



ANDREA PRATELLI\*

## ELEZIONI EUROPEE: ALCUNE PROSPETTIVE DI RIFORMA DELLA DISCIPLINA ELETTORALE ITALIANA\*\*

**Abstract [It]:** Affrontando alcune delle questioni più sensibili dell'attuale contesto normativo elettorale riguardante l'elezione dei membri del Parlamento europeo in Italia, l'articolo propone spunti di riflessione per il legislatore nazionale. Analizzando due proposte modificative alla legge n. 18 del 1979, l'articolo esamina anzitutto le implicazioni di un abbassamento della soglia di sbarramento esistente a fronte di esigenze di governabilità europea e successivamente le criticità presentate dall'attuale sistema di attribuzione circoscrizionale dei seggi, così come definito dal Consiglio di Stato a partire dal 2011, e possibili ipotesi risolutive.

**Abstract [En]:** The article offers reflections to the national legislator on some of the most sensitive issues in the current regulatory framework concerning the election of members of the European Parliament in Italy. It analyses two proposed amendments to Law No. 18 of 1979. First, it examines how lowering the existing electoral threshold could affect European governability and then the issues presented by the current system of seat allocation in the five multi-member constituencies, as defined by the Italian Council of State since 2011, along with possible solutions.

**Parole chiave:** Elezioni europee, Parlamento europeo, Legge elettorale, Soglia di sbarramento, Assegnazione dei seggi.

**Keywords:** European elections, European Parliament, Electoral legislation, Electoral Threshold, Allocation of Seats.

**SOMMARIO:** 1. Considerazioni introduttive. – 2. Sbarramento al 3%, quali implicazioni per la governabilità europea? – 3. Il DDL n. 405 del 2022, una possibile rivoluzione per la ripartizione circoscrizionale dei seggi? – 4. Considerazioni conclusive.

\* Dottore in giurisprudenza italiana e francese – Università degli Studi di Firenze, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

\*\* Contributo sottoposto a *peer review*.

## 1. Considerazioni introduttive

A distanza di meno di cento giorni delle prossime elezioni europee del giugno del 2024<sup>1</sup>, il dibattito sull'opportunità di apportare sostanziali modifiche al quadro giuridico che regola l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia pare oramai essere chiuso. Sebbene la legge di conversione<sup>2</sup> del cosiddetto "Decreto elezioni"<sup>3</sup> si sia rivelata portatrice di rilevanti novità, istituendo una nuova disciplina sperimentale volta ad agevolare l'esercizio del diritto di voto da parte di studenti fuori sede<sup>4</sup>, il sistema elettorale in senso stretto non subirà variazioni.

Allo stesso modo, nessuna modifica sarà apportata alla disciplina sovranazionale in materia di elezioni europee, comune a tutti gli Stati membri dell'Unione. Si ricordi, infatti, come a governare l'elezione dei membri del Parlamento europeo sia un quadro normativo polimorfo<sup>5</sup> e frammentato, risultante in sintesi dall'interazione di distinte leggi elettorali nazionali con quei «pochi ma significativi "principi comuni"»<sup>6</sup> definiti a livello sovranazionale nell'Atto elettorale europeo del 1976, così come modificato nel 2002<sup>7</sup> e nel 2018<sup>8</sup>.

Si sono dimostrati sistematicamente vani i tentativi, da parte del legislatore europeo, di una più profonda armonizzazione delle discipline nazionali. Si pensi in particolare alla Risoluzione del Parlamento europeo del 2015<sup>9</sup>; approvata con l'obiettivo di conferire alle elezioni europee un carattere realmente paneuropeo, la risoluzione, tuttavia, è stata accantonata dal Consiglio, che non ha mai proceduto alla sua approvazione<sup>10</sup>. Simile destino

<sup>1</sup> Consiglio dell'Unione Europea, «Council confirms 6 to 9 June 2024 as dates for next European Parliament elections», comunicato stampa, 22 maggio 2023.

<sup>2</sup> Legge 25 marzo 2024, n. 38.

<sup>3</sup> Decreto-legge 29 gennaio 2024, n. 7, recante disposizioni urgenti per le consultazioni elettorali dell'anno 2024 e in materia di revisione delle anagrafi della popolazione residente e di determinazione della popolazione legale.

<sup>4</sup> Art. 1-ter, decreto-legge n. 7/2024, così come modificato in sede di conversione.

<sup>5</sup> F. BATTAGLIA, *La disciplina sull'elettorato passivo nel diritto dell'Unione europea tra competenze nazionali e principio d'autonomia del Parlamento europeo*, in *DPCE online*, n. 4/2020.

<sup>6</sup> F. SGRÒ, *Clausola di sbarramento e Parlamento europeo. Una lettura comparata della sentenza n. 239/2018 della Corte costituzionale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1/2020, 237-70.

<sup>7</sup> Decisione del Consiglio, del 25 giugno 2002 e del 23 settembre 2002, 2002/772/CE, che modifica l'atto relativo all'elezione dei rappresentanti al Parlamento europeo a suffragio universale diretto, allegato alla decisione 76/787/CECA, CEE, Euratom.

<sup>8</sup> Decisione (UE, Euratom) 2018/994 del Consiglio, del 13 luglio 2018, che modifica l'atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto, allegato alla decisione 76/787/CECA, CEE, Euratom del Consiglio del 20 settembre 1976.

<sup>9</sup> Risoluzione del Parlamento europeo dell'11 novembre 2015 sulla riforma della legge elettorale dell'Unione europea (2015/2035(INL), P8\_TA(2015)0395).

<sup>10</sup> L'obiettivo di conferire alle elezioni europee un carattere realmente paneuropeo era perseguito in particolar modo con la previsione di un'unica circoscrizione elettorale europea, che si sarebbe affiancata a quelle nazionali, in cui sarebbero state presentate liste transnazionali guidate da capilista, ciascuno dei quali designato dalle rispettive famiglie politiche europee quale candidato alla carica di Presidente della Commissione. Si veda: A. CIANCIO, *Alla ricerca della forma di governo dell'Unione europea: lo snodo dei partiti politici europei*, in R. IBRIDO – N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, Il mulino, 2018.

sembra essere riservato alla più recente proposta del Parlamento formulata nel 2022<sup>11</sup> che non potrà certamente vedere la luce prima del prossimo giugno<sup>12</sup>.

I legislatori nazionali godono ancora, dunque, di ampi margini di discrezionalità, che inevitabilmente, come si avrà modo di approfondire, si traducono in significativi spazi interpretativi per la giurisprudenza nazionale. Più in particolare, se il legislatore europeo ha effettuato una chiara scelta in favore di formule di tipo proporzionale<sup>13</sup>, gli Stati membri conservano la possibilità di declinare dette formule in maniera estremamente eterogenea, per esempio prevedendo o meno una soglia di sbarramento, non superiore al 5%, da applicarsi a livello nazionale<sup>14</sup>. Allo stesso modo risulta permessa la creazione di suddivisioni circoscrizionali del territorio nazionale con la sola precisazione che queste, nel complesso, non pregiudichino il carattere proporzionale del voto<sup>15</sup>.

Al quadro appena esposto si aggiunge quanto previsto dalla Decisione 2018/994 del Consiglio, che costituisce la più recente modifica dell'Atto elettorale europeo. Benché il testo della Decisione risulti non essere ancora entrato in vigore<sup>16</sup>, il legislatore europeo ha introdotto un nuovo obbligo nei confronti dei legislatori nazionali imponendo agli Stati membri di adottare una soglia di sbarramento compresa tra il 2% ed il 5% nelle circoscrizioni in cui sono eletti più di 35 deputati europei. È in tale nuovo vincolo, quale strumento di razionalizzazione del proporzionalismo, che la dottrina ha potuto leggere «l'acquisita consapevolezza che nell'esercizio delle procedure legislative e di controllo del buon funzionamento dell'esecutivo europeo non sia più possibile prescindere dalla

<sup>11</sup> Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 3 maggio 2022 sulla proposta di regolamento del Consiglio relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto, che abroga la decisione del Consiglio (76/787/CECA, CEE, Euratom) e l'Atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto, 2020/2220(INL) - 2022/0902(APP).

<sup>12</sup> In una nota della Presidenza Spagnola del Consiglio del novembre 2023 si comunicava che i lavori sulla proposta del Parlamento sarebbero proseguiti solamente a livello tecnico, rimettendo al livello politico la questione dell'istituzione di liste transnazionali. Non sono stati forniti ulteriori aggiornamenti pubblici sul tema, il che rende improbabile una modifica dell'Atto elettorale europeo nel breve termine, tanto più se si considera il fatto che la nuova Presidenza Belga sembra non aver affrontato la questione. Si veda: Proposal for a COUNCIL REGULATION on the election of the Members of the European Parliament by direct universal suffrage, repealing Council Decision 76/787/ECSC, EEC, Euratom and the Act concerning the election of the members of the European Parliament by direct universal suffrage annexed to that Decision ("European Electoral Law") - Information note from the Presidency, ST 15766 2023 INIT – NOTE.

<sup>13</sup> La scelta posta al legislatore nazionale è quella tra il metodo dello scrutinio di lista o del voto singolo trasferibile, entrambi riferibili alla famiglia delle formule elettorali proporzionali. Art. 1.1, decisione 76/787/CECA, CEE, Euratom, così come modificato dalla decisione 2002/772/CE, Euratom.

<sup>14</sup> Art. 2 bis, *ibid.*

<sup>15</sup> Art. 2, decisione 76/787/CECA, CEE, Euratom, così come modificato dalla decisione 2002/772/CE, Euratom. Assieme alla formula elettorale, l'ampiezza delle circoscrizioni e dunque il numero di seggi assegnato ad ognuna di esse costituiscono elementi determinanti di ogni sistema elettorale. Modulando suddette variabili è possibile, infatti, che un sistema formalmente proporzionale possa produrre fenomeni distorsivi del voto tali da essere nei fatti assimilabile ad un modello maggioritario. Alla luce di tale constatazione assume significato la prescrizione secondo cui non debba essere pregiudicato nel complesso il carattere proporzionale del voto in relazione alla creazione di circoscrizioni.

<sup>16</sup> Alla luce dell'articolo 223 TFUE e conformemente all'articolo 2 della Decisione, il testo non entrerà in vigore fintanto che tutti gli Stati membri, secondo le rispettive norme costituzionali, non ne approvino le disposizioni; condizione ancora non realizzatasi nel momento in cui si scrive (marzo 2024). Si veda: M. ROSINI, *L'“europeizzazione” delle elezioni del Parlamento europeo: un cammino denso di ostacoli, ma essenziale per una credibile democrazia europea*, in *Federalismi.it*, n. 6/2022, 139–158.

formazione di “maggioranze affidabili”<sup>17</sup>, esigenza fatta oltretutto propria dalla Corte costituzionale italiana nella sentenza n. 239 del 2018.

In questo contesto normativo sovranazionale, si inserisce la legge n. 18 del 1979 che disciplina l'elezione dei membri del Parlamento europeo in Italia. Di stampo evidentemente proporzionalistico, come si avrà modo di esaminare, la legge n. 18 prevede un'attribuzione dei seggi prima a livello nazionale con il metodo del quoziente naturale e dei più alti resti, ed il loro successivo “ribaltamento” in cinque macro-circoscrizioni pluriregionali. Oggetto di varie modifiche, in particolare nel 1984 e nel 2009, negli anni successivi alle ultime elezioni europee del 2019, sono state avanzate, in particolare, due significative ipotesi di modifica, che questo articolo si propone di esaminare.

Oggetto di dibattito politico è stata anzitutto la soglia di sbarramento fissata al 4% dei suffragi a livello nazionale dall'articolo 21 dalla legge n. 18 del 1979, così come emendato dalla legge n. 10 del 2009<sup>18</sup>. Hanno inoltre suscitato interesse le proposte dal disegno di legge n. 405 del 2022<sup>19</sup>, volte ad intervenire sul livello circoscrizionale di attribuzione dei seggi disponendo anzitutto la soppressione della circoscrizione “Italia insulare” e la contestuale creazione di due distinte circoscrizioni corrispondenti al territorio della Regione Sicilia e Sardegna<sup>20</sup>. Tuttavia, a differenza di altre analoghe iniziative (si pensi al disegno di legge n. 713 del 2023 d'iniziativa del Consiglio regionale sardo<sup>21</sup> od al disegno di legge n. 717 del 2023<sup>22</sup>), il disegno di legge n. 405 non si limita alla creazione delle due nuove circoscrizioni insulari, questa risulta essere corredata dalla definizione di un nuovo meccanismo di attribuzione circoscrizionale dei seggi<sup>23</sup> che solamente in parte ricalca il sistema attualmente applicato.

Entrambe le ipotesi di modifica, seppur destinate a non avere alcun seguito nel più breve periodo, affrontando alcune delle più sensibili e dibattute questioni poste dall'attuale quadro normativo elettorale della legge n. 18, risultano essere rilevanti quali spunti di riflessione, sia per la dottrina che per il legislatore nazionale, in vista ormai delle elezioni europee del 2029.

<sup>17</sup> *Ibid.* Si tratta oltretutto di un'esigenza già individuata dallo stesso Parlamento europeo, si veda la Risoluzione del Parlamento europeo del 22 novembre 2012 sulle elezioni al Parlamento europeo nel 2014 (2012/ 2829(RSP)), Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, 16 dicembre 2015, C 419/185.

<sup>18</sup> In particolare, varie fonti stampa tra agosto e settembre 2023 avevano ripotato l'intenzione da parte dei partiti di maggioranza di procedere alla riduzione di un punto percentuale dell'attuale soglia di sbarramento, si veda: D. LEO - F. GONZATO, *Chi è favorevole, e chi no, ad abbassare la soglia di sbarramento alle elezioni europee*, in *Pagella politica*, 5 settembre 2023.

<sup>19</sup> Senato della Repubblica, Disegno di legge d'iniziativa dal senatore Meloni recante *Modifiche alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, in materia di istituzione delle circoscrizioni Sicilia e Sardegna per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia*, Atti parlamentari, XIX legislatura, n. 405, comunicato alla Presidenza in data 12 dicembre 2022.

<sup>20</sup> Art. 1, *ibid.*

<sup>21</sup> Senato della Repubblica, Disegno di legge d'iniziativa del Consiglio regionale della Sardegna recante *Modifiche alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, concernenti l'istituzione delle circoscrizioni Sicilia e Sardegna per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia*, Atti parlamentari, XIX legislatura, n. 713, comunicato alla Presidenza in data 18 maggio 2023.

<sup>22</sup> Senato della Repubblica, Disegno di legge d'iniziativa dei senatori Zedda e Satta recante *Modifiche alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, concernenti l'istituzione delle circoscrizioni Sicilia e Sardegna per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia*, Atti parlamentari, XIX legislatura, n. 717, comunicato alla Presidenza in data 18 maggio 2023.

<sup>23</sup> Art. 3, *ibid.*

La questione relativa all'abbassamento della soglia di sbarramento al 3%, dal canto suo, mette pienamente in luce quella complessa interazione tra materiali normativi ed esigenze nazionali e sovranazionali, che in definitiva caratterizza la materia elettorale europea<sup>24</sup>. Si tratta di una questione che certamente rientra nella piena disponibilità del legislatore nazionale, le cui implicazioni, tuttavia, hanno una chiara valenza sovranazionale; valenza che non deve passare inosservata sulla base di quell'esigenza di formazione di stabili maggioranze individuata dalla sentenza n. 239 del 2018, nonché dalla Decisione 2018/994.

Per quanto concerne il disegno di legge n. 405, questo apre, oltre che ad alcune delicate questioni circa la necessità di conferire rappresentanza in sede europea a due regioni insulari, all'ampio tema della ricerca di un nuovo e più equilibrato meccanismo di attribuzione circoscrizionale dei seggi, che possa superare gli interventi giurisprudenziali del Consiglio di Stato (in particolare la sentenza n. 2886 del 2011 ed il parere n. 4474 del 2013), che hanno considerato tacitamente abrogato l'originale meccanismo della legge n. 18. L'intervento in materia da parte del disegno n. 405 si rivela più che opportuno, al fine anzitutto di restituire la doverosa certezza giuridica alle modalità di attribuzione dei seggi nelle circoscrizioni, attualmente definite giurisprudenzialmente rinviando all'articolo 83<sup>25</sup> del Testo unico per le elezioni della Camera (DPR n. 361 del 1957). Non secondariamente, riprendendo quanto affermato in materia dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 271 del 2010, un intervento del legislatore si rivelerebbe necessario al fine di ripristinare il suo fisiologico ruolo nella composizione di ordini di esigenze — nelle parole della Consulta — di «non facile armonizzazione»<sup>26</sup>, ovvero il criterio della rappresentanza territoriale e quello di proporzionalità politica, in assenza di una soluzione costituzionalmente obbligata.

## 2. Sbarramento al 3%, quali implicazioni per la governabilità europea?

Il sistema elettorale così come delineato originariamente nella legge n. 18 del 1979, sprovvisto di una soglia di sbarramento esplicita, consentiva a partiti politici dall'esiguo, se non irrisorio, consenso di essere rappresentati in sede europea<sup>27</sup>. L'impostazione dell'originaria legge n. 18 del 1979 rifletteva quella «cultura proporzionalistica, radicata nelle origini della Repubblica»<sup>28</sup>.

L'assetto politico bipolare creatosi successivamente alle elezioni del 1994 e consolidatosi a seguito delle elezioni del 2008, aveva portato ad una notevole riduzione del numero di

<sup>24</sup> G. DELLEDONNE, *Riforme elettorali e partiti politici europei*, in *Nuove autonomie*, n. 3/2018, 593–615.

<sup>25</sup> In particolare, dopo le modifiche occorse a seguito della legge n. 165 del 2017 (legge Rosato), è fatto riferimento attualmente all'articolo 83, comma 1, lett. h).

<sup>26</sup> Corte cost. sent. n. 271/2010, *considerando in diritto*, n. 5.2.

<sup>27</sup> Si pensi che la lista del partito “Democrazia proletaria”, con una percentuale di voti pari al 0,72% su scala nazionale, ottenne nelle elezioni europee del 1979 un seggio.

<sup>28</sup> G. FERRI, *La “semplificazione” del sistema politico italiano e la modifica della legge sull'elezione dei parlamentari europei*, in *Diritto pubblico*, n. 3/2009, 813-34.

partiti rappresentati nelle Aule del Parlamento nazionale, configurando quella che è stata definita una “semplificazione” del sistema partitico italiano<sup>29</sup>.

La decisione del legislatore del 2009 di fissare una soglia di sbarramento esplicita, piuttosto che nel contesto sovranazionale europeo, trovò la sua ragion d’essere in quello politico nazionale, ed in particolare nella volontà di stabilizzare, anche in occasione delle elezioni europee, quei «risultati di razionalizzazione raggiunti con le ultime elezioni politiche»<sup>30</sup>. Il processo di razionalizzazione del sistema partitico nazionale aveva «privilegiato la nascita di grandi forze nazionali determinate dalla confluenza su base programmatica di diverse correnti di pensiero» confermando l'avvenuta modernizzazione del sistema politico italiano<sup>31</sup>. Nel limite del possibile, secondo il legislatore nazionale, si rivelava dunque di capitale importanza «che questa tendenza non [fosse] contraddetta» nel quadro delle allora imminenti elezioni europee<sup>32</sup>.

A seguito, dunque, della legge n. 10 del 2009, il riparto dei seggi in ambito nazionale avviene tra le sole liste che abbiano conseguito, sempre sul piano nazionale, almeno il 4% dei voti validi, applicando il metodo del quoziente naturale e dei maggiori resti<sup>33</sup>. I seggi così calcolati spettanti ad ognuna delle liste ammesse al riparto sono poi “ribaltati” in cinque macro-circoscrizioni regionali (Italia nord-occidentale, nord-orientale, centrale, meridionale ed insulare), secondo modalità il cui esame sarà proposto nel seguente paragrafo.

Benché anche la *ratio* ispiratrice dell’ipotesi di abbassamento al 3% della soglia di sbarramento possa essere ricondotta a considerazioni legate al sistema politico interno<sup>34</sup>, sarebbe fin troppo semplicistico limitare l’analisi delle sue implicazioni al solo dato nazionale. In particolare, sulla base di quanto affermato dalla Consulta nella sentenza n. 239 del 2018<sup>35</sup>, gli effetti di un eventuale intervento legislativo a riguardo della soglia di sbarramento sulla composizione dell’Assemblea parlamentare europea non possono passare inosservati.

Con la citata sentenza, la Consulta ha potuto per la prima volta esprimersi sul merito<sup>36</sup> della costituzionalità della soglia di sbarramento prevista per le elezioni europee

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> C. MARTINELLI, *Gli sbarramenti nelle leggi elettorali per il Parlamento europeo*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2009, 396–98. Nello stesso senso: R. D’ALIMONTE, *La riforma del voto europeo: un’occasione per consolidare il “bipolarismo moderato”*, in *Amministrazione civile*, n. 4-5/2008: 112–21.

<sup>31</sup> Camera dei deputati, relazione alla proposta di legge d’iniziativa dei deputati Bocchino, Calderisi e altri, *Modifica alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, concernente l’elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all’Italia*, Atti parlamentari, XVI Legislatura, Disegni di legge e Relazioni, Documenti, n. 1491, 16 luglio 2008.

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> Art. 21 (1 bis) e (2), l. n. 18 del 1979.

<sup>34</sup> R. D’ALIMONTE, *Se la soglia scende, cresce l’instabilità*, in *Il Sole 24 ore*, 7 settembre 2023.

<sup>35</sup> Per una più approfondita trattazione si rimanda a: L. DI STEFANO, *La soglia di sbarramento della legge elettorale italiana per il Parlamento europeo all’esame della Corte costituzionale (nota a Corte cost., sent. n. 239/2018)*, in *Rivista AIC*, 3/2019 e F. BAILO, *La legge per l’elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all’Italia (di nuovo) al cospetto della Corte costituzionale: la (non il) legittimità della soglia di sbarramento e le questioni ancora sul tappeto*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 1/2019. Per un’analisi comparata si rimanda a: F. SGRÒ, *Clausola di sbarramento e Parlamento europeo. Una lettura comparata della sentenza n. 239/2018 della Corte costituzionale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, cit.

<sup>36</sup> La Corte costituzionale non pronunciandosi sul merito aveva dichiarato simili questioni di costituzionalità afferenti alla soglia di sbarramento di cui alla legge n. 18 del 1979 inammissibili nella sent. n. 271 del 2010 e nella sent. n. 110 del 2015. Si veda: G. TARLI BARBIERI, *Il sistema elettorale per l’elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all’Italia: problemi e prospettive dopo la sent. 239/2018 della Corte costituzionale*, in *Consulta online*, n. 1/ 2019, 20-33; S. LIETO

analizzandone dettagliatamente natura e funzioni alla luce della «indubbia trasformazione in senso parlamentare della forma di governo dell'Unione europea»<sup>37</sup>. Regola integrativa del sistema proporzionale, la soglia di sbarramento risponde a due distinte esigenze, non sovrapponibili ed attinenti a profili diversi della funzione delle assemblee parlamentari: quella della governabilità, afferente alla dialettica tra governo e parlamento, e quella della efficienza dei meccanismi decisionali di un'assemblea elettiva in quanto tale, prescindendo dal tipo di rapporto tra assemblea ed esecutivo<sup>38</sup>.

Per quanto la garanzia del buon funzionamento dei meccanismi decisionali interni all'Assemblea europea sarebbe stata una giustificazione di per sé sufficiente ad escludere l'incostituzionalità della soglia, la Corte non ha esitato, seppur sinteticamente, a far riferimento egualmente al profilo attinente alla più complessa esigenza di “governabilità” europea. Valorizzando in particolare le novità introdotte a seguito del Trattato di Lisbona, la Corte non ha potuto far astrazione di quella «potenziata relazione dialettica» tra Parlamento europeo e Commissione<sup>39</sup>. In particolare, la Consulta ha rinvenuto, in modo non dissimile rispetto a quanto possa dirsi per un parlamento nazionale, «l'esigenza di favorire il formarsi di una maggioranza politica nell'assemblea», affinché possa essere garantita la perdurante stabilità della Commissione quale «dell'organo politico di governo» dell'Unione, finalità a cui la clausola di sbarramento risponde in virtù dei suoi effetti selettivi<sup>40</sup>.

Nella logica delineata dalla Corte costituzionale la soglia di sbarramento nazionale trova giustificazione non direttamente in relazione agli effetti che questa è suscettibile di esercitare sulla composizione dei soli 76 membri del Parlamento europeo eletti in Italia, bensì sulla sua capacità indiretta e mediata, di limitare la frammentazione politica permettendo il corretto

---

– P. PASQUINO, *Porte che si aprono e che si chiudono. La sentenza n. 110 del 2015*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 24 giugno 2015.

<sup>37</sup> Corte cost. sent. n. 239/2018, *considerato in diritto*, n. 6.5.

Deve essere ricordato come quella di “forma di governo”, si tratta di una nozione che «non appare di sicura riferibilità all'Unione europea»: G. TARLI BARBIERI, *Il sistema elettorale per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia: problemi e prospettive dopo la sent. 239/2018 della Corte costituzionale*, cit. Si rinvia sul punto a: R. IBRIDO - N. LUPO, “*Forma di governo*” e “*indirizzo politico*”: la loro discussa applicabilità all'Unione europea, in R. IBRIDO - N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, Il mulino, 2018; R. IBRIDO, *Oltre le “forme di governo”*. *Appunti in tema di “assetti di organizzazione costituzionale” dell'Unione europea*, in *Rivista AIC*, n. 1/2015.

È stato inoltre osservato come il Trattato di Lisbona abbia «accentuato alcuni elementi tipici della forma di governo parlamentare, incentrata come è noto, sul rapporto fiduciario Parlamento-Governo (Commissione), ma in un contesto assai più complesso, e di nuovo con caratteri di eterogeneità, nel quale la stabilità e il funzionamento del sistema sono in realtà affidati agli equilibri tra le diverse istituzioni, rispetto alle quali il rapporto fiduciario tra Parlamento e Commissione è un elemento certamente significativo, ma non ancora determinante a caratterizzare la forma di governo in tal senso»: R. BIN, P. CARETTI, G. PITRUZZELLA, in *Profili costituzionali dell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 2015, 148.

<sup>38</sup> L. DI STEFANO, *La soglia di sbarramento della legge elettorale italiana per il Parlamento europeo all'esame della Corte costituzionale (nota a Corte cost., sent. n. 239/2018)*, cit.

<sup>39</sup> È fatto riferimento non solo nel progressivo rafforzamento delle tradizionali competenze del Parlamento in materia legislativa, di bilancio e controllo politico con riferimento agli articoli 14 paragrafo 1 TUE e 289 e 294 TFUE, ma in particolar modo al conferimento al Parlamento del potere di “eleggere” il Presidente della Commissione (art. 17 par. 7 TUE), venutasi oltretutto ad affiancare alla già riconosciuta possibilità di censura della stessa Commissione (art. 17 par. 8 TUE).

<sup>40</sup> Corte cost. sent. n. 239/2018, *considerando in diritto*, n. 6.5.

funzionamento dell'Assemblea e la formazione di solide e stabili maggioranze politiche su cui la Commissione possa fare affidamento.

Seppur sotto molti aspetti simile ad una decisione adottata dalla Corte costituzionale della Repubblica ceca in materia di sbarramento ed elezioni europee<sup>41</sup>, la pronuncia della Consulta non raccoglie l'unanimità nel panorama della giurisprudenza costituzionale comparata, a conferma dell'importanza che ancora le distinte tradizioni e sensibilità costituzionali conservano nella materia elettorale europea.

Si ricordino anzitutto le due sentenze con cui, prima nel 2011 e poi nel 2014<sup>42</sup>, il *Bundesverfassungsgericht* ha dichiarato l'incostituzionalità della soglia di sbarramento, così come prevista dalla legge elettorale tedesca per le elezioni del Parlamento europeo, prima fissata al 5% e successivamente abbassata al 3%. In applicazione della sua tradizionale rigida e formale dottrina in tema di eguaglianza del voto<sup>43</sup> e tendendo conto specificatamente dei tratti consensuali propri al funzionamento dell'Assemblea europea<sup>44</sup>, la Corte di Karlsruhe ha considerato in definitiva la soglia un'ingiustificata compressione dei principi di uguaglianza del voto e delle pari opportunità delle formazioni politiche.

Dal canto suo, il giudice costituzionale francese, pur affermando la costituzionalità della soglia di sbarramento fissata al 5% dalla legge elettorale per le elezioni europee, ha dimostrato in una sua decisione del 2019<sup>45</sup> una ben diversa visione del Parlamento europeo e sensibilità relativa al processo di integrazione europea, se confronta a quella del giudice delle leggi italiano. I *sages de la Rue Montpensier*, non hanno infatti trascurato «esigenze squisitamente nazionali, quali il rafforzamento dell'influenza dei principali partiti francesi all'interno del Parlamento europeo»<sup>46</sup> nel giustificare gli effetti selettivi della soglia.

Criticabili sotto molti punti di vista, le pronunce dei giudici costituzionali tedeschi sembrano dipingere un'immagine eccessivamente «stilizzata del Parlamento europeo, che

<sup>41</sup> Corte cost. Rep. Ceca, Pl. ús 14/14, 19 maggio 2015. Si veda: F. SGRÒ, *Clausola di sbarramento e Parlamento europeo. Una lettura comparata della sentenza n. 239/2018 della Corte costituzionale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, cit.

<sup>42</sup> BVerfG, 9 novembre 2011, 2 BvC 4/10, e BVerfG, 26 febbraio 2014, 2 BvE 2/13, 2 BvR 2220/13. Si veda: G. DELLEDONNE, *Il Bundesverfassungsgericht dichiara l'illegittimità costituzionale della soglia di sbarramento per le elezioni europee*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2012, 137-40, G. DELLEDONNE, *Il Bundesverfassungsgericht, il Parlamento europeo e la soglia di sbarramento del 5%: un (altro) ritorno del Sonderweg?*, in *Rivista AIC*, n. 1/2012, G. DELLEDONNE, *Elezioni del Parlamento europeo e politicizzazione dell'Unione di nuovo al vaglio del Bundesverfassungsgericht*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2014, 690-93 e F. SGRÒ, *Clausola di sbarramento e Parlamento europeo. Una lettura comparata della sentenza n. 239/2018 della Corte costituzionale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, cit., M. T. RÖRIG, *Germania*, in P. PASSAGLIA (a cura di), *Le soglie di sbarramento previste per l'elezione del Parlamento europeo*, Corte costituzionale, Servizio studi, Area di diritto comparato, n. 237/2018, 26-32.

<sup>43</sup> G. DELLEDONNE, *Il Bundesverfassungsgericht dichiara l'illegittimità costituzionale della soglia di sbarramento per le elezioni europee*, in *Quaderni costituzionali*, cit. e M. T. RÖRIG, *Germania*, in P. PASSAGLIA (a cura di), *Le soglie di sbarramento previste per l'elezione del Parlamento europeo*, cit.

<sup>44</sup> M. T. RÖRIG, *Germania*, in P. PASSAGLIA (a cura di), *Le soglie di sbarramento previste per l'elezione del Parlamento europeo*, cit.

<sup>45</sup> Conseil constitutionnel, decisione n. 2019-811 QPC del 25 ottobre 2019, « *Mme Fairouz H. et autres* ».

<sup>46</sup> S. BARONCELLI - M. ROSINI, *Il Trattato di Lisbona e le elezioni del Parlamento europeo tra norme e prassi*, in *Federalismi.it*, n. 19/2020, 148-175.

Si veda inoltre: A. ROBLOT-TROIZIER, *Le seuil de représentativité au Parlement européen: un contrôle de constitutionnalité implicitement ancré dans le contexte européen*, in *Revue française de droit administratif*, n. 6/2019, 1123, D. RITLÉNG, *Le seuil de 5 % des voix pour participer à la répartition des sièges à l'issue des élections au Parlement européen ne méconnaît ni la Constitution française ni le droit de l'Union*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, n. 4/2020, 946 e R. RAMBAUD, *Élections européennes: le Conseil constitutionnel valide le seuil des 5 %*, in *L'Actualité juridique. Droit administratif*, n. 2/2020, 124.



ne pone in rilievo i tratti consociativi e l'assenza di una contrapposizione fra maggioranza e opposizione»<sup>47</sup>, esasperando peraltro la «forza integrativa»<sup>48</sup> dei gruppi parlamentari europei. Per quanto riguarda il giudice costituzionale francese, questo sembra ancora non aver superato quella visione del Parlamento europeo, propria dei Trattati europei precedenti a quello di Lisbona, quale Assemblea rappresentativa «dei popoli degli Stati membri» e non quale Assemblea composta da rappresentanti dei cittadini dell'Unione, così come l'attuale articolo 14 paragrafo 2 TUE dispone. Non può essere inoltre dimenticato che storicamente i membri del Parlamento europeo eletti nei vari Stati membri sono stati sempre organizzati, in seno all'Assemblea, per gruppi politici europei e non per delegazioni nazionali<sup>49</sup>. Dunque, contrariamente a quanto affermato dal *Conseil constitutionnel*, assicurare un'alta selettività dei membri del Parlamento europeo eletti in un dato Stato membro, al solo fine di prevenire l'eccessiva frammentazione della rappresentanza nazionale nell'Assemblea parlamentare europea e favorire pertanto l'influenza nazionale in seno a detta istituzione, pare un obiettivo del tutto ingiustificato, contrario all'impostazione degli attuali Trattati europei.

Seguendo dunque l'impostazione della sentenza n. 239 della Consulta, particolarmente opportune si rivelano essere considerazioni circa gli effetti di un abbassamento della soglia di sbarramento sulla complessiva composizione del Parlamento europeo. Nel solco tracciato dalla Consulta, la corretta domanda da porsi risulta essere dunque se l'abbassamento della soglia di sbarramento nazionale al 3% comporterebbe necessariamente un pregiudizio a quegli interessi di governabilità europea delineati dalla Corte.

Tabella 1: elezioni europee 2019, sbarramento al 3%

Seggi da assegnare	76
Quoziente nazionale	327.701

Lista	Cifra elettorale	Percentuale	Seggi a quoziente intero	Resti	Seggi totali	Differenza seggi sbarramento 4%
Lega	9.175.208	34,36	27	327.280*	28	-1
PD + Autonomie	6.107.545	22,80	18	208.927*	19	0
M5S	4.569.089	17,06	13	308.975*	14	0
Forza Italia + SVP	2.493.858	9,31	7	199.950*	8	0
Fratelli d'Italia	1.726.189	6,44	5	87.684	5	-1

<sup>47</sup> DELLEDONNE, *Il Bundesverfassungsgericht dichiara l'illegittimità costituzionale della soglia di sbarramento per le elezioni europee*, in *Quaderni costituzionali*, cit.

<sup>48</sup> M. T. RÖRIG, *Germania*, in P. PASSAGLIA (a cura di), *Le soglie di sbarramento previste per l'elezione del Parlamento europeo*, cit.

<sup>49</sup> U. TULLI, *Un Parlamento per l'Europa. Il Parlamento europeo e la battaglia per la sua elezione (1948-1979)*, Milano, Le Monnier Università, 2017, 2.

+Europa	833.443	3,11	2	178.040	2	+ 2
TOTALE	24.905.332		72		76	

Riprendendo i dati elettorali delle ultime elezioni europee del 2019, la Lega, primo partito per numero di suffragi in Italia ha eletto 29 membri del Parlamento europeo, a seguire al Partito Democratico sono stati attribuiti 19 parlamentari europei, 14 al Movimento 5 stelle, 8 a Forza Italia (di cui uno alla lista collegata del SVP) e 6 a Fratelli d'Italia. Sono state 11 le liste a non aver superato lo sbarramento posto al 4%, e solamente una di queste: “+Europa - Italia in comune - PDE Italia” ha superato il 3%.

Se per le elezioni europee del 2019 la soglia di sbarramento fosse stata fissata al 3%, in applicazione dei meccanismi di attribuzione dei seggi a livello nazionale<sup>50</sup> di cui all'articolo 21 (2) della legge n. 18 del 1979, la lista +Europa accedendo al riparto dei seggi, ne avrebbe ottenuti 2, sottraendone pertanto in numero equivalente rispettivamente a Lega e Fratelli d'Italia (v. Tabella 1).

L'abbassamento della soglia di sbarramento di un punto percentuale avrebbe permesso l'elezione di almeno due membri del Parlamento europeo componenti del gruppo parlamentare “Renew europe”, che a livello europeo ha raccolto circa il 14% delle preferenze<sup>51</sup> ed il cui sostegno alla Commissione Von Der Leyen, a fronte in particolare della perdita della maggioranza assoluta da parte degli storici gruppi dei popolari e socialisti<sup>52</sup>, si è dimostrato essenziale. L'attuale Commissione europea si è rivelata difatti più che mai dipendente dagli equilibri politici in seno al Parlamento europeo, tant'è che parte della dottrina non ha esitato a parlare di una vera e propria inflessione in senso assembleare dell'assetto istituzionale europeo<sup>53</sup>. Basti ricordare, a tal proposito, il voto a scrutinio segreto di “elezione”<sup>54</sup> della Presidente della Commissione, in occasione del quale i voti favorevoli furono solamente 383 contro i 374 voti minimi necessari<sup>55</sup>. Dunque, assicurare la rappresentanza di formazioni politiche nazionali, sì dal modesto consenso, ma parte di una più articolata realtà paneuropea, potrebbe rivelarsi essenziale per la formazione di una solida maggioranza.

Peraltro, un eventuale abbassamento della soglia non contravverrebbe alle previsioni della citata Decisione 2018/994. Imponendo l'adozione di una soglia tra il 2% e 5%, il nuovo intervento del legislatore europeo intende arginare fenomeni di frammentazione

<sup>50</sup> Si rimanda per una trattazione più completa si rimanda a: Camera dei deputati, Ufficio rapporti con l'Unione europea, Documentazione per le Commissioni, Esame di atti e documenti dell'Unione europea, *Decisione 2018/994 del Consiglio dell'UE che modifica l'atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto*, n. 17/2018, 20 ss.

<sup>51</sup> “2019 European election results – Comparative tool”. Disponibile su: [results.elections.europa.eu](https://results.elections.europa.eu).

<sup>52</sup> F. FABRIZZI, *I gruppi politici del Parlamento Europeo dopo le elezioni 2019. Il superamento del duopolio popolari-socialisti e le questioni aperte*, in B. CARAVITA (a c. di), *Le elezioni del Parlamento europeo del 2019*, Torino, Giappichelli, 2019.

<sup>53</sup> N. LUPO, *La forma di governo dell'Unione, dopo le elezioni europee del maggio 2019*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, Consulta online, 2020.

<sup>54</sup> Sulle perplessità dell'utilizzo del termine “elezione”: *ibid.*

<sup>55</sup> Parlamento europeo, *Il Parlamento elegge Ursula von der Leyen Presidente della Commissione*, Comunicato stampa, 16 luglio 2019, n. 20190711IPR56824.

della rappresentanza in seno al Parlamento, prevedendo interventi correttivi del proporzionalismo in circoscrizioni di Stati membri in cui, in virtù del rilevante numero di parlamentari europei attribuiti, la soglia di sbarramento implicita sarebbe tale da permettere l'accesso all'Assemblea europea a formazioni politiche dal ridotto consenso.

Ispirata<sup>56</sup> da logiche assimilabili a quelle alla base della citata sentenza della Consulta del 2018, la Decisione 2018/994 permette tuttavia ai vari Stati membri di modulare l'entità della soglia in una forchetta di 3 punti percentuali, considerando dunque che anche una soglia fissata al 2% applicata in ampie circoscrizioni od anche in circoscrizioni uniche nazionali possa risultare funzionale ad impedire che liste dalla dubbia rappresentatività, e spesso dal carattere unicamente nazionale, ottengano rappresentanza europea, minando funzionalità e stabilità delle istituzioni europee.

In conclusione, risulta chiaro come debbano essere valutazioni circa l'impatto sulla governabilità a guidare il legislatore nella determinazione dell'entità della soglia di sbarramento, valutazioni che tuttavia non possono prescindere dalle peculiarità del funzionamento del Parlamento europeo. Costituito da membri eletti in base a leggi elettorali, che risultano, nonostante gli sforzi di armonizzazione del legislatore europeo<sup>57</sup>, ancor oggi distinte a seconda dei vari Stati membri, i componenti del Parlamento europeo siedono tuttavia negli emicicli di Strasburgo e Bruxelles in base ad affiliazioni a gruppo politici transazionali. Si tratta di un assetto «assolutamente originale»<sup>58</sup> e nel quale, come dimostrato, considerando il «ruolo assolutamente decisivo» dei gruppi parlamentari transnazionali<sup>59</sup>, l'eventuale incremento del numero dei singoli partiti nazionali rappresentati può non necessariamente determinare una minore governabilità, né tantomeno «una minore funzionalità dell'assemblea parlamentare»<sup>60</sup>, qualora questi partiti nazionali siano parte a loro volta di partiti e gruppi europei.

Ebbene, controintuitivamente, così come i dati precedentemente esposti possono confermare, l'abbassamento di un punto percentuale della soglia di sbarramento nazionale per le elezioni europee non avrebbe comportato un pregiudizio alla formazione di una maggioranza a livello europeo, bensì si sarebbe con tutta probabilità rivelata pragmaticamente funzionale ad un suo rafforzamento.

Guardando, infine, alla disciplina elettorale italiana nel suo complesso, l'abbassamento della soglia allineerebbe la disciplina elettorale nazionale per le elezioni europee e quella per

---

<sup>56</sup> Le origini della Decisione 2018/994 possono essere fatte risalire alla Risoluzione del 22 novembre 2012 del Parlamento europeo, in cui si invitavano gli Stati membri a dotarsi di soglie elettorali ritenendo che «in considerazione delle nuove disposizioni relative all'elezione della Commissione europea introdotte dal trattato di Lisbona e dei cambiamenti nelle relazioni tra Parlamento e Commissione (...), che ai fini della stabilità delle procedure legislative dell'Unione e del buon funzionamento del suo esecutivo [fosse] estremamente importante che [esistessero] maggioranze affidabili in seno al Parlamento». Risoluzione del Parlamento europeo del 22 novembre 2012 sulle elezioni al Parlamento europeo nel 2014 (2012/2829(RSP)).

<sup>57</sup> Si vedano le note 8, 9 e 10.

<sup>58</sup> M. ARMANNO, *Elezioni europee e soglia di sbarramento. Il contributo della Corte costituzionale tra diritto dell'Unione e diritto interno*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2019, 175-78.

<sup>59</sup> N. LUPO - A. MANZELLA, *Il Parlamento europeo. Una introduzione*, Roma, LUISS University Press, 2019, 35 ss.

<sup>60</sup> M. ARMANNO, *Elezioni europee e soglia di sbarramento. Il contributo della Corte costituzionale tra diritto dell'Unione e diritto interno*, in *Quaderni costituzionali*, cit.

l'elezione di Camera e Senato: entrambe le soglie previste dalle rispettive leggi elettorale sarebbero fissate al 3%. Questa modifica permetterebbe di risolvere quella che potrebbe essere considerata un'incoerenza nell'attuale quadro normativo elettorale italiano attuale, in cui, per l'elezione dei 76 membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia è applicata una soglia di sbarramento superiore di un punto percentuale rispetto a quella applicata per l'elezione dei 366 senatori e deputati a livello nazionale<sup>61</sup>, nonostante i maggiori effetti selettivi impliciti dovuti al limitato numero di seggi in palio nel caso delle elezioni europee.

Tuttavia, la reale possibilità di un abbassamento della soglia di sbarramento al 3%, sembra non profilarsi nell'immediato. Così come rapidamente il tema ha fatto apparizione sulla stampa politica nazionale<sup>62</sup>, altrettanto rapidamente si è compreso che non tutte le forze politiche dell'attuale maggioranza sarebbero state disposte a sostenere una tale proposta<sup>63</sup>. Come evidenziato in alcune simulazioni elettorali basate su sondaggi effettuati nel mese di settembre 2023 sarebbe proprio Fratelli d'Italia, primo partito per numero di parlamentari eletti dell'attuale coalizione di governo, a risultare particolarmente svantaggiato da una tale modifica<sup>64</sup>. Risulta evidente come l'ipotesi relativa all'abbassamento della soglia di sbarramento sia strettamente connessa a considerazioni di opportunità politica che ne hanno in sostanza impedito la formalizzazione in un progetto di legge ed il conseguente sviluppo in sede parlamentare.

Eguale, considerazioni di ordine politico sembrano aver paralizzato l'iter di una serie di progetti legislativi<sup>65</sup> volti alla modifica delle attuali circoscrizioni elettorali e dei meccanismi di attribuzione circoscrizionale dei seggi, tra cui, per la notevole portata innovatrice, spicca il citato disegno di legge n. 405. Sebbene non si registri alcuno sviluppo in materia, il disegno n. 405 affronta alcune ineludibili questioni giuridiche di cui, per troppo tempo, il legislatore nazionale ha preferito non occuparsi.

### **3. Il DDL n. 405 del 2022, una possibile rivoluzione per l'attribuzione circoscrizionale dei seggi?**

Il fatto che a distanza di 44 anni dalle prime elezioni europee si continui a discutere dei meccanismi di attribuzione circoscrizionale dei seggi della legge n. 18 del 1979 conferma la delicatezza della questione, che sottende in definitiva la più che complessa ricerca di un equilibrio tra esigenze di rappresentanza territoriale e politica. Se nell'originale normativa del 1979 erano preponderanti esigenze di cosiddetta "rappresentanza politica", a seguito degli interventi in materia del Consiglio di Stato, queste sembrano aver lasciato posto al

---

<sup>61</sup> È fatto riferimento alla somma dei senatori e deputati eletti in quota proporzionale a seguito della legge costituzionale n. 261 del 21 ottobre 2020.

<sup>62</sup> Si veda la nota 17.

<sup>63</sup> ANSA, *Europee, l'altolà di Lega e Forza Italia sulla soglia di sbarramento*, 6 settembre 2023.

<sup>64</sup> È fatto riferimento alla simulazione effettuata da "YouTrend - Cattaneo Zanetto & Co" pubblicata in G. CASADIO, *Europee con ipotesi soglia al 3%. FdI il partito più danneggiato, crescono i piccoli. Ecco la prima simulazione*, in *Repubblica.it*, 6 settembre 2023.

<sup>65</sup> Si vedano le note 21 e 22.

primato della rappresentanza territoriale<sup>66</sup>. Il disegno di legge n. 405, perseguendo il duplice obiettivo di scindere l'attuale circoscrizione insulare in due e di ridefinire il meccanismo di attribuzione dei seggi a livello circoscrizionale, si inserirebbe dunque in questa delicata composizione di esigenze contrapposte.

Il Consiglio di Stato con la sentenza n. 2886 del 2011 ha di fatto ridefinito in radice il sistema di attribuzione dei seggi, tant'è che parte della dottrina non ha esitato a parlare di una vera e propria "riscrittura"<sup>67</sup> dell'originale meccanismo dell'articolo 21 legge 18/1979. È stata fortemente limitata la possibilità di cosiddetti fenomeni traslativi di seggi, l'eventualità cioè che il numero di eletti in una data circoscrizione differisca rispetto al numero di seggi preventivamente assegnato alla stessa in base alla popolazione residente. Valorizzando la discutibile portata innovatrice dell'intervento legislativo del 1984 (legge n. 61 del 1984)<sup>68</sup> ed applicando il principio della *lex posterior*, il Consiglio di Stato ha considerato abrogato il meccanismo di attribuzione dei seggi di cui all'art. 21 e pertanto ha ritenuto applicabili, in forza del generale rinvio effettuato dall'art. 51 della legge 18/1979, le disposizioni relative all'attribuzione dei seggi alla Camera contenute nel Testo unico del 1957 nella parte in cui prevedono meccanismi volti a evitare effetti distorsivi del principio della rappresentanza territoriale<sup>69</sup>.

Confermata la soluzione appena esposta nel parere n. 4474 del 2013, a partire dalle elezioni europee del 2014, pur rimanendo inalterato il meccanismo di attribuzione dei seggi a livello nazionale definito dalla legge 18/1979, il sistema di assegnazione circoscrizionale dei seggi è dunque determinato *per relationem* con riferimento al sistema utilizzato per le elezioni della Camera.

Così, in occasione delle elezioni europee del 2014 ha trovato applicazione, in luogo dell'articolo 21 della legge 18/1979, l'articolo 83, primo comma, n. 8) del Testo unico per

---

<sup>66</sup> G. TARLI BARBIERI, *La ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni nelle elezioni europee: ovvero quando il Consiglio di Stato riscrive una legge elettorale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2014, 685-87.

<sup>67</sup> *Ibid.*

<sup>68</sup> Con la legge n. 61 del 1984, rilevanti modifiche furono apportate all'articolo 2 della legge 18/1979. Il nuovo articolo 2, così come modificato nel 1984, prevede tuttora che con DPR i seggi siano ripartiti tra le cinque circoscrizioni dividendo il numero degli abitanti della Repubblica per il numero dei membri spettante all'Italia e distribuendo i seggi in proporzione alla popolazione residente di ogni circoscrizione, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti. A titolo di esempio si rinvia al DPR 22 marzo 2019 "Assegnazione del numero dei seggi alle circoscrizioni per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia" per avere cognizione di tali operazioni.

Tuttavia, nonostante quanto previsto al nuovo articolo 2, il meccanismo di cui all'articolo 21, che di per sé non garantiva un numero certo di seggi per ogni circoscrizione, non subiva alcuna modifica. Privilegiando esigenze di rappresentanza politica più che di rappresentanza territoriale, il meccanismo dell'articolo 21 fu applicato fino alle elezioni europee del 2009 sostanzialmente prescindendo dal numero di seggi spettanti a ciascuna circoscrizione in forza dell'articolo 2. Si rinvia a: G. TARLI BARBIERI, *La ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni nelle elezioni europee: ovvero quando il Consiglio di Stato riscrive una legge elettorale*, cit.

Sulla dubbio portata innovatrice della l. 61/1984 si veda: 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, 657-60.

Inoltre, si noti l'intervento in Aula dell'onorevole Mario D'Acquisto precedente all'approvazione della l. 61/1984 in cui si escludeva una sostanziale incidenza del nuovo articolo 2 sul meccanismo di attribuzione dei seggi già esistente, presupponendo il verificarsi di fenomeni di slittamento anche successivamente alla riforma. Camera dei deputati, Resoconto stenografico della seduta del 4 aprile 1984, 10090.

<sup>69</sup> Camera dei deputati, Ufficio rapporti con l'Unione europea, Documentazione per le Commissioni, Esame di atti e documenti dell'Unione europea, *Decisione 2018/994 del Consiglio dell'UE che modifica l'atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto*, cit., 24.

le elezioni della Camera, come modificato dalla Legge Calderoli nel 2005. Nelle singole circoscrizioni i seggi erano dunque assegnati seguendo un complesso meccanismo basato sul calcolo di un indice circoscrizionale proporzionale<sup>70</sup> per ognuna delle liste. Una volta moltiplicato l'indice per il numero totale di seggi attribuiti preventivamente alla circoscrizione e diviso per il totale degli indici era infine ottenuto il quoziente di attribuzione<sup>71</sup>.

Al fine di prevenire “disallineamenti” tra il numero di seggi attribuiti a livello circoscrizionale e nazionale si ricorreva ad un sistema di compensazione in virtù del quale la lista a livello nazionale eccedentaria cedeva ognuno dei seggi in eccesso in quelle circoscrizioni in cui detti seggi erano stati ottenuti con la minore parte decimale. Quei seggi, così sottratti, erano assegnati nella medesima circoscrizione alle liste deficitarie per le quali le parti decimali dei quozienti di attribuzione non avevano dato luogo all'assegnazione di alcun seggio.

Seppur fortemente limitata l'eventualità di uno “slittamento” di seggi, questa poteva manifestarsi solamente se non vi fossero state, in una medesima circoscrizione, liste eccedentarie e liste deficitarie con parti decimali dei quozienti inutilizzate. In tal caso, i seggi sottratti alla lista eccedentaria in una circoscrizione sarebbero stati riassegnati a liste deficitarie in altre circoscrizioni nelle quali dette liste avrebbero registrato le maggiori parti decimali non utilizzate.

Se nel quadro normativo della Legge Calderoli «l'attribuzione di un premio di maggioranza rendeva necessario basarsi sulla determinazione, per ogni lista, di un indice proporzionale»<sup>72</sup> per l'assegnazione a livello circoscrizionale dei seggi, tale esigenza non era più ravvisabile nel contesto della Legge Rosato. Attualmente, il riparto circoscrizionale dei seggi per le elezioni europee risulta essere disciplinato dal nuovo art. 83, comma 1, lett. h) del Testo unico per le elezioni della Camera. Alle elezioni europee si applicano dunque i sistemi di “ribaltamento” dei seggi e di compensazione utilizzati in occasione delle elezioni della Camera per “calare” i seggi dal livello nazionale a quello circoscrizionale, e non i meccanismi definiti dall'articolo 83 bis, invece utilizzati per “calare” i seggi dal livello circoscrizionale a quello dei collegi plurinominali.

In applicazione dell'art. 83, comma 1, lett. h), i seggi sono attribuiti nelle macro-circoscrizioni semplicemente sulla base un quoziente elettorale circoscrizionale e sulla regola dei più alti resti. Fermo rimane il sistema di compensazione così come inizialmente previsto dalla Legge Calderoli; tuttavia, questo risulta essere completato da un ulteriore meccanismo che rende la disciplina prevista dal nuovo articolo 83 ancor più restrittiva per

<sup>70</sup> L'indice era ottenuto dalla divisione della cifra elettorale circoscrizionale di ciascuna lista per il quoziente elettorale nazionale un indice per ognuna delle liste. Si veda l'art. 83 8), DPR 30 marzo 1957, n. 361, così come modificato dalla legge n. 270 del 21 dicembre 2005.

<sup>71</sup> I seggi ancora da assegnare erano in seguito attribuiti in virtù del metodo dei più alti resti. *Ibidem*.

<sup>72</sup> Camera dei deputati, Ufficio rapporti con l'Unione europea, Documentazione per le Commissioni, Esame di atti e documenti dell'Unione europea, *Decisione 2018/994 del Consiglio dell'UE che modifica l'atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto*, cit., 25.

quanto riguarda eventuali fenomeni di “slittamento”<sup>73</sup>. Qualora infatti non sia possibile effettuare le citate operazioni di compensazione facendo riferimento ad una medesima circoscrizione, si procede ad individuare un’altra circoscrizione «fino a quando non sia possibile sottrarre il seggio eccedentario e attribuirlo ad una (...) lista deficitaria nella medesima circoscrizione»<sup>74</sup>. La lista eccedentaria può così vedersi privata di un seggio non nella circoscrizione dove ha ottenuto meno voti, bensì in altre circoscrizioni in cui la cifra elettorale ottenuta risulti ben maggiore<sup>75</sup>.

Detti meccanismi “anti-slittamento” si sono dimostrati più che sufficienti a limitare fenomeni traslativi tra circoscrizioni assicurando il pieno rispetto del criterio di proporzionalità territoriale nell’assegnazione dei seggi, così come il Consiglio di Stato aveva ritenuto necessario, tant’è che nel 2019 non si è rivelato necessario far ricorso a quel meccanismo supplementare di compensazione introdotto dalla Legge Rosato.

L’annosa questione che aveva caratterizzato le elezioni europee relativa ai sistematici slittamenti di seggi a discapito delle circoscrizioni con più alto astensionismo e meno popolose del sud ed a beneficio di quelle più popolose e con minor astensione del nord<sup>76</sup> è dunque chiusa. Si tratta tuttavia di un risultato raggiunto non senza che l’applicazione dei meccanismi di compensazione di cui all’articolo 83 del Testo Unico per le elezioni della Camera abbia comportato effetti distorsivi dal punto di vista della proporzionalità politica.

*Tabella 2: elezioni europee 2014, circoscrizione Italia centrale*

---

<sup>73</sup> Camera dei deputati, Ufficio rapporti con l’Unione europea, Documentazione per le Commissioni, Esame di atti e documenti dell’Unione europea, *Decisione 2018/994 del Consiglio dell’UE che modifica l’atto relativo all’elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto*, cit., 16 e G. TARLI BARBIERI, *Il sistema elettorale per l’elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all’Italia: problemi e prospettive dopo la sent. 239/2018 della Corte costituzionale*, cit.

<sup>74</sup> Art. 83, comma 1, lett. h), DPR 30 marzo 1957, n. 361, così come modificato dalla legge n. 165 del 3 novembre 2017.

<sup>75</sup> Si tratta di un rilievo che la stessa Corte costituzionale fa proprio nella sentenza n. 35 del 2017. Il meccanismo di compensazione introdotto dalla legge n. 52 del 2015, oggetto della pronuncia della Consulta, è infatti del tutto simile a quello dell’attuale art. 83, comma 1, lett. h), DPR 30 marzo 1957, n. 361, così come modificato dalla legge n. 165 del 3 novembre 2017.

<sup>76</sup> Si rinvia alla tabella n. 2 *Differenza tra seggi ottenuti e seggi assegnati nelle elezioni europee (1984-2009)* in G. TARLI BARBIERI, *Lo “slittamento dei seggi” dopo la sentenza n. 35/2017*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2017, 537-70. Nel 1984 si contarono 2 slittamenti; nel 1989, 5; nel 1994, 7; nel 1999, 4; nel 2004, 4; e, infine, nel 2009 sono stati 5.

Seggi da assegnare	15
Quoziente circoscrizionale	330.090

Lista	Cifra elettorale	Seggi a quoziente intero	Resti	Seggi assegnati con resti	Compensazione	Totale
Lega	1.848.001	5	0,598476*	1		6
PD	1.488.400	4	0,509073			4
M5S	882.966	2	0,674925*	1	-1	2
Fratelli d'Italia	386.061	1	0,169562			1
<b>Forza Italia</b>	<b>345.934</b>	<b>1</b>	<b>0,047999</b>		<b>1</b>	<b>2</b>
TOTALE	4.951.362	13		2		15

Si consideri come, ad esempio, nel caso delle elezioni europee del 2014 la Lega abbia conseguito un seggio nella circoscrizione dell'Italia centrale pur avendo registrato solamente il 2,1% dei voti in detta circoscrizione, cifra che in applicazione del meccanismo applicato fino al 2009 non sarebbe stata sufficiente ad assicurare un eletto<sup>77</sup>. In prima battuta assegnato alla lista NCD-UDC, lista eccedentaria, il seggio in questione è stato riassegnato alla Lega, quale lista deficitaria. In applicazione, dunque, dei meccanismi di compensazione della Legge Calderoli, la lista NCD-UDC nella circoscrizione dell'Italia centrale è stata privata di eletti, nonostante avesse conseguito circoscrizionalmente 77.366 voti in più della Lega (tabella 2).

Similmente, nel caso delle elezioni europee del 2019 (tabella 3), sempre prendendo in considerazione la circoscrizione centro, emblematico è il caso di Forza Italia. Ottenendo un seggio supplementare in forza dei meccanismi di compensazione a discapito del Movimento 5 stelle, Forza Italia risulta eguagliare in termini di eletti nella circoscrizione centro proprio il Movimento 5 stelle, nonostante quest'ultimo abbia ottenuto circoscrizionalmente più del doppio dei voti di Forza Italia. L'effetto distorsivo del meccanismo di compensazione risulta ancor più vistoso se si considera il fatto che Fratelli d'Italia, pur avendo ottenuto 40.127 voti in più di Forza Italia, ha potuto conseguire un solo seggio.

<sup>77</sup> G. TARLI BARBIERI, *Il sistema elettorale per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia: problemi e prospettive dopo la sent. 239/2018 della Corte costituzionale*, cit.



Tabella 3: elezioni europee 2019, circoscrizione Italia centrale

Gli effetti distorsivi accennati non devono tuttavia stupire. Garantendo in modo soddisfacente, sia nel 2014 che nel 2019, l'equilibrio territoriale della rappresentanza fra le circoscrizioni, i meccanismi di compensazione presentano il rilevante inconveniente di alterare la proporzionalità all'interno delle stesse circoscrizioni premiando, come dimostrato, liste dagli esigui resti e negando circoscrizionalmente rappresentanza ad altre liste, dal ben più elevato consenso elettorale.

Deve essere difatti sottolineata l'impossibilità teorico-matematica in sistemi elettorali in cui l'attribuzione dei seggi implica il "ribaltamento" dal livello nazionale a circoscrizionale di garantire una perfetta assegnazione a livello nazionale dei seggi, ed al contempo una perfetta attribuzione alle circoscrizioni del numero di seggi ad esse spettanti, ed il rispetto

Seggi da assegnare	14
Quoziente circoscrizionale	352.992

Lista	Cifra elettorale	Indice	Quozienti attribuzione	Seggi interi	Resti	Seggi con resti	Comp.	Tot.
PD	2.661.902	7,540970	6,975923	6	0,975923*	1		7
M5s	1.245.245	3,527686	3,263356	3	0,263356			3
FI	842.353	2,386323	2,207515	2	0,207515			2
Altra Europa	269.727	0,764116	0,706861	0	0,706861*	1		1
NCD-UDC	200.159	0,567036	0,524547	0	0,524547*	1	-1	0
<b>Lega</b>	<b>122.793</b>	<b>0,347863</b>	<b>0,321798</b>	<b>0</b>	<b>0,321798</b>		<b>1</b>	<b>1</b>
TOTALE	5.219.386			11		3		13

dell'andamento del voto nelle circoscrizioni stesse: non a caso si è parlato a tal proposito di «quadratura del circolo»<sup>78</sup>. Si rivela dunque impossibile conciliare contemporaneamente «il principio (...) della rappresentanza politica con il principio della rappresentanza territoriale»<sup>79</sup>.

Si tratta di un'operazione di bilanciamento alla luce della cui delicatezza la Corte costituzionale nella sentenza n. 271 del 2010 aveva affermato che doveva spettare al

<sup>78</sup> G. SCHEPIS, *I sistemi elettorali*, Empoli, 1955, 144 ss. citato da G. TARLI BARBIERI, *Il sistema elettorale per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia: problemi e prospettive dopo la sent. 239/2018 della Corte costituzionale*, cit.

<sup>79</sup> C. FUSARO, *Quando il Consiglio di Stato irride alla Corte costituzionale ovvero degli sberleffi di Palazzo Spada alla Consulta (e alla ragione)*, cit.

legislatore individuare un punto di equilibrio, non essendovi una soluzione univoca costituzionalmente obbligata<sup>80</sup>. Se la citata pronuncia della Consulta è stata disattesa dal Consiglio di Stato, il disegno di legge n. 405 del 2022 ponendosi nel solco tracciato dalla sentenza, restituirebbe al legislatore nazionale il suo fisiologico ruolo nello stabilire un nuovo equilibrio tra rappresentanza territoriale e rappresentanza politica, e pertanto non può che essere accolto con favore.

L'intervento in materia da parte del legislatore metterebbe peraltro fine ai rischi connessi ad eventuali variazioni di quei meccanismi volti ad evitare effetti distorsivi del principio della rappresentanza territoriale contenuti nel Testo Unico per le elezioni della Camera, applicati *per relationem* alle elezioni europee. Nel caso in cui detta disciplina variasse in modo tale da non poter essere adattata alle elezioni dei membri italiani del Parlamento europeo<sup>81</sup>, sarebbe resa inapplicabile la legge 18/1979, impedendo dunque «l'individuazione dei candidati eletti, vanificando così le elezioni e privando l'Italia della sua quota di rappresentanti in seno all'europarlamento, in palese violazione degli obblighi assunti in sede comunitaria»<sup>82</sup>.

Principio ispiratore del disegno di legge n. 405 rimane la valorizzazione della rappresentanza territoriale; ciononostante, gli equilibri definiti da Palazzo Spada risultano essere modificati anzitutto dalla scissione della “Circoscrizione isole” in due nuove circoscrizioni corrispondenti alle regioni Sicilia e Sardegna. Sulla base dei dati dell'ultimo censimento generale nazionale<sup>83</sup> ed in applicazione dell'articolo 2 della legge n. 18 del 1979, sarebbero rispettivamente due ed otto i seggi preventivamente assegnati alle due futuribili circoscrizioni.

A parere di chi scrive, le motivazioni alla base della istituzione delle due nuove circoscrizioni risulterebbero tuttavia piuttosto deboli. Sono frequenti nella relazione introduttiva al disegno di legge i riferimenti all'articolo 119, sesto comma, della Costituzione<sup>84</sup> (come modificato dalla legge costituzionale n. 2 del 2022) con riguardo agli svantaggi derivanti dalla condizione di “insularità”, nel contesto di un articolo dedicato all'autonomia finanziaria degli enti territoriali. Se è pacifico che ricadano nella sfera di applicazione del nuovo sesto comma interventi a carattere economico-finanziario e sociale volti alla riduzione degli svantaggi derivanti dalla condizione di insularità<sup>85</sup>, pare discutibile

<sup>80</sup> Corte cost. sent. n. 271/2010, *considerando in diritto*, n. 5.2.

<sup>81</sup> A tale eventualità viene fatto riferimento in G. TARLI BARBIERI, *Lo “slittamento dei seggi” dopo la sentenza n. 35/2017*, cit.

<sup>82</sup> A. RUSSO, “Irragionevolezza” del sistema proporzionale puro? Un caso emblematico, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2002, 309-34.

<sup>83</sup> È fatto riferimento ai dati del censimento generale del 9 ottobre 2011, utilizzati peraltro nel DPR 22 marzo 2019 “Assegnazione del numero dei seggi alle circoscrizioni per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia”.

<sup>84</sup> Detto comma prevede che «la Repubblica riconosce le peculiarità delle Isole e promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità». Legge costituzionale 7 novembre 2022, n. 2, recante “Modifica all'articolo 119 della Costituzione, concernente il riconoscimento delle peculiarità delle Isole e il superamento degli svantaggi derivanti dall'insularità”, GU n. 267 del 15 novembre 2022.

<sup>85</sup> Si veda: G. G. CARBONI, *La stagione dell'insularità*, in *Federalismi*, n. 22/2022, 10-20; T. E. FROSINI, *Il diritto costituzionale all'insularità*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1/2023, 41-57; A. MORELLI, *The dark side of the moon. Il ritorno dell'insularità in Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 6/2021, 1363-67.

rinvenire in detta norma una solida giustificazione alla creazione delle due nuove circoscrizioni insulari. Anche considerando i lavori parlamentari della legge costituzionale n. 2 del 2022 e dunque guardando al termine “insularità” come fonte di interventi volti alla valorizzazione<sup>86</sup> delle specificità territoriali «storiche, culturali, linguistiche, che contribuiscono ad arricchire il patrimonio culturale nazionale»<sup>87</sup>, individuare nell’articolo 119, comma 6, la primaria giustificazione di un intervento in materia elettorale sembra un’argomentazione non convincente.

Eguale, lascia perplessità il riferimento all’articolo 174 TFUE, norma in realtà a fondamento della politica europea di coesione ed ispiratrice, dunque, di misure volte alla riduzione sia del divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni europee che del ritardo delle regioni meno favorite, tra cui figurano certamente anche le regioni insulari<sup>88</sup>. L’articolo, tuttavia, non pare avere un impatto sulla materia elettorale, tant’è che l’ultima modifica dell’Atto elettorale europeo del 2018, lascia ampi margini di discrezionalità agli Stati membri nella definizione delle circoscrizioni, senza riferirsi alla condizione di insularità. Risultano infatti compatibili col diritto dell’Unione europea sistemi elettorali che prevedano il riparto proporzionale dei seggi direttamente all’interno di una sola ed unica circoscrizione nazionale, nonostante l’esistenza di territori periferici od ultra-periferici<sup>89</sup>.

A ciò si aggiunga che la debole consistenza demografica della Sardegna tende a penalizzare i candidati sardi in una circoscrizione pluriregionale condivisa con la ben più popolosa Sicilia. Tuttavia, si tratta di una problematica che, logicamente, in modo non dissimile, si manifesta per tutte le Regioni italiane che, seppur non insulari, sono inserite in una macro-circoscrizione assieme ad altre notevolmente più popolose (si pensi al caso del Molise o della Basilicata entrambe facenti parte della circoscrizione dell’Italia meridionale).

Inoltre, l’eventualità che nessun candidato sardo possa essere eletto nell’attuale circoscrizione Isole, vista l’attuale impostazione dei Trattati europei, non deve essere letta quale patologia del sistema attualmente in vigore. Se numerosi ed insistenti sono i riferimenti contenuti nella relazione introduttiva del DDL n. 405 all’esigenza di garantire equamente alle due isole «una piena e indipendente rappresentanza al Parlamento europeo»<sup>90</sup>, non può che essere ricordato come il legislatore nazionale debba guardarsi bene, in ragione di quanto disposto dal citato articolo 14 TUE, dal considerare i membri del Parlamento europeo eletti in Italia rappresentanti dello Stato di appartenenza ed a maggior

<sup>86</sup> L. FUCITO (a cura di), *Dossier del Servizio Studi sul superamento degli svantaggi derivanti dall’insularità (A.S. n. 865-A)*, Servizio studi Senato, Ufficio ricerche sulle questioni regionali e delle autonomie locali, n. 262/2021, 7-29.

<sup>87</sup> Audizione svolta dalla Commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica sul disegno di legge costituzionale n. 865/2018 (“Riconoscimento insularità”) del Prof. Pubusa del 25 giugno 2020, si veda: L. M. TONELLI, *La riemersione dell’insularità in Costituzione*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 6/2022, 111-131.

<sup>88</sup> *Ibid.*

<sup>89</sup> Si pensi al sistema elettorale adottato in Francia. Dalle prime elezioni dirette del Parlamento europeo del 1979 sino ad oggi, con l’eccezione di una breve parentesi intercorsa tra le elezioni europee del 2004 e del 2014, è fatto ricorso ad un sistema proporzionale applicato direttamente in un’unica circoscrizione elettorale di cui fanno parte la cosiddetta *France métropolitaine*, nonché l’insieme dei dipartimenti e collettività d’oltremare. Per una sintetica trattazione si rinvia a: R. RAMBAUD, *Droit des élections et des référendums politiques*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2019, 243-246.

<sup>90</sup> Relazione introduttiva al disegno di legge d’iniziativa dal senatore Meloni recante modifiche alla legge 24 gennaio 1979, n. 18.

ragione rappresentanti della propria circoscrizione o Regione d'elezione, essendo questi in realtà esclusivamente rappresentanti dei cittadini dell'Unione.

Ultimo punto di interesse è costituito dal riferimento al tema della tutela delle minoranze linguistiche storiche; difatti, a seguito della legge 15 dicembre 1999, n. 482 «alla popolazione sarda è ormai riconosciuto lo *status* di minoranza linguistica ai sensi dell'articolo 6 della Costituzione»<sup>91</sup>. Ciononostante, la minoranza sardofona, così come le altre a cui riferimento è fatto nella legge n. 482, risulta essere esclusa dell'attuale sistema di cui all'articolo 22 della legge n. 18 del 1979 volto a favorire l'elezione<sup>92</sup> di rappresentanti di minoranze linguistiche. Applicabile alle sole liste espressione delle minoranze di lingua tedesca, francese o slovena, il meccanismo dell'articolo 22 nel tempo ha mostrato notevoli limiti<sup>93</sup>, tanto che è stato oggetto di due questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal Tribunale di Cagliari e di Trieste<sup>94</sup> in quanto fonte di discriminazione nei confronti delle altre minoranze linguistiche tutelate legalmente (tra cui quella sarda). Con ordinanza n. 165 del 2016 la Corte costituzionale ne ha tuttavia dichiarato la manifesta inammissibilità sulla base dell'inadeguatezza dell'argomentazione del giudice *a quo* a riguardo all'interesse ad agire dei ricorrenti, ed in particolare a riguardo della loro appartenenza alle specifiche minoranze linguistiche asseritamente discriminate, oltre che sulla base della constatazione del fatto che tale questione avrebbe dovuto essere posta nell'ambito del procedimento elettorale preparatorio, dal momento che già in quella sede sarebbe stata assicurata una piena tutela giurisdizionale.

Le preoccupazioni, dunque, del legislatore nazionale potrebbero apparire in questo caso fondate; tuttavia, l'entrata in vigore del disegno di legge in esame non opererebbe un generale ripensamento del meccanismo di tutela di cui all'articolo 22 della legge n. 18 del 1979. Con la creazione di una specifica circoscrizione, un irragionevole trattamento differenziato sarebbe dunque riservato alla minoranza sardofona, rispetto alle minoranze di cui all'art. 22, nonché rispetto alle altre di cui alla legge n. 482 del 1999.

Focalizzandosi sul meccanismo di attribuzione dei seggi del disegno di legge in esame, questo, facendo salvo il meccanismo di assegnazione a livello nazionale, inciderebbe esclusivamente sul metodo di attribuzione dei seggi nelle nuove sei circoscrizioni

<sup>91</sup> *Ibid.*

<sup>92</sup> È consentito alle liste espressione delle minoranze linguistiche francesi della Valle d'Aosta, tedesche della Provincia di Bolzano e di lingua slovena del Friuli-Venezia Giulia la possibilità di formare un cosiddetto "gruppo di liste" collegandosi ad una lista di una forza politica nazionale presente in tutte le circoscrizioni. Ai fini dell'attribuzione dei seggi un "gruppo di liste" viene assimilato ad una lista: nella circoscrizione dove è stata presentata la lista rappresentativa della minoranza linguistica i suoi candidati e quelli della lista nazionale confluiscono dunque in un'unica graduatoria, stilata in base alle rispettive cifre elettorali individuali dei candidati. Nei limiti del numero totale di seggi ottenuto dal gruppo di liste sono eletti i candidati più votati. Tuttavia, se nessun candidato espressione di una minoranza avesse raggiunto nella graduatoria una posizione tale da determinarne l'elezione, il candidato espressione di una minoranza che avesse ottenuto almeno 50.000 preferenze risulterebbe egualmente eletto, in virtù dell'articolo 22 comma 3 a tale candidato spetta infatti l'ultimo posto fra gli eletti della graduatoria.

<sup>93</sup> Il meccanismo dell'articolo 22 nella prassi ha peraltro operato sistematicamente «soltanto a favore della minoranza sudtirolese», si veda: M. COSULICH, *La rappresentanza delle minoranze linguistiche al Parlamento europeo: un altro disincanto?*, in *Dirittifondamentali.it*, n.1/2021, 2 febbraio 2021.

<sup>94</sup> Si veda l'ordinanza del 12 maggio 2014, iscritta al n. 173 del registro ordinanze 2014 del Tribunale ordinario di Cagliari e l'ordinanza del 12 agosto 2014, iscritta al n. 31 del registro ordinanze 2015 del Tribunale ordinario di Trieste, seconda sezione civile.

prevedendo il ricorso ad un quoziente elettorale circoscrizionale ed al metodo dei più alti resti. Tuttavia, a differenza di quanto accaduto nel 2019, le operazioni di calcolo ai fini dell'attribuzione dei seggi in base ai resti procederebbero a partire dalla circoscrizione di minore consistenza demografica e non prendendo in considerazione, progressivamente all'assegnazione dei seggi, le liste alle quali sono già stati attribuiti tutti i seggi ad esse spettanti a livello nazionale. terminate tali operazioni, i seggi che non fossero stati ancora assegnati ad una lista, sarebbero attribuiti in quelle circoscrizioni in cui la lista stessa ha ottenuto i maggiori resti, utilizzando per primi i resti che non hanno già dato luogo ad attribuzioni.

Contrariamente a quanto accaduto a partire dal 2014, il sistema risulterebbe essere privo di meccanismi di compensazione: l'attribuzione progressiva dei seggi in base ai resti a partire dalla circoscrizione dalla minore consistenza demografica<sup>95</sup>, unitamente alla graduale esclusione delle varie liste una volta raggiunta la rispettiva quota nazionale di seggi, garantirebbe l'equilibrio territoriale della rappresentanza fra le circoscrizioni, limitando ma non escludendo fenomeni traslativi di seggi.

I meccanismi delineati nel disegno di legge n. 405 configurerebbero dunque un nuovo punto di equilibrio tra esigenze di rappresentanza territoriale e di rappresentanza politica. Rispetto a quanto accaduto nel 2014 e 2019 il meccanismo proposto assicurerebbe decisamente in modo più marcato il rispetto dell'andamento del voto a livello circoscrizionale a discapito, tuttavia, della rigorosa attribuzione alle singole circoscrizioni dell'esatto numero di seggi ad esse spettanti.

Se infatti applicando il proposto sistema di attribuzione circoscrizionale dei seggi ai risultati elettorali del 2019 (si vedano le tabelle 4, 5, 6, 7, 8 e 9) non si rilevano vistosi effetti distorsivi, analoghi a quelli in precedenza esaminati in relazione alla circoscrizione centrale (v. supra), risulta evidente come detto sistema consentirebbe con maggiore facilità la sopravvenienza di limitati fenomeni traslativi, se confrontato ai rigidi meccanismi delle Leggi Calderoli e Rosato. Ciononostante, può essere affermato che il manifestarsi di detti fenomeni traslativi rimane, anche nel caso del meccanismo di cui nel disegno di legge n. 405, «un'ipotesi residuale, che può verificarsi, per ragioni matematiche e casuali»<sup>96</sup>, qualora particolari circostanze si verificano (v. infra) e pertanto conforme al dettato costituzionale.

In particolare, in sede di attribuzione dei resti, il sistema delineato dal disegno di legge n. 405 potrebbe comportare situazioni in cui, giunti alla circoscrizione con la maggiore dimensione demografica, non sarebbe più possibile assegnare tutti i seggi spettanti a detta circoscrizione, in quanto gran parte delle liste avrebbero ormai esaurito la propria quota nazionale di seggi ed i resti delle rimanenti liste nella circoscrizione sarebbero già stati utilizzati. Si prenda in considerazione a tal proposito il caso di Forza Italia nella circoscrizione nord ovest (tabella 9). Evitando di utilizzare lo stesso resto due volte,

<sup>95</sup> Considerando i dati del censimento generale del 9 ottobre 2011, utilizzati nel DPR 22 marzo 2019 "Assegnazione del numero dei seggi alle circoscrizioni per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia", la seguente serie risulta essere la sequenza di assegnazione progressiva dei seggi in base ai resti alle circoscrizioni: Sardegna, Sicilia, Nord est, Centro, Sud e Nord ovest.

<sup>96</sup> Corte cost. sent. n. 25/2017, *considerando in diritto*, n. 10.2.

dovrebbe essere privilegiata la soluzione che sembra essere fornita dallo stesso disegno di legge: i seggi non ancora attribuiti sarebbero assegnati alle liste la cui quota nazionale non è esaurita, in quelle circoscrizioni in cui le medesime liste hanno ottenuto i maggiori resti, partendo da quelli inutilizzati; il che, nel caso concreto presentato, significa attribuire l'ultimo seggio residuo a Forza Italia nella circoscrizione Sud (tabella 8) e pertanto con lo “slittamento” di un seggio preventivamente assegnato alla circoscrizione Nord ovest.

*Tabella 4: Circoscrizione Sardegna*

Seggi da assegnare: 2
Quoziente circoscrizionale: 225.064

Lista	Cifra elettorale	Seggi Interi	Resti	Seggi con resti	Totale seggi
Lega	135.496	0	0,60	1	1
PD	119.260	0	0,53		0
M5S	126.301	0	0,56	1	1
Forza Italia	38.389	0	0,17		0
Fratelli d'Italia	30.681	0	0,13		0
TOTALE	450.127	0		2	2

*Tabella 5: Circoscrizione Sicilia*

Seggi da assegnare: 6
Quoziente circoscrizionale: 238.869

Lista	Cifra elettorale	Seggi Interi	Resti	Seggi con resti	Totale seggi
Lega	319.439	1	0,33		1
PD	255.741	1	0,07		1
M5S	479.562	2	0,007		2
Forza Italia	261.340	1	0,09		1
Fratelli d'Italia	117.131	0	0,49	1	1
TOTALE	1.433.213	5		1	6

*Tabella 6: Circoscrizione Italia Nord-Orientale*

Seggi da assegnare: 15
Quoziente circoscrizionale: 345.575

Lista	Cifra elettorale	Seggi Interi	Resti	Seggi con resti	Totale seggi
Lega	319.439	6	0,89	1	7
PD	255.741	4	0,01		4
M5S	479.562	1	0,73	1	2
Forza Italia	261.340	1	0,39		1
Fratelli d'Italia	117.131	0	0,96	1	1
TOTALE	1.433.213	12		3	15

*Tabella 7: Circoscrizione Italia Centrale*

Seggi da assegnare: 15
Quoziente circoscrizionale: 330.054

Lista	Cifra elettorale	Seggi Interi	Resti	Seggi con resti	Totale seggi
Lega	1.848.005	5	0,60	1	6
PD	1.488.260	4	0,50	1	5
M5S	882.802	2	0,67	Quota esaurita	2
Forza Italia	345.788	1	0,05		1
Fratelli d'Italia	385.962	1	0,17		1
TOTALE	4.950.817	13		2	15

*Tabella 8: Circoscrizione Italia Meridionale*

Seggi da assegnare: 18
Quoziente circoscrizionale: 276.045

Lista	Cifra elettorale	Seggi Interi	Resti	Seggi con resti	Totale seggi
Lega	1.291.546	4	0,69	1	5
PD	984.619	3	0,57	1	4
M5S	1.603.392	5	0,81	Quota esaurita	5
Forza Italia	674.489	2	<b>0,44</b>	<u>1</u>	3
Fratelli d'Italia	414.767	1	0,50	1	2
TOTALE	4.968.813	15		3 + 1	18 + 1

*Tabella 9: Circoscrizione Italia Nord-Occidentale*

Seggi da assegnare: 20
------------------------

Quoziente circoscrizionale: 353.461
-------------------------------------

Lista	Cifra elettorale	Seggi Interi	Resti	Seggi con resti	Totale seggi
Lega	3.193.908	9	0,69	Quota esaurita	9
PD	1.866.777	5	0,57	Quota esaurita	5
M5S	873.749	2	0,81	Quota esaurita	2
Forza Italia	691.037	1	0,44	1	2
Fratelli d'Italia	443.763	1	0,50	Quota esaurita	1
TOTALE	7.069.234	18		1	19

Curiosamente, all'attribuzione progressiva dei resti in base alla dimensione demografica delle circoscrizioni ed alla contestuale eliminazione dal riparto delle liste la cui quota nazionale di seggi è stata già interamente attribuita, consegue che fenomeni traslativi, e dunque distorsivi della proporzionalità territoriale, si concentrino nelle circoscrizioni dalla maggior consistenza demografica, proprio quelle circoscrizioni che fino al 2009 risultavano sistematicamente “beneficiarie” di seggi “slittati” a svantaggio delle circoscrizioni meridionali<sup>97</sup>.

#### 4. Considerazioni conclusive

Se la questione relativa ad un eventuale abbassamento della soglia di sbarramento non presenta, come accennato, alcuna urgenza di natura politica oltre che giuridico-istituzionale, ben diverse considerazioni possono essere mosse, a parere di chi scrive, sulla questione riguardante l'assegnazione dei seggi a livello circoscrizionale.

La definizione *per relationem* del meccanismo di attribuzione circoscrizionale dei seggi successivamente agli interventi del Consiglio di Stato deve essere valutata come una vera e propria stortura giuridico-istituzionale che necessita un più rapido intervento da parte del legislatore nazionale, se non entro le elezioni europee del giugno 2024, vista la ristrettezza dei tempi, entro le elezioni del 2029.

In ultima analisi, deve esser rilevato come una soluzione ad entrambe le questioni possa essere fornita dall'adozione di un sistema di attribuzione diretto dei seggi a livello circoscrizionale, senza dunque far dunque ricorso a meccanismi di “ribaltamento” dei seggi dal piano nazionale a quello circoscrizionale. Non può essere infatti omesso il riferimento alle proposte, al momento esclusivamente dottrinali<sup>98</sup>, per le quali all'adozione di un sistema di assegnazione diretta dei seggi nelle circoscrizioni corrisponderebbe la riduzione delle

<sup>97</sup> Vedere nota 45.

<sup>98</sup> G. TARLI BARBIERI, *Il sistema elettorale per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia: problemi e prospettive dopo la sent. 239/2018 della Corte costituzionale*, cit.



dimensioni di quest'ultime, cosicché gli effetti selettivi impliciti del sistema consentirebbero l'abbandono della soglia di sbarramento nazionale.

Si tratterebbe di una soluzione che non contravverrebbe né a quanto disposto dall'Atto elettorale europeo, così come modificato dalla Decisione 2018/994, né tantomeno alla sentenza n. 239 del 2018 della Corte costituzionale, al contrario si inserirebbe pienamente nella loro comune logica ispiratrice volta a favorire le formazioni di solide maggioranze in seno al Parlamento europeo. Ritenendo necessaria l'adozione di una soglia di sbarramento esplicita solamente qualora un numero superiore a 35 membri del Parlamento europeo sia eletto in una circoscrizione nazionale, pare evidente come il legislatore europeo ritenga che gli effetti selettivi impliciti di circoscrizioni dalle ridotte dimensioni (dunque in cui ad essere eletto è un numero di deputati inferiore a 35), siano sufficienti ad impedire una eccessiva frammentazione della rappresentanza europea. Considerazioni del tutto simili possono essere avanzate sulla base di quanto sostenuto dal giudice costituzionale italiano nella citata sentenza n. 239 del 2018 in cui, è fatto espresso riferimento al notevole effetto preclusivo di soglie di sbarramento implicite, talvolta «potenzialmente assai più rilevante di una soglia di sbarramento» esplicita a livello nazionale<sup>99</sup>. Ne consegue che anche una soglia implicita legata in sostanza alle dimensioni delle circoscrizioni e all'attribuzione diretta dei seggi in queste ultime possa garantire l'efficienza dei meccanismi decisionali dell'Assemblea, nonché la formazione di una maggioranza politica.

---

<sup>99</sup> Corte cost. sent. n. 239/2018, *considerando in diritto*, n. 6.2.