il procedimento in via incidentale*, in R. BALDUZZI, P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d'ombra*, cit., p. 25; F. BIONDI, *Oggetto e parametro*, in R. BALDUZZI, P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d'ombra*, cit., p. 90.

<sup>22</sup> Suggestiva espressione utilizzata dalla dottrina; vedi, per esempio, T. GROPPI, *Corte costituzionale e principio di effettività*, in *Rassegna Parlamentare*, 2004, p. 194.

<sup>23</sup> La stessa Corte costituzionale, nelle sua giurisprudenza (vedi, ad esempio, Corte cost., sentenze 107/1996, 260/2002 e 242/2012), ha più volte ricordato la politicità della scelta che riguarda la decisione in materia elettorale, fatto che rende sconsigliabile, per lo stesso giudice costituzionale, intervenire, con il rischio di rompere i delicati equilibri sui quali si fonda la sua legittimazione. Vedi, su questi aspetti, G. ZAGREBELSKY, *La Corte in-politica*, in *Quaderni costituzionali*, 2005, 2, pp. 273 ss.

Il giudice delle leggi dovrà, in primo luogo, decidere se entrare nel merito della questione, giudicando la stessa ammissibile. Il parallelo con la sentenza 1/2014 è, a questo punto, inevitabile. Sia l'ordinanza oggetto di queste note, sia quella, emessa dalla Corte di Cassazione, che ha portato alla dichiarazione di incostituzionalità del sistema elettorale nazionale originano da simili quadri processuali: in entrambi i casi, infatti, si tratta di azioni di accertamento volte a valutare l'esistenza di una violazione del diritto di voto. In occasione della precedente pronuncia della Corte costituzionale, gran parte della dottrina aveva sollevato dubbi sull'ammissibilità della questione: ciò che difettava, secondo molti commentatori, era proprio l'incidentalità<sup>24</sup>, non essendo ammesso nell'ordinamento italiano un ricorso diretto di costituzionalità contro la legge se non da parte di Stato e Regioni. La stessa Corte costituzionale ha da tempo chiarito, nella sua giurisprudenza, cosa debba intendersi per incidentalità: da una parte, deve esserci distinzione tra il *petitum* del processo principale e la questione di costituzionalità; dall'altra, è necessario che il giudice del processo principale possa adottare, in seguito alla decisione del giudice costituzionale, un provvedimento ulteriore per definire il proprio giudizio e tutelare il diritto del ricorrente<sup>25</sup>. Nel caso risolto con la sentenza 1/2014, entrambi questi elementi parevano assenti, dal momento che il giudizio principale e la questione di costituzionalità sembravano sostanzialmente coincidere; il diritto di voto, infatti, sarebbe stato automaticamente tutelato dall'annullamento delle disposizioni della legge elettorale che lo avevano compresso, e soltanto la Corte costituzionale avrebbe potuto eseguire l'azione di annullamento. Ci si sarebbe trovati, sempre secondo alcuni autori, di fronte a una *fictio litis*, ovvero una questione di costituzionalità proposta per aggirare i limiti derivanti dalla necessaria incidentalità.

La Corte di Cassazione aveva sottolineato, nella sua ordinanza, che il processo principale non si esauriva nella questione di legittimità, dal momento che spettava proprio al giudice rimettente il ripristino del diritto leso<sup>26</sup>. Il fatto che l'autonomia del processo principale rispetto alla questione di costituzionalità non fosse così evidente dipendeva dal particolare tipo di processo in atto, un'azione di accertamento; questa però, poteva costituire l'unica strada per garantire diritti fondamentali – come quello di voto – che altrimenti sarebbero stati difficilmente tutelabili<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> Vedi, tra gli altri, E. ROSSI, *La Corte costituzionale e la legge elettorale: un quadro in tre atti e dall'epilogo incerto*, in *Federalismi*, 2013, p. 5; 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*, 2013, p. 1; A. ANZON-DEMMING, *Un tentativo coraggioso ma improprio per far valere l'incostituzionalità della legge per le elezioni politiche (e per coprire una "zona franca" del giudizio di costituzionalità)*, in *Rivista Aic*, 2013, pp. 2-3; P. CARNEVALE, *La Cassazione all'attacco della legge elettorale. Riflessioni a prima lettura alla luce di una recente ordinanza di rimessione della Suprema Corte*, in *Nomos*, 2013, pp. 2-3; R. BORRELLO, *Due problemi contrapposti: ammissibilità e "zona franca"*, in *Nomos*, 2013, pp. 2-3; A. GIGLIOTTI, *Violata la "zona d'ombra"? La quaestio legitimatis della legge elettorale*, in *Nomos*, 2013, pp. 2-3.

<sup>25</sup> Tra le altre, Corte cost., sentenze 65/1964, 92/1973 e 127/1998.

<sup>26</sup> Cass. civ., sez. I, ordinanza 12060 del 17-5-2013, punto 3.2.1 motivi della decisione.

<sup>27</sup> Cass. civ., sez. I, ordinanza 12060 del 17-5-2013, punto 3.2.2 motivi della decisione.

La Corte costituzionale ha accolto pienamente la tesi della Cassazione; il giudice delle leggi ha infatti riconosciuto che il processo principale aveva effettivamente portata più ampia di quello costituzionale, dal momento che restava il compito, per la Corte di Cassazione, di verificare le altre condizioni cui la legge fa dipendere il diritto di voto<sup>28</sup>. Tuttavia, è sembrata essere un'altra la motivazione più forte a sostegno dell'intervento della Corte costituzionale; essa ha affermato, infatti, che il rischio stesso che si creino "zone franche" nel sistema di giustizia costituzionale, e quindi alcuni diritti costituzionali rimangano senza tutela, giustifichi la possibilità e la necessità del sindacato della Corte costituzionale<sup>29</sup>.

Il Tribunale di Venezia non pone lo stesso impegno profuso dalla Cassazione nel motivare l'ammissibilità della questione: si limita a sottolinearne la pregiudizialità, senza invece tentare di dimostrarne, a differenza della Cassazione, l'incidentalità, mancando ogni riferimento ad un'azione successiva, di ripristino del diritto leso, eventualmente eseguibile dal giudice *a quo*. Tuttavia, difficilmente la Corte costituzionale potrà decidere di non entrare nel merito della questione, vista l'analogia con quella precedente: ciò viene peraltro ricordato dal Tribunale di Venezia, che sottolinea l'orientamento espresso dalla Corte, da ultimo proprio con la sentenza 1/2014 (citata dal giudice veneziano), secondo cui «il sistema elettorale, pur costituendo espressione dell'ampia discrezionalità legislativa, non è esente da controllo, essendo sempre censurabile in sede di giudizio di costituzionalità quando risulti manifestamente irragionevole»<sup>30</sup>.

Quest'ultimo passaggio ci porta a spostare l'attenzione dall'ammissibilità al merito della questione, in parte analizzabile sempre alla luce della sentenza 1/2014. Proprio la ragionevolezza aveva costituito, insieme ai principi dell'uguaglianza del voto e della rappresentanza democratica, il principale parametro invocato dalla Cassazione e utilizzato dalla giudice delle leggi per dichiarare incostituzionali le disposizioni che prevedevano, nel sistema elettorale per le Camere, il meccanismo del premio di maggioranza. L'irragionevolezza del correttivo maggioritario, almeno per quanto riguardava la Camera dei deputati<sup>31</sup>, derivava da due distinti profili: da una parte, il meccanismo veniva considerato logicamente contrario alla *ratio* del sistema elettorale adottato, di tipo proporzionale; dall'altra, il premio veniva considerato sproporzionato rispetto al fine da raggiungere, che era quello del buon funzionamento delle istituzioni democratiche<sup>32</sup>.

Nessuno di questi due profili sembra utilizzabile dalla Corte costituzionale per decidere sulla questione rimessa dal Tribunale di Venezia. Il correttivo al sistema proporzionale non sembra infatti in grado, in questo caso, di contraddire la *ratio* del sistema stesso; la stessa

---

<sup>28</sup> Corte cost., sentenza 1/2014, punto 2 considerato in diritto.

<sup>29</sup> Corte cost., sentenza 1/2014, punto 2 considerato in diritto.

<sup>30</sup> Tribunale di Venezia, III sez. civ., ordinanza del 5-5-2014, che cita Corte cost., sentenza 1/2014, punto 3.1 considerato in diritto.

<sup>31</sup> Giacché al Senato intervenivano ulteriori profili, di intrinseca irrazionalità del meccanismo, legati all'inidoneità del premio di maggioranza previsto in questo ramo del Parlamento al raggiungimento del fine perseguito, quello del buon funzionamento delle istituzioni democratiche.

<sup>32</sup> Corte cost., sentenza 1/2014, punto 3.1 considerato in diritto.

normativa europea, si è visto, prevede l'adozione di formule proporzionali per l'assegnazione dei seggi, con la possibilità di "correggerle" mediante soglie di sbarramento che non superino il 5%, valore che, se superato, implicherebbe uno snaturamento del sistema proporzionale. Né, di conseguenza, sembra potersi affermare che il premio sia sproporzionato rispetto al fine da raggiungere, che è quello di evitare un'eccessiva frammentazione del Parlamento europeo, preservandone il buon funzionamento. Proprio nel fine identificato dal legislatore, tuttavia, sembra potersi individuare un ulteriore profilo di irragionevolezza, prospettato dal Tribunale di Venezia nell'ordinanza di rimessione: «l'introduzione della soglia di sbarramento ... non appare sostenuta da alcuna motivazione razionale che giustifichi la limitazione della rappresentanza. 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>33</sup>.

Nessuna indicazione certa, come pure rilevato dal Tribunale di Venezia, deriva dalla lettura di una precedente decisione della Corte costituzionale. Con la sentenza 271/2010, essa aveva già dovuto giudicare la legittimità costituzionale della legge elettorale per il Parlamento europeo, per profili certamente contigui, ma non coincidenti con quelli più recentemente sollevati dal Tribunale di Venezia<sup>34</sup>. In quell'occasione, infatti, con diverse ordinanze di rimessione il Tar del Lazio aveva chiesto al giudice delle leggi di pronunciarsi sulla legittimità costituzionale della limitazione dell'accesso al riparto dei seggi in base ai resti per le liste che non avessero superato la soglia di sbarramento (cosiddetto "diritto di tribuna")<sup>35</sup>.

Non si dubitava, in quel caso, della costituzionalità del correttivo in sé, ma piuttosto del fatto che le liste che avevano superato la soglia potessero ottenere, mediante il recupero dei resti, ulteriori seggi sulla base di cifre elettorali più modeste rispetto a quelle ottenute dalle liste che non la avevano superata. La Corte, nel ritenere la questione inammissibile, in quanto prospettata in maniera contraddittoria e in modo da chiedere al giudice costituzionale un intervento additivo, lasciava in quella circostanza aperte le porte per una dichiarazione di

---

<sup>33</sup> Tribunale di Venezia, III sez. civ., ordinanza del 5-5-2014.

<sup>34</sup> Vedi, per commenti a questa decisione, G. FERRI, *Nuovi e vecchi problemi del sistema di elezione dei parlamentari europei: l'assegnazione dei seggi attribuiti con i resti e lo "spostamento" dei seggi da una circoscrizione all'altra*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2010, pp. 3326 ss.; 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*, 2011, pp. 657 ss.; C. PINELLI, *Eguaglianza del voto e ripartizione dei seggi tra circoscrizioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2010, pp. 3322 ss.

<sup>35</sup> La questione era stata sollevata da alcuni candidati di liste che, pur non avendo superato la soglia del 4% richiesta dalla normativa vigente per accedere alla ripartizione dei seggi, avevano ottenuto un numero di voti superiore ai resti utilizzati per il conseguimento dei seggi residuati dopo l'assegnazione dei seggi a quoziente intero.



incostituzionalità dello sbarramento, pur non pronunciandosi direttamente su questo meccanismo<sup>36</sup>.

## 5. e di quella straniera: le decisioni del *Bundesverfassungsgericht*

Riferimenti più solidi sono invece quelli offerti dalla giurisprudenza di Karlsruhe proprio sul sistema elettorale per il Parlamento europeo. Difficilmente il nostro giudice delle leggi potrà fare a meno di guardare all'esperienza tedesca: da un lato, infatti, la Corte è spinta in questo senso dallo stesso Tribunale di Venezia che, come si è detto, nella sua ordinanza ricorda le recenti decisioni del Tribunale costituzionale tedesco, con cui è stata per due volte dichiarata incostituzionale la soglia di sbarramento per le elezioni europee; dall'altro, tale riferimento operato dal giudice *a quo* è stato in qualche modo "incoraggiato" dalla stessa Corte costituzionale, che in maniera certo non consueta ha citato, nella sentenza 1/2014, la giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht* in materia elettorale. L'utilizzo dei precedenti stranieri è, in questo caso, reso ancora più importante da un dato di fatto: stante la mancanza di una procedura effettivamente comune di elezione del Parlamento, esigenza più volte ribadita dal legislatore europeo, è prevedibile che una sorta di convergenza sia operata a livello giurisprudenziale; sembra dunque fisiologico che i giudici delle leggi, in questo particolare settore, "dialoghino" per supportare la creazione di un sistema elettorale uniforme per eleggere uno stesso organo<sup>37</sup>.

L'orientamento che si è andato consolidando negli ultimi anni a Karlsruhe è di netta opposizione alla previsione di soglie di sbarramento per il sistema elettorale del Parlamento europeo. Con due recenti decisioni, del 2011 e del 2014, il Tribunale costituzionale tedesco ha infatti dichiarato contraria alla Legge fondamentale la previsione di un tale meccanismo correttivo del sistema proporzionale, ribaltando peraltro la sua precedente sentenza del

---

<sup>36</sup> Vedi Corte cost., sentenza 271/2010, punto 4.2 considerato in diritto : «Ove pure si ammettesse che una clausola di sbarramento, che estrometta del tutto dall'attribuzione dei seggi le liste sotto il 4%, senza alcun correttivo, sia in contrasto con i parametri costituzionali indicati dal Collegio rimettente, va osservato che quest'ultimo domanda una pronuncia additiva. Il giudice *a quo*, infatti, chiede a questa Corte di introdurre un meccanismo diretto ad attenuare gli effetti della soglia di sbarramento ... Ma tale attenuazione non ha una soluzione costituzionalmente obbligata, potendosi immaginare numerosi correttivi ... Ne deriva, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, che la questione sollevata, sollecitando un intervento additivo in assenza di una soluzione costituzionalmente obbligata, deve ritenersi inammissibile».

<sup>37</sup> Il legislatore europeo, nonostante l'adozione di alcuni principi comuni per l'elezione del Parlamento europeo con la decisione del 2002 (vedi *supra*, nota 4), non è per il momento riuscito a dare effettiva e sostanziale attuazione all'art. 223 TFUE (ex art. 190 TCE), ai sensi del quale l'elezione dei parlamentari deve avvenire «secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri o secondo principi comuni a tutti gli Stati membri». Cfr. G.E. VIGEVANI, *Parlamento europeo: una nuova procedura elettorale uniforme*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, p. 177, che descrive la decisione del 2002 come il frutto di un «compromesso minimalista ... che accantona le questioni di fondo».

1979, nella quale i giudici avevano giudicato costituzionalmente legittima la soglia di sbarramento del 5%<sup>38</sup>.

La decisione del *Bundesverfassungsgericht* del 2011<sup>39</sup> è basata su alcune considerazioni circa la natura e le funzioni del Parlamento europeo, che lo rendono diverso dal Parlamento nazionale e che quindi non giustificano la presenza di soglie di sbarramento analoghe a quelle previste legittimamente per il Bundestag. Per quanto riguarda quest'ultimo organo, infatti, il meccanismo trova giustificazione nel fatto che una maggioranza parlamentare è necessaria al fine di garantire la stabilità del Governo e il suo funzionamento effettivo, evitando così un malfunzionamento o uno stallo delle istituzioni democratiche; questa necessità rende legittima, a livello nazionale, una limitazione del principio dell'uguaglianza del voto ricavabile dagli artt. 3, c. 1 e 21, c. 1 GG. Diverso – secondo quanto affermato dal giudice tedesco – è quanto accade a livello europeo, dove il Parlamento non elegge un Governo che debba basarsi, per tutta la sua durata, sul suo sostegno, né partecipa in maniera determinante, e secondo gli schemi di contrapposizione tra maggioranza e opposizione tipici della Camera nazionale, all'attività legislativa. Per questo, afferma il Tribunale, la soglia di sbarramento del 5% per le elezioni europee è illegittima.

Un ragionamento simile viene svolto dal giudice delle leggi tedesco nel 2014<sup>40</sup>; nella più recente sentenza il *Bundesverfassungsgericht* ribadisce infatti come le non mutate circostanze di fatto, legate alla peculiare natura del Parlamento europeo e al suo ruolo all'interno della forma di governo dell'Unione, siano tali da rendere illegittima la previsione di una soglia di sbarramento per l'accesso alla ripartizione dei seggi, che peraltro era stata in questo caso reintrodotta nella misura limitata del 3%.

Le stesse motivazioni sono riprese in maniera pedissequa dal Tribunale di Venezia, che nella sua ordinanza afferma proprio come la natura peculiare del Parlamento europeo, in relazione al suo rapporto con il Governo dell'Unione e alla sua partecipazione nel procedimento legislativo, sia tale da rendere illegittima una limitazione dell'uguaglianza del voto e della rappresentanza democratica.

Né l'ordinanza del giudice veneziano, né l'opinione maggioritaria del Tribunale costituzionale tedesco, sembrano però tenere conto delle importanti novità che hanno riguardato il quadro istituzionale dell'Unione europea a partire dall'entrata in vigore, nel 2009, del Tratta-

---

<sup>38</sup> In BVerfGE 51, 222, 235, il Tribunale costituzionale tedesco, confermando la sua giurisprudenza sulla soglia di sbarramento per le elezioni nazionali e dei Länder, aveva affermato che sussisteva, anche nel caso delle elezioni europee, l'utilità di un *quorum* per l'accesso alla ripartizione dei seggi: nonostante il funzionamento delle istituzioni europee, e in particolare la peculiare funzione del Parlamento e il suo rapporto con gli organi di governo, rimaneva infatti la necessità di contrastare l'eccessiva frammentazione partitica all'interno dell'organo parlamentare. Vedi, su questa sentenza e in generale sulla giurisprudenza tedesca in materia di soglia di sbarramento, M.D. POLI, *La clausola di sbarramento nella giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht: tra uguaglianza elettorale e stabilità politica*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2008, p. 1273.

<sup>39</sup> BVerfG, 2 BvC 4/10. La decisione è stata presa con voto a maggioranza di 5 a 3 ed è presente un'opinione dissenziente (giudici Di Fabio e Mellinshoff).

<sup>40</sup> BVerfG, 2 BvE 2/13. Anche in questo caso la decisione è stata presa a maggioranza di 5 voti contro 3 ed è presente un'opinione dissenziente (giudice Müller).

to di Lisbona. In particolare, pur permanendo importanti differenze tra il Parlamento europeo e le Assemblee legislative degli Stati nazionali, è innegabile che il processo evolutivo in atto stia conferendo all'organo sempre maggiore centralità, nella forma di governo europea, in quanto rappresentante «dei cittadini dell'Unione» (art. 14 TUE)<sup>41</sup>: così, al Parlamento sono adesso riconosciute importanti funzioni nell'attività legislativa e di bilancio<sup>42</sup> e, del pari, il suo ruolo risulta decisivo nel procedimento di formazione della Commissione<sup>43</sup>.

Tali argomenti, pur non trovando spazio, come detto, nell'ordinanza di rimessione del Tribunale di Venezia e nell'opinione maggioritaria del giudice tedesco, emergono tuttavia dalla lettura delle opinioni dissenzienti presenti in entrambe le decisioni del *Bundesverfassungsgericht*<sup>44</sup>. Sia i giudici Di Fabio e Mellinshoff, nel 2011, che il giudice Müller, nel 2014, sottolineano infatti come l'aumento delle competenze del Parlamento, insieme alla crescente importanza politica ed istituzionale dell'organo, non giustificano un cambio di giurisprudenza rispetto alla decisione del 1979, quando il Tribunale aveva dichiarato legittima la soglia di sbarramento del 5%, ma piuttosto rafforzano gli argomenti già sviluppati in occasione di quella decisione, basati sulla necessità di evitare una eccessiva frammentazione partitica interna al Parlamento in modo da preservarne la funzionalità.

La nostra Corte costituzionale, chiamata a decidere su un caso analogo a quello che ha impegnato il giudice tedesco in ben tre occasioni, potrà dunque appoggiarsi su questi ulteriori supporti per pronunciarsi sulla legittimità costituzionale della soglia di sbarramento contestata.

---

<sup>41</sup> L'espressione ha sostituito quella decisamente più prudente, contenuta nei precedenti trattati, di Parlamento come «rappresentante dei popoli degli Stati» (ex art. 189 TCE).

<sup>42</sup> Per quanto riguarda la funzione legislativa, il Parlamento europeo ha adesso un ruolo importante sia per quanto riguarda la fase dell'iniziativa, in quanto può chiedere alla Commissione di presentare proposte legislative su questioni che ritenga debbano essere regolate da atti dell'Unione (art. 225 TFUE), sia per quanto riguarda quella dell'approvazione, dal momento che i Trattati riconoscono adesso un ruolo paritario del Parlamento, nei confronti del Consiglio, nel procedimento normativo, attraverso la definizione della procedura legislativa ordinaria (art. 288 ss. TFUE). Allo stesso modo, la posizione dei due organi risulta paritaria in un altro fondamentale ambito, quello della definizione e dell'approvazione del bilancio dell'Unione (artt. 310 ss. TFUE).

<sup>43</sup> Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il presidente della Commissione è proposto dal Consiglio europeo (a maggioranza qualificata, a seguito di consultazioni e tenuto conto dei risultati elettorali) al Parlamento, il quale lo elegge a maggioranza dei componenti; in caso contrario, il Consiglio europeo propone, entro un mese, un nuovo candidato. Successivamente, il Consiglio europeo, d'accordo con il presidente della Commissione, propone i candidati commissari al Parlamento; essi sono invitati a comparire davanti alle commissioni parlamentari competenti per le materie di ambito dei rispettivi candidati, i quali sono chiamati a presentare il loro programma e a rispondere alle domande; nel caso in cui le commissioni parlamentari esprimano contrarietà rispetto al candidato, il Consiglio europeo e il presidente della Commissione devono cambiare candidatura. L'intera commissione è successivamente sottoposta al voto del Parlamento e, quindi, formalmente nominata dal Consiglio europeo.

<sup>44</sup> Le opinioni dissenzienti sembrano prestare una maggiore attenzione, in effetti, al mutando quadro istituzionale dell'Unione europea. Cfr., in questo senso, G. DELLEDONNE, *Il Bundesverfassungsgericht, il Parlamento europeo e la soglia di sbarramento: un (altro) ritorno del Sonderveg?*, in *Rivista Aic*, 2012, pp. 8-10.

## 6. Conclusioni

La delicata questione sottoposta al sindacato della nostra Corte costituzionale tocca svariati aspetti che, da una parte, hanno riflessi sul piano europeo in quanto in grado di incidere, potenzialmente, sull'evoluzione del sistema istituzionale dell'Unione, e, dall'altra, sono in grado di produrre effetti sul piano interno, dal momento che hanno conseguenze sul rapporto tra gli organi costituzionali e, quindi, sulla forma di governo.

A livello europeo, la decisione che sarà presa dal nostro giudice delle leggi segnerà un possibile – tendenziale – cambiamento nella percezione del Parlamento europeo nel quadro delle istituzioni dell'Unione.

Nel caso in cui i giudichi costituzionalmente legittima la soglia di sbarramento, la Corte prenderebbe in qualche modo atto dell'evoluzione che sta interessando l'Unione e che sta portando, nell'ottica del tentativo di riduzione del c.d. “deficit democratico”, al rafforzamento del ruolo e delle funzioni del Parlamento e al suo avvicinamento al modello dei Parlamenti nazionali. In caso contrario, il giudice costituzionale andrà ad affiancarsi a Karlsruhe, consolidando la posizione di chi identifica nell'organo che rappresenta i cittadini dell'Unione qualcosa di molto diverso, di molto lontano, dagli analoghi organi degli Stati membri<sup>45</sup>.

Sul piano interno, la pronuncia attesa andrà ancora una volta ad incidere sul rapporto tra circuito della decisione politica e circuito delle garanzie. A pochi mesi di distanza dalla sentenza 1/2014, che ha segnato l'intervento della Corte in quello che era considerato il più chiaro esempio di “zona d'ombra” del nostro sistema di giustizia costituzionale, il giudice delle leggi è nuovamente chiamato a intervenire in un campo, quello elettorale, nel quale se-

---

<sup>45</sup> La posizione è stata espressa in modo molto chiaro dal Tribunale costituzionale tedesco, che anche recentemente, con la “sentenza *Lissabon*” del 2009 (sulla ratifica del Trattato di Lisbona), ha avuto modo di soffermarsi sull'intero assetto istituzionale dell'Unione europea; in quell'occasione, il *Bundesverfassungsgericht* ha sottolineato le profonde differenze che caratterizzano il Parlamento europeo in relazione ai Parlamenti nazionali, in particolare per quanto riguarda la loro funzione di rappresentanza. Vedi BVerfG, 2 BvE 2/08, par. 280: «Il Parlamento europeo, anche dopo la riformulazione dell'art. 14 paragrafo 2 TUE- Lisbona e contrariamente a quanto la lettera dell'art. 10 paragrafo 1 TUE-Lisbona sembra pretendere, non è un organo che rappresenta un popolo europeo sovrano. Il suo disegno istituzionale è quello di una rappresentanza dei popoli attraverso i contingenti nazionali dei deputati assegnati, non invece di una rappresentanza dei cittadini dell'Unione in quanto unità indistinta secondo il principio dell'eguaglianza del voto» (trad. it., a cura di J. LUTHER, disponibile su [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)). Diversi autori hanno criticato la decisione del Tribunale: cfr. S. CASSESE, *L'Unione europea e il guinzaglio tedesco*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2009, p. 1005, secondo cui il *Bundesverfassungsgericht* «ignora i passi fatti dal Parlamento europeo nell'affrancarsi dalla matrice nazionale»; A. MANZELLA, *80 giorni dopo*, disponibile su [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), per il quale «sembra ormai improprio considerare il Parlamento europeo come istituzione a sé, distinta e isolata dal complesso dei parlamenti nazionali dell'Unione». Al contrario, altri si mostrano sostanzialmente d'accordo con la posizione espressa dal Tribunale tedesco: vedi A. ANZON-DEMING, *Principio democratico e controllo di costituzionalità sull'integrazione europea nella “sentenza Lissabon” del Tribunale costituzionale federale tedesco*, disponibile su [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), secondo la quale i nuovi strumenti predisposti dal Trattato di Lisbona «[non] possono colmare il deficit di legittimazione del potere europeo derivante dalla mancanza di un organo decisionale capace di rappresentare unitariamente la volontà del popolo». Sulla continuità di questa sentenza con quelle, successive, sulla soglia di sbarramento per le elezioni del Parlamento europeo, vedi G. DELLEDONNE, *Il Bundesverfassungsgericht, il Parlamento europeo e la soglia di sbarramento*, cit., pp. 2-3.

condo la stessa Corte dovrebbe esprimersi nella maniera più evidente la discrezionalità del legislatore.

Con una sentenza di accoglimento, la Corte restringerà ancora di più tale discrezionalità, limitando fortemente la manifestazione della volontà politica in materia elettorale; al contrario, se il giudice entrerà nel merito della questione senza dichiarare incostituzionali le norme censurate<sup>46</sup>, pur confermando il superamento della “zona d’ombra” operato con la sentenza 1/2014, sottolineerà l’eccezionalità di quella dichiarazione di incostituzionalità, dettata da un insieme di fattori – come i vizi abnormi che affliggevano la normativa dichiarata incostituzionale e la perdurante riluttanza del legislatore nel porvi rimedio – che avevano reso pressoché necessaria e non più rinviabile la decisione della Corte.

---

<sup>46</sup> Mentre, come detto, appare arduo che la Corte rifiuti di entrare nel merito della questione, considerata l’analogia con la sentenza 1/2014. Vedi *supra*, § 4.