



**NOMOS**

Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato  
e storia costituzionale

## **PARLAMENTO EUROPEO E LEGGI ELETTORALI: QUALE RUOLO PER LE CORTI COSTITUZIONALI?**

di Giammaria Milani\*

**P**rendo spunto dal saggio di Dieter Grimm per introdurre, e brevemente commentare, un aspetto che potenzialmente è in grado di incidere sui problemi di legittimazione dell'Unione europea attraverso l'evoluzione dell'organo che rappresenta i cittadini dell'Unione (art. 10 TUE), ovvero il Parlamento europeo.

L'aspetto a cui si fa riferimento è il ruolo delle giurisprudenze costituzionali in materia elettorale. Le sentenze che riguardano i sistemi elettorali oggi in vigore per eleggere il Parlamento europeo sono infatti in grado di incidere sulle modalità di concepire il ruolo di tale organo, il suo *modus operandi* e soprattutto i rapporti che lo legano alle altre istituzioni europee.

Ancora, si può aggiungere che gli effetti di questa giurisprudenza siano direttamente proporzionali al peso specifico degli Stati da cui tale giurisprudenza proviene: così è per la Germania, che attualmente elegge 96 dei 751 membri (uno su otto) e il cui "Tribunale costituzionale" è recentemente intervenuto, per la terza volta, sulla legge elettorale nazionale per l'elezione del Parlamento europeo. Attualmente, esso è l'unico organo di giustizia costituzionale ad essersi pronunciato sulla legge elettorale europea, ma presto potrebbe essere affiancato dalla Corte costituzionale italiana, da poco adita per profili simili a quelli decisi dal *Bundesverfassungsgericht*, anche in questo caso si tratterebbe di una decisione con effetti non da sottovalutare, se si pensa che la normativa in vigore in Italia serve ad eleggere ben 73 europarlamentari (uno su dieci).

Il "Tribunale costituzionale tedesco" ha dichiarato, nel 2014, l'incostituzionalità della soglia di sbarramento del 3% prevista per accedere alla ripartizione dei seggi spettanti alla Germania. Con la loro decisione, i giudici tedeschi hanno confermato di fatto la recente giurisprudenza del Tribunale, che già nel 2011 si era espresso in senso contrario alla presenza della clausola di sbarramento, in quell'occasione del 5%. Al contrario, andando a ritroso fino al 1979, lo stesso giudice costituzionale tedesco aveva in passato dichiarato conforme alla Legge fondamentale la soglia di sbarramento del 5%.

---

\* Dottorando in Diritto pubblico comparato presso l'Università di Siena

Come detto, a questa giurisprudenza potrebbe presto affiancarsi quella italiana: il Tribunale di Venezia ha infatti sollevato una questione di legittimità costituzionale della legge 18/1979 nella parte in cui prevede una soglia del 4% per l'accesso alla ripartizione dei seggi.

Gli argomenti utilizzati dal Tribunale di Venezia sono in gran parte riproducibili di quelli già utilizzati nelle ultime due occasioni dal *Bundesverfassungsgericht*. La giurisprudenza di quest'ultimo organo 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. 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.

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 Trattato 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): così, al Parlamento sono adesso riconosciute importanti funzioni nell'attività legislativa e di bilancio e, del pari, il suo ruolo risulta decisivo nel procedimento di formazione della Commissione.

La possibilità di utilizzare soglie di sbarramento è prevista, giova ricordarlo, dal c.d. “Atto di Bruxelles”, approvato nel 1976 per dettare linee comuni agli Stati sulla normativa da adottare per l'elezione del Parlamento europeo: nel 2002, al fine di evitare una eccessiva parcellizzazione della rappresentanza politica in Parlamento europeo, è stata prevista proprio la possibilità, per ciascuno Stato, di utilizzare clausole di sbarramento purché esse non siano maggiori del 5% dei voti.

È pur vero, come sottolinea il Tribunale costituzionale tedesco, che l'accesso di un numero maggiore di partiti alla ripartizione dei seggi – che avviene a livello nazionale attraverso la cancellazione delle soglie – non si traduce automaticamente in una parcellizzazione della rappresentanza in Parlamento europeo, dacché i gruppi qui presenti non sono, analogamente a quanto avviene negli Stati, la proiezione semi-automatica dei partiti all'interno dell'Aula, quanto

piuttosto dei contenitori trasversali agli Stati stessi e alle formazioni politiche ivi operanti. E tuttavia non si può neanche tacere il fatto che una migliore coesione interna dei gruppi parlamentari potrebbe essere favorita da una minore frammentazione dei risultati nazionali. Questo potrebbe portare a rafforzare la natura competitiva e non consociativa del Parlamento europeo, primo passo per una europeizzazione del dibattito politico europeo.

La decisione che sarà presa dalla Corte costituzionale italiana potrà dunque contribuire ad un cambio di percezione del Parlamento europeo nel quadro delle istituzioni dell'Unione.

Nel caso in cui i giudici 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 quello di 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.