



15 MAGGIO 2019

La crisi italiana e l'elezione del Parlamento europeo

di Alfonso Vuolo

Professore associato di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Napoli Federico II



La crisi italiana e l'elezione del Parlamento europeo *

di Alfonso Vuolo

Professore associato di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Napoli Federico II

Sommario: 1. Quadro politico e istituzionale. 2. Seggi e sistema elettorale. 3. Elezioni europee del 2014. 4. Campagna elettorale e forze politiche in competizione.

1. Quadro politico e istituzionale

L'Italia ha una forma di Stato democratica-repubblicana. La forma di governo è parlamentare a debole razionalizzazione.

Il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio e, su proposta di questi, i ministri. Il Governo deve ottenere la fiducia di entrambe le Camere entro dieci giorni dalla sua formazione.

I componenti dei due rami del Parlamento sono eletti dal corpo elettorale, secondo un sistema più volte modificato nei tempi recenti.

La legge n. 165 del 2017, attualmente vigente, delinea una formula mista. Oltre un terzo dei seggi è assegnato secondo il metodo maggioritario *plurality*¹. Poco meno di due terzi² è ripartito secondo la formula proporzionale (sistema del quoziente) con soglia di sbarramento al 3% per le liste singole e al 10% per le coalizioni di cui almeno una lista deve ottenere il 3%. Le coalizioni si avvantaggiano dei voti delle liste, escluse dal riparto, che abbiano raggiunto almeno l'1% dei suffragi. La verifica del superamento delle soglie è effettuata in ambito nazionale. Al Senato, però, il riparto dei seggi è compiuto in sede regionale mentre alla Camera su scala nazionale.

Il sistema maggioritario e quello proporzionale sono correlati per alcuni non trascurabili aspetti. Infatti, il candidato all'interno del collegio è sostenuto da una lista o da una coalizione di liste, che competono in un collegio plurinomiale, laddove è assegnato un numero di seggi non inferiore a due e non superiore a otto. I collegi plurinominali, a loro volta, sono inseriti nell'ambito di circoscrizioni: al Senato, in linea con l'art. 57 della Costituzione, a ciascuna regione corrisponde una circoscrizione, mentre alla Camera il

* Capitale: Roma; superficie: 302.073 kmq; numero di abitanti: 60.665.551; densità: 201 abitanti per kmq; moneta: Euro; aspettativa di vita: 80,1 anni uomini, 84,7 donne; Pil: 1756,9 mln di Euro; Pil/abitante: 22.699 Euro; tasso di disoccupazione: 10,2%; tasso di inflazione annuo: 1,1%; rapporto debito pubblico/Pil: 132,5%; data ingresso nell'Unione Europea: 1957.

¹ Precisamente 232 alla Camera e 116 al Senato.

² 386 alla Camera e 193 al Senato.

territorio delle regioni più popolate è suddiviso fino a quattro circoscrizioni per un totale complessivo di 28.

Le liste sono bloccate. Il voto è unico alla lista e si trasferisce al candidato collegato nel collegio per la competizione maggioritaria. I voti dati ai soli candidati del collegio sono ripartiti *pro quota* alle liste della coalizione collegata rispetto ai voti ottenuti da queste nel collegio.

Si aggiunge infine la circoscrizione Estero, nella quale, con sistema proporzionale e voto di preferenza, sono eletti dodici deputati e sei senatori.

La legge 165 del 2017 costituisce l'esito di un tortuoso cammino snodatosi attraverso interventi legislativi, pronunce della Corte costituzionale, tentativi di riforma costituzionale e riassetto del sistema politico, sui quali non è possibile soffermarsi con completezza.

È però importante mettere in evidenza che essa costituisce una soluzione di continuità rispetto ai precedenti modelli in vigore dal 1993³. Ci si riferisce, innanzitutto, alla circostanza che il sistema, pur ascrivibile a quello delle formule miste, contempla una sensibile prevalenza del metodo proporzionale su quello maggioritario (61% contro 37%, mentre il restante 2% è selezionato nella circoscrizione estero). È, quindi, rovesciata la prospettiva con riguardo alle leggi 276 e 277 del 1993, in virtù delle quali, invece, i tre quarti dei seggi erano assegnati col sistema *plurality* e il restante quarto con metodo proporzionale. Ancora più tangibile è la differenza con quanto previsto dalla l. n. 270 del 2005, dal momento che, almeno con riferimento alla Camera dei deputati, questa delineava un formula *majority assuring*: lo schieramento vincente, indipendentemente dal superamento di una soglia minima, otteneva 340 seggi, mentre al Senato il premio, assegnato in ambito regionale (pari al 55% dei seggi assegnati alla circoscrizione), tendeva in larga parte a neutralizzarsi. Le formule in concreto sperimentate⁴, precedentemente alla legge 165 del 2017, hanno innescato per lungo tempo una competizione bipolare all'esito della quale, in buona misura, vi era uno schieramento autosufficiente per sostenere la formazione di un nuovo esecutivo (soprattutto in ragione di quanto previsto dalla l. 270 del 2005 alla Camera dei deputati).

³ Per una ampia analisi delle formule vigenti tra il 1993 e il 2015 si veda G. TARLI BARBIERI, *Sistemi elettorali (Camera e Senato)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano Annali X, 2017.

⁴ Deve essere evidenziato che anche la l. 52 del 2015, nota come "Italicum", si ispirava ad una logica *majority assuring* dal momento che alla Camera dei deputati il premio era assegnato alla lista che avesse superato il 40% dei voti o, in mancanza, alla lista vincente al ballottaggio tra le due forze che al primo turno avessero ottenuto il maggior numero di voti. Il ballottaggio è stato dichiarato illegittimo dalla Corte con la sentenza n. 35 del 2017. La legge 52 del 2015 non ha mai avuto applicazione anche perché, nel frattempo, il disegno di riforma costituzionale, che mirava, tra l'altro, ad estromettere dal circuito fiduciario il Senato (destinato a divenire camera rappresentativa delle autonomie territoriali), è stato bocciato dagli elettori al referendum del 4 dicembre 2016. Pertanto, il legislatore è intervenuto nuovamente in materia elettorale, dal momento che, diversamente operando, per la Camera vi sarebbe stato un sistema proporzionale con eventuale premio, mentre al Senato vigeva il c.d. "Consultellum", ovvero la legge 270 del 2005 così come risultante dall'intervento caducatorio operato dalla Corte con la sentenza n. 1 del 2014.

L'ingresso sulla scena politica di un nuovo soggetto, quale il "MoVimento 5 Stelle", ha determinato un elemento di forte instabilità, come plasticamente rappresentato nella competizione del 2013. Infatti, la coalizione di centro-sinistra⁵, con un risicato scarto di suffragi, per effetto del premio otteneva una larga maggioranza⁶ in seno alla Camera dei deputati, a discapito delle altre forze in competizione⁷; al Senato, invece, non guadagnava nemmeno la maggioranza relativa in termini di seggi⁸.

L'inedito assetto tripolare (se non quadripolare) della rappresentanza determinava una situazione di stallo anche per l'elezione del nuovo Capo dello Stato. Solo con un estenuante accordo fu possibile la rielezione di Giorgio Napolitano a Presidente della Repubblica⁹.

Il 27 aprile 2013 si formò poi il governo presieduto dall'on. Enrico Letta¹⁰, sostenuto da una compagine eterogenea¹¹. Tuttavia, l'elezione di Matteo Renzi a segretario nazionale del Partito democratico era destinata a segnare le sorti della legislatura. Infatti, questi succedeva nella carica di governo all'on. Letta¹², dimessosi nel frattempo a seguito di una votazione assunta in seno alla direzione del PD.

Con la sentenza n. 1 del 2014, la Corte costituzionale poi dichiarava l'illegittimità di alcune parti della legge elettorale vigente. In sintesi, il Giudice delle leggi riteneva in contrasto con la Costituzione: *a*) il meccanismo premiale previsto alla Camera dei deputati, perché rovesciava il modello proporzionale cui pure dichiarava di ispirarsi la legge, vulnerando la rappresentatività dell'assemblea parlamentare, il principio dell'eguaglianza del voto e i congegni di garanzia stabiliti nel testo costituzionale; *b*) il dispositivo premiale previsto al Senato per il quale si aggiungeva il rilievo della casualità degli esiti, essendo

⁵ Costituita da Partito democratico (PD), Sinistra, ecologia e libertà (SEL), Centro democratico (CD), con il 29,53% dei voti e 345 seggi

⁶ Ai 340 seggi derivanti dall'applicazione del premio di maggioranza si aggiungevano 5 seggi della Circostrizione estero per un totale di 345 seggi.

⁷ In particolare, la coalizione di centrodestra, costituita dal Popolo delle libertà (PDL), Lega nord (LN), Fratelli d'Italia - Centrodestra nazionale (FdI - CdN), La Destra, Grande Sud e "MoVimento per le autonomie, con il 29,18% dei voti, otteneva 125 seggi. Il "MoVimento 5 Stelle, con il 25,09% dei voti, riportava 109 seggi. Infine la coalizione "Con Monti per l'Italia", costituita da Scelta civica (SC), Unione di Centro (UdC), Futuro e libertà per l'Italia (FII), con il 10,56% dei voti, otteneva 49 seggi. Le altre liste non superavano la soglia minima, allora vigente. Tra queste, in particolare, Rivoluzione civile (2,25%) e Fare per fermare il declino (1,12%).

⁸ La coalizione di centrosinistra otteneva 31,63% dei voti e 113 seggi; la coalizione di centrodestra il 30,72% dei voti e 116 seggi; il "MoVimento 5 Stelle: 23,79% dei voti e 54 seggi; la coalizione "Con Monti per l'Italia" il 9,13% dei voti e 18 seggi. Tutte le rimanenti liste non superavano le soglie di sbarramento.

⁹ Con 738 voti grazie all'accordo tra i gruppi politici prevalenti in seno alle Camere, con l'eccezione del "MoVimento 5 Stelle".

¹⁰ In particolare, alla Camera otteneva la fiducia con 453 voti favorevoli, 153 contrari e 17 astenuti; al Senato, invece, 233 voti favorevoli, 59 contrari e 18 astenuti.

¹¹ Composta da parte dello schieramento vincente alla Camera (PD), da partiti di centro (SC, UdC, PpI) e di centrodestra (NCD, FI con appoggio esterno). Queste ultime due formazioni si erano costituite in seguito alla scissione del "Popolo delle libertà".

¹² Sostenuto dalle seguenti forze politiche: PD, SC, UdC, PpI, NCD, Psi e indipendenti. Alla nuova compagine era accordata la fiducia prima al Senato (169 voti favorevoli, 139 contrari) e poi alla Camera (378 voti favorevoli, 220 contrari e 1 astenuto).

imperiato, come visto, su base regionale; c) l'impossibilità per l'elettore di esprimere alcuna preferenza tra i candidati della lista prescelta, in quanto lesivo della libertà di voto sancita dall'art. 48 della Costituzione.

Tuttavia, la stessa Corte costituzionale si premurava di precisare che la declaratoria d'incostituzionalità non travolgeva la composizione delle Camere in carica, in quanto la proclamazione degli eletti delineava un rapporto concluso, che, come tale, era al riparo dall'effetto retroattivo delle pronunce di accoglimento. Il 4 marzo del 2018 vi è stato il rinnovo delle Camere. Tre sono state le forze politiche effettivamente competitive: a) la coalizione di centro-destra, composta da "Forza Italia", Lega, "Fratelli d'Italia" e "Noi con l'Italia-Udc"; b) il "MoVimento 5 Stelle"; c) la coalizione di centro-sinistra, composta da "Partito democratico", "+Europa", "Civica popolare" e "Italia Europa insieme". Infine, la lista non coalizzata "Liberi e Uguali", costituita da fuoriusciti dal PD, è stata unica, tra le altre formazioni, a superare la soglia di sbarramento.

Deve, innanzitutto, essere messa in rilievo la profonda omogeneità nell'espressione del voto tra Camera e Senato. Infatti, l'oscillazione massima è stata di mezzo punto percentuale in relazione sia alle singole liste sia alle coalizioni.

Lo schieramento di centro-destra è risultato preminente attestandosi su una quota di voti intorno al 37%, tuttavia non sufficiente ad ottenere la maggioranza assoluta di seggi. Infatti, il sistema, solo in minima parte, maggioritario ha determinato una lieve distorsione della rappresentanza parlamentare. Il centro-destra, a fronte del 37% dei voti, ha ottenuto il 41,5% dei seggi alla Camera e il 43% al Senato. Rilevante anche il risultato del "MoVimento 5 Stelle" che con il 32% dei voti ha raggiunto una percentuale di seggi di poco superiore al 35% in entrambi i rami del Parlamento.

Di contro, la formula mista ha penalizzato le altre forze. In particolare, la coalizione di centro-sinistra, attestatasi intorno al 23% dei voti ha ottenuto circa il 18% dei seggi. Parimenti la lista "Liberi e Uguali" che, con un dato complessivo di poco superiore al 3%, ha conseguito il 2,2% dei seggi alla Camera e appena l'1,8% al Senato.

Alcune liste delle due coalizioni appena menzionate non hanno superato lo sbarramento: nel centro-destra "Noi con l'Italia-Udc", attestatasi all'1,30% alla Camera; nel centro-sinistra "+Europa" al 2,56%. In questo caso le coalizioni hanno beneficiato di questi voti essendo stata superata la soglia infra-coalizionale dell'1%. Diversamente è accaduto per le altre liste, come "Italia Europa Insieme" e "Civica popolare" che hanno raggiunto il mezzo punto percentuale.

Il voto, dunque, non si è rivelato d'investitura del governo, come era largamente prevedibile. La mancata precostituzione di una maggioranza in seno alle due Camere ha determinato la deflagrazione dei cartelli

elettorali¹³ con una conseguente situazione di stallo, tanto che il governo dimissionario, presieduto da Paolo Gentiloni, è stato prorogato nella carica per circa tre mesi.

La crisi è stata sul punto di essere risolta con l'affidamento dell'incarico al prof. Giuseppe Conte, sostenuto da una inedita alleanza tra Lega e "MoVimento 5 Stelle", forze contrapposte nell'agone elettorale. Tuttavia, sulla strada della definitiva formazione del Governo si è verificato un ulteriore inciampo: come noto, il Presidente Mattarella si rifiutava di nominare il prof. Paolo Savona quale ministro dell'Economia, temendo un danno per la stabilità dei risparmi derivante dalle posizioni euroscettiche del docente¹⁴. Ne è derivato un irrigidimento delle posizioni in virtù del quale le forze politiche, impegnatesi a formare la maggioranza, non hanno assecondato la richiesta del Quirinale¹⁵: ne conseguiva che Conte rinunciava all'incarico, affidato subito dopo all'economista Carlo Cottarelli¹⁶. Dopo il preannuncio dell'avvio di una procedura di messa in stato d'accusa del Capo dello Stato, Lega e M5S, ravvedutesi sulle iniziali posizioni assunte, hanno manifestato la disponibilità ad acconsentire che il prof. Savona venisse nominato per altro ruolo¹⁷. Cosicché, mutato il quadro, Cottarelli ha rinunciato all'incarico e il Presidente

¹³ S. STAIANO, *Il Forum, La intricata vicenda della formazione del governo Conte*, in *gruppodipisa.it*, 2018, 3, 9 e ss., pone l'accento sulla debolissima affinità programmatica delle coalizioni, tali da essere, appunto, dei meri cartelli elettorali, costituiti al solo fine di vedersi assegnato il "premio occulto" conseguibile, per la presenza del canale maggioritario, al raggiungimento di una soglia di voti intorno al 40%.

¹⁴ E' possibile leggere il comunicato al seguente indirizzo <https://www.quirinale.it/elementi/1345>. In esso è precisato, tra l'altro, quanto segue: "(...) Ho condiviso e accettato tutte le proposte per i ministri, tranne quella del ministro dell'Economia. La designazione del ministro dell'Economia costituisce sempre un messaggio immediato, di fiducia o di allarme, per gli operatori economici e finanziari. Ho chiesto, per quel ministero, l'indicazione di un autorevole esponente politico della maggioranza, coerente con l'accordo di programma. Un esponente che - al di là della stima e della considerazione per la persona - non sia visto come sostenitore di una linea, più volte manifestata, che potrebbe provocare, probabilmente, o, addirittura, inevitabilmente, la fuoruscita dell'Italia dall'euro. Cosa ben diversa da un atteggiamento vigoroso, nell'ambito dell'Unione europea, per cambiarla in meglio dal punto di vista italiano. A fronte di questa mia sollecitazione, ho registrato - con rammarico - indisponibilità a ogni altra soluzione, e il Presidente del Consiglio incaricato ha rimesso il mandato. L'incertezza sulla nostra posizione nell'euro ha posto in allarme gli investitori e i risparmiatori, italiani e stranieri, che hanno investito nei nostri titoli di Stato e nelle nostre aziende. L'impennata dello spread, giorno dopo giorno, aumenta il nostro debito pubblico e riduce le possibilità di spesa dello Stato per nuovi interventi sociali. Le perdite in borsa, giorno dopo giorno, bruciano risorse e risparmi delle nostre aziende e di chi vi ha investito. E configurano rischi concreti per i risparmi dei nostri concittadini e per le famiglie italiane. Occorre fare attenzione anche al pericolo di forti aumenti degli interessi per i mutui, e per i finanziamenti alle aziende. In tanti ricordiamo quando - prima dell'Unione Monetaria Europea - gli interessi bancari sfioravano il 20 per cento. È mio dovere, nello svolgere il compito di nomina dei ministri - che mi affida la Costituzione - essere attento alla tutela dei risparmi degli italiani (...)".

¹⁵ Il dibattito in dottrina sull'effettiva dimensione del potere di nomina dei ministri è stato particolarmente vivace. Per alcuni riferimenti essenziali si veda E. CHELLI, *Natura giuridica del potere di nomina dei Ministri*, in *Quaderni costituzionali*, 2018 3, 671 e ss.; V. ONIDA, *In regime parlamentare la scelta dei Ministri fa parte dell'indirizzo politico del nuovo Governo*, *ibidem*, 5674 e ss.

¹⁶ Sul punto N. LUPO, *Il (minacciato) Governo neutrale: l'ultima evoluzione del Governo tecnico*, in *Quaderni costituzionali*, 2018, 3, 689 e ss.

¹⁷ Ministro senza portafogli, a capo del Dipartimento per le politiche europee.

della Repubblica ha nominato il prof. Conte Presidente del Consiglio. Formato il governo, questo ha ottenuto la fiducia con ampio margine in entrambi i rami del Parlamento.

Le vicende per la formazione dell'esecutivo in carica, qui rapidamente passate in rassegna, sono indicative della profonda crisi istituzionale vissuta, connotata soprattutto dal dissolvimento di numerose convenzioni costituzionali¹⁸. Ma, in particolare, è evidente il peso specifico che hanno assunto gli intendimenti di ciascun attore circa il ruolo dell'Italia nel sistema europeo, segnalandosi da tempo il Quirinale per una notevole risolutezza¹⁹. Si tratta di uno svolgimento non ancora del tutto compiuto e risolto. È sufficiente riflettere sul caso dell'approvazione dell'ultima legge di stabilità e sulle angosce prospettive che si delineano per assicurare l'equilibrio di bilancio e, attraverso questo, per il mantenimento degli impegni assunti in sede europea.

2. Seggi e sistema elettorale

L'art. 14, paragrafo 2, TUE stabilisce che la rappresentanza dei cittadini è garantita in modo proporzionale con una soglia, per ciascun Paese, minima di 6 seggi e massima di 96. La distribuzione dei seggi tra gli Stati è stabilita con una decisione del Consiglio europeo adottata all'unanimità, su iniziativa del Parlamento e con la sua approvazione.

Già nel 2014 l'Italia ha visto incrementare i propri seggi (da 72 a 73) in seno all'assemblea europea, per effetto della prima applicazione delle norme contenute nel Trattato di Lisbona²⁰.

Con la consultazione imminente, invece, si è posto il problema della riassegnazione dei 73 seggi spettanti al Regno Unito, a seguito della nota decisione di questo di recedere dall'Unione europea ai sensi dell'art. 50, paragrafo 2, TUE. È stata dapprima scartata l'opzione pure avanzata dalla competente commissione

¹⁸ S. STAIANO, *L'incertezza (anche) delle regole sull'incarico*, in questa *Rivista*, 2018, 4, spec. 3 e ss.

¹⁹ Sul punto le osservazioni di G. PICCIRILLI, *Il ruolo europeo del Presidente della Repubblica*, in R. IBRIDO – N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra unione europea e Stati membri*, Bologna, 2018, spec. 397 e ss.

²⁰ Il Consiglio europeo del 27 e 28 giugno 2013 aveva formalmente adottato la decisione, approvata dal Parlamento europeo il 12 giugno 2013, recante la nuova ripartizione dei seggi.

In verità, nel corso della legislatura 2009 - 2014 il numero dei seggi spettanti all'Italia era già stato accresciuto da 72 a 73 per effetto dell'art. 2 del Protocollo sulle disposizioni transitorie, allegato al Trattato sull'Unione europea, al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e al Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica. Questo, in particolare, stabilisce che: "Per il periodo della legislatura 2009-2014 restante alla data di entrata in vigore del presente articolo, e in deroga all'articolo 189, secondo comma, e all'articolo 190, paragrafo 2, del trattato che istituisce la Comunità europea e all'articolo 107, secondo comma, e all'articolo 108, paragrafo 2, del trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica, che erano in vigore al momento delle elezioni del Parlamento europeo del giugno 2009, e in deroga al numero di seggi previsti all'articolo 14, paragrafo 2, primo comma, del trattato sull'Unione europea, ai 736 seggi esistenti sono aggiunti i diciotto seggi seguenti, con conseguente aumento provvisorio del numero totale dei membri del Parlamento europeo a 754 fino alla scadenza della legislatura 2009-2014".

Tale Protocollo è stato ratificato con l. n. 2 del 2004. In particolare, si vedano gli articoli 3 e 4.

di istituire una circoscrizione elettorale comune: le liste paneuropee, forse con un eccesso di fervore, sono state considerate idonee a innestare una logica transnazionale nella composizione dell'assemblea rappresentativa²¹. Dopodiché si è deciso di attribuirne soltanto una quota (27) tra i paesi aderenti all'Unione europea, al fine di realizzare meglio la modalità “degressivamente proporzionale” per la composizione dell'assemblea parlamentare. La restante parte è stata, per così dire, accantonata in proiezione di eventuali futuri allargamenti dell'Unione.

Pertanto, con la risoluzione del 7 febbraio 2018, l'Italia ha visto potenziata la propria rappresentanza da 73 a 76 seggi.

Con decreto del Presidente della Repubblica del 22 marzo 2019²², i seggi sono stati assegnati, sulla base del censimento del 2011, alle cinque circoscrizioni territoriali in cui il Paese è suddiviso nel seguente modo:

- Italia nord-occidentale (Piemonte, Valle d'Aosta, Liguria, Lombardia): 20;
- Italia nord-orientale (Veneto, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna): 15;
- Italia centrale (Toscana, Umbria, Marche, Lazio): 15;
- Italia meridionale (Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria): 18;
- Italia insulare (Sicilia, Sardegna): 8²³.

Rispetto, dunque, alla precedente competizione del 2014, le circoscrizioni Nord-est, Centro e Sud beneficiano, ciascuna, dell'incremento di un seggio.

Tuttavia è previsto che, nel caso in cui il recesso del Regno Unito non sia divenuto efficace, la ripartizione dei seggi sarà quella che ha interessato la legislatura 2014-2019²⁴. E gli ultimissimi sviluppi sembrano prefigurare uno scenario di questo tipo con la conseguenza che gli eletti nel Regno Unito saranno sostituiti dai colleghi degli altri Paesi nel momento in cui sarà efficace il recesso: presumibilmente ciò accadrà intorno al 2 luglio, data in cui si insedierà il nuovo Parlamento, in maniera tale che i britannici non eserciteranno mai le loro funzioni di componenti dell'assemblea²⁵.

²¹ Si veda, ad esempio, S. GIANELLO, *L'ennesimo passaggio a vuoto sulla via dell'integrazione (politica) europea*, in *Quaderni costituzionali*, 2018, 2, 519 e ss.; L. DI STEFANO, *L'integrazione politica europea che (ancora) non c'è. Alcune considerazioni sulla proposta di realizzare liste transnazionali per l'elezione del Parlamento europeo all'indomani della Brexit*, in *osservatoriocostituzionale.it*, 2018, 2, spec. 5 e ss.

²² In G.U., serie generale, n. 71 del 25.3.2019.

²³ Ciò in applicazione dell'art. 2, c. 4, l. n. 18 del 1979, secondo il quale la ripartizione dei seggi si effettua dividendo il numero degli abitanti della Repubblica per il numero dei membri spettante all'Italia e distribuendo i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.

²⁴ In tema, da ultimo, C. AMALFITANO, *Brexit ed elezione del Parlamento europeo*, in questa *Rivista*, 2019, 19, spec. 8 e ss.

²⁵ Si veda A. MAGNANI, *Brexit, il Regno Unito voterà alle europee. Ecco cosa cambia*, in *ilsole24ore.com*, 7 maggio 2019.

Riguardo ai meccanismi di selezione dei parlamentari vengono in rilievo il diritto convenzionale e derivato dell'Unione oltre che il diritto interno degli Stati membri.

La normazione europea è essenziale. La materia elettorale, secondo alcuni, è parte integrante della “identità nazionale”, insita nella struttura dell'Unione²⁶. Il diritto convenzionale stabilisce che il suffragio è universale, diretto, libero e segreto (art. 14 TUE). Prevede, inoltre, una procedura elettorale uniforme – ancora non compiuta – in tutti gli Stati membri o secondo principi comuni a questi. Molto articolato è il relativo procedimento: il progetto è elaborato dal Parlamento; il Consiglio decide all'unanimità; il Parlamento delibera a maggioranza; gli Stati poi approvano le novelle secondo le proprie norme (art. 223, TFUE).

Viene, quindi, in evidenza l'Atto relativo all'elezione dei rappresentanti nell'assemblea a suffragio universale diretto, firmato a Bruxelles il 20 settembre 1976 e allegato alla decisione del Consiglio europeo del 20 settembre 1976. Tale Atto è stato oggetto di approvazione ed esecuzione con legge n. 150 del 1977.

Esso prescriveva l'elezione a suffragio universale diretto dei rappresentanti in seno al Parlamento e il divieto del mandato imperativo. Ai sensi dell'art. 7, il sistema elettorale è disciplinato in ciascuno Stato dalle disposizioni nazionali fino a quando non sia entrato in vigore il progetto di una procedura uniforme elaborato dall'Assemblea²⁷.

Il citato Atto di Bruxelles è stato poi modificato con decisione del Consiglio del 25 giugno 2002 n. 2002/772/CECA/CEE/Euratom.

Si è stabilito il metodo proporzionale – con scrutinio di lista o uninominale – per l'elezione dei membri del Parlamento all'interno di ciascuno Stato membro (art. 1). A tal fine gli Stati possono costituire circoscrizioni elettorali senza pregiudicare complessivamente il carattere proporzionale del voto (art. 2). È ammessa la fissazione di una soglia minima per l'attribuzione dei seggi, che non può superare il 5% dei suffragi espressi (art. 3).

Deve essere evidenziato che, su proposta del Parlamento europeo, con decisione (Ue, Euratom) 2018/994 del 13 luglio 2018, il Consiglio dell'Unione europea ha modificato l'atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo. Sono state introdotte, in particolare, le seguenti novità: *a*) i membri del Parlamento europeo sono eletti a scrutinio di lista o uninominale preferenziale con riporto di voti di tipo proporzionale a scrutinio di lista o con voto singolo trasferibile (art. 1); *b*) gli Stati hanno la facoltà di introdurre una soglia minima per l'attribuzione dei seggi, non superiore al 5 % dei voti validamente

²⁶ N. LUPO – A. MANZELLA, *Il Parlamento europeo. Una introduzione*, Roma, 2019, 29.

²⁷ Il paragrafo 2 dell'articolo 7 è stato sostituito dall'art. 5 del Trattato di Amsterdam, ratificato con l. n. 209 del 1998.



espressi a livello nazionale, mentre hanno l'obbligo di prevedere lo sbarramento allorché sia utilizzato lo scrutinio di lista nelle circoscrizioni elettorali che comprendono più di 35 seggi: la soglia non potrà essere inferiore al 2% né superiore al 5% dei voti validamente espressi nella circoscrizione, anche se coincidente con un collegio unico nazionale; c) gli Stati possono consentire l'apposizione, sulle schede elettorali, del nome o del logo del partito politico europeo al quale è affiliato il partito politico nazionale o il singolo candidato (art. 3-ter). La decisione non si applica alle elezioni del 2019²⁸; in ogni caso, già al momento, il nostro sistema elettorale non abbisogna di alcun adeguamento²⁹.

La legge n. 18 del 1979 disciplina in concreto le modalità di elezione dei membri italiani in seno all'assemblea europea.

Ciascuna lista deve essere composta da un numero di candidati non inferiore a tre e non superiore al numero dei parlamentari da eleggere nella circoscrizione. I candidati dello stesso sesso non possono essere superiore alla metà con arrotondamento all'unità e i primi due devono essere di sesso diverso. Ogni candidato può presentarsi anche in tutte le circoscrizioni, a condizione, evidentemente, di far parte della medesima lista³⁰.

La normativa europea non interviene per quanto attiene al diritto di elettorato attivo e passivo, per cui la disciplina è demandata al legislatore nazionale. Sono elettori i cittadini che entro il giorno fissato per la votazione nel territorio nazionale, abbiano compiuto il diciottesimo anno di età e siano iscritti nelle liste elettorali³¹. Sono eleggibili alla carica di membro del Parlamento europeo spettante all'Italia gli elettori che abbiano compiuto il venticinquesimo anno di età entro il giorno fissato per le elezioni³².

Il sistema di elezione degli eurodeputati è proporzionale con liste concorrenti su base circoscrizionale. L'elettore può scegliere una sola lista e all'interno di questa può esprimere fino a tre preferenze.

²⁸ Lettera del Presidente del Parlamento del 27 marzo 2019.

²⁹ Si veda SENATO DELLA REPUBBLICA, XVIII legislatura, *Risoluzione delle commissioni riunite Affari costituzionali e Politiche dell'Unione europea, approvata il 13 febbraio 2019*, nonché la documentazione allegata e, in particolare, la nota del Ministero dell'Interno, Ufficio affari legislativi e relazioni parlamentari del 1° ottobre 2018.

³⁰ I partiti o gruppi politici espressione delle minoranze di lingua francese della Valle d'Aosta, di lingua tedesca della provincia di Bolzano e di lingua slovena del Friuli-Venezia Giulia possono collegarsi con altra lista della stessa circoscrizione presentata da un partito o gruppo politico che risulti presente in tutte le circoscrizioni con lo stesso contrassegno.

³¹ Sono altresì elettori i cittadini degli altri Paesi membri dell'Unione che, a seguito di formale richiesta presentata entro il novantesimo giorno antecedente la data fissata per le elezioni, abbiano ottenuto l'iscrizione nell'apposita lista elettorale del comune italiano di residenza.

³² Sono inoltre eleggibili alla medesima carica i cittadini degli altri Paesi membri dell'Unione che risultino in possesso dei requisiti di eleggibilità al Parlamento europeo previsti dall'ordinamento italiano e che non siano decaduti dal diritto di eleggibilità nello Stato membro di origine, per effetto di una decisione giudiziaria individuale o di una decisione amministrativa, purché quest'ultima possa essere oggetto di ricorso giurisdizionale.

Occorre notare che, in base alla l. n. 65 del 2014, accantonata l'ipotesi di un più ampio disegno di riforma³³, è ora stabilito che, nell'eventualità di più preferenze espresse, queste devono riguardare candidati di sesso diverso, pena l'annullamento della seconda e della terza preferenza³⁴. In tal modo il sistema elettorale per le europee, per un verso, si è disallineato rispetto agli altri grandi Stati dell'Unione³⁵, ma, per l'altro, si è plasmato al meccanismo interno della "preferenza di genere", che, come noto, ha superato il vaglio di costituzionalità con la sentenza n. 4 del 2010. La peculiarità in tal caso, come può intuirsi, è data dalla sanzione dell'annullamento che può travolgere un numero superiore di preferenze (la seconda e la terza, appunto), diversamente dagli altri metodi elettorali vigenti in Italia, che consentono di esprimere al massimo due preferenze³⁶. Più in generale deve essere notato che il criterio delle preferenze ha campo applicativo in Italia in tutte le competizioni elettorali con la sola eccezione delle Camere, laddove dal 1993, a fronte dei ripetuti cambi della formula, la costante è proprio rappresentata dalle liste bloccate, ancorché queste, nella versione lunga, siano state censurate dalla Corte³⁷.

Il meccanismo di assegnazione dei seggi è imperniato su una circoscrizione elettorale nazionale unica, ove affluiscono i voti espressi nelle cinque circoscrizioni.

L'Ufficio elettorale nazionale determina la cifra elettorale nazionale di ciascuna lista, risultante dalla somma dei voti da essa riportati nelle singole circoscrizioni. Dopodiché individua le liste che abbiano conseguito sul piano nazionale almeno il 4 per cento dei voti validi espressi³⁸ e procede al riparto dei seggi tra queste.

³³ Infatti, si era immaginato inizialmente una soglia di candidature di genere nelle liste (come previsto in Francia, Belgio, Spagna e Portogallo) e l'alternanza di genere nelle candidature per i primi due nominativi della lista, pena la modificazione nell'ordine delle candidature.

Si ricordi, comunque, che l'art. 9, d.l. n. 149 del 2013, conv. dalla l. n. 13 del 2014, al fine di promuovere la parità nell'accesso alle cariche elettive, stabilisce che "nel caso in cui, nel numero complessivo dei candidati di un partito politico in ciascuna elezione anche dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, uno dei due sessi sia rappresentato in misura inferiore al 40 per cento, le risorse spettanti al partito politico sono ridotte in misura percentuale pari allo 0,50 per ogni punto percentuale di differenza tra 40 e la percentuale dei candidati del sesso meno rappresentato, nel limite massimo complessivo del 10 per cento. Inoltre, ai partiti politici che non abbiano destinato una quota pari almeno al 10 per cento delle somme ad essi spettanti ai sensi dell'articolo 12 ad iniziative volte ad accrescere la partecipazione attiva delle donne alla politica, la Commissione applica la sanzione amministrativa pecuniaria pari a un quinto delle somme ad essi spettanti ai sensi dell'articolo 12".

³⁴ Va segnalato che, ai sensi del c. 1 dell'art. 1, l. n. 65 del 2014, unicamente per la tornata del 2014 è stato previsto l'annullamento della sola terza preferenza nell'evenienza in cui tutte fossero state espresse in favore di candidati dello stesso sesso.

³⁵ Germania, Francia, Spagna e Polonia, ad esempio, adottano il meccanismo delle liste bloccate.

³⁶ Ci si riferisce al prototipo della legge campana n. 4 del 2009 e alla sua successiva espansione, come nel caso delle elezioni comunali. Si vedano infatti gli articoli 71 e 73, d. lgs. n. 267 del 2000, modificati dall'[art. 2, c. 1, lettere c\) e d\), numero 2\), della l. n. 215 del 2012](#).

³⁷ Il riferimento è alla sentenza n. 1 del 2014, alla quale è seguita la sentenza n. 35 del 2017 che ha ritenuto conformi a Costituzione le liste corte.

³⁸ Soglia introdotta dalla L. 10 del 2009.

Come noto, in Germania, la clausola di sbarramento del 5 per cento, prevista per l'elezione del *Bundestag*, è stata estesa dal 1979 anche alle elezioni parlamentari europee. Tuttavia, dopo che ne è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale, con sentenza del 9 novembre 2011, essa è stata ridotta al 3 per cento con legge del 7 ottobre 2013. Ma, con la successiva sentenza del 26 febbraio 2014, il Tribunale costituzionale tedesco ha sancito l'illegittimità anche di questa giacché lesiva dei principi dell'uguaglianza nel diritto di voto e delle pari opportunità dei partiti. Il Giudice tedesco ha ammesso che tali principi, in un'ottica di bilanciamento, possono subire temperamenti solo in presenza di valori egualmente protetti dalla Carta. Posto che ciò sarebbe rinvenibile per l'elezione del *Bundestag*, in virtù delle esigenze di funzionalità dell'organo parlamentare e di stabilità dell'esecutivo, altrettanto non accade per l'elezione del Parlamento europeo³⁹.

La questione è stata posta anche al nostro giudice costituzionale dal Consiglio di Stato⁴⁰, il quale, nel sostenere il merito della pregiudiziale, ha fatto leva anche sulla sentenza n. 1 del 2014, che, come visto, ha inciso su parti strutturali del sistema della rappresentanza politica nazionale⁴¹.

Con la sentenza n. 239 del 2018, tuttavia, la Corte ha rigettato le questioni sollevate, non prima di aver precisato che la citata decisione 2018/994/Ue, Euratom non ha alcun rilievo nella risoluzione della pregiudiziale sollevata, non solo perché sopravvenuta allo svolgimento delle elezioni in questione, ma

³⁹ Per una sintesi si veda M. T. RÖRIG, *Germania*, in P. PASSAGLIA (a cura di), *Le soglie di sbarramento previste per l'elezione del Parlamento europeo*, settembre 2018, in *cortecostituzionale.it*.

⁴⁰ In precedenza, sulla scorta di quanto statuito dalla Corte con la sentenza n. 1 del 2014, alcuni Tribunali ordinari, aditi con azione di accertamento da taluni cittadini elettori, avevano sollevato diverse pregiudiziali di costituzionalità sulle disposizioni che prevedono la clausola di sbarramento. La Corte le ha dichiarate inammissibili, in quanto le questioni di legittimità, aventi ad oggetto le formule per la designazione dei nostri rappresentanti in seno al Parlamento europeo, possono essere sollevate con l'impugnativa dei risultati elettorali o nell'ambito del procedimento elettorale preparatorio. Si vedano la sentenza n. 110 del 2015 e l'ordinanza n. 165 del 2016. Ancor prima, con la sentenza n. 271 del 2010, erano state respinte altre questioni sollevate per mitigare gli effetti della soglia di sbarramento: in questo caso l'inammissibilità era dovuta al fatto che si chiedeva un intervento additivo alla Corte in assenza di una soluzione costituzionalmente obbligata. In dottrina F. SORRENTINO, *La Corte e i suoi precedenti: overruling o continuità?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2015, 3, 686; G. D'AMICO, *Il sindacato di costituzionalità della normativa elettorale dopo la sent. n. 1 del 2014*, in *Quaderni costituzionali*, 2015, 4, 1000 e ss.; S. LIETO - G. PASQUINO, *Porte che si aprono e che si chiudono. La sentenza n. 110 del 2015*, in *forumcostituzionale.it*, 24 giugno 2015; G. MILANI, *La legge elettorale per il Parlamento europeo di fronte alla Corte costituzionale. Nota a Tribunale di Venezia, ord. 5 maggio 2014*, in *rivistaaic.it*, 2014, 3; M. BETZU, *Mezzogiorno e seggi europei quattro anni dopo la sentenza della Corte costituzionale 271 del 2010*, in *forumcostituzionale.it*, 28 agosto 2014.

⁴¹ Giova ricordare che nella sentenza n. 1 del 2014 è richiamato proprio l'indirizzo in precedenza elaborato dal *Bundesverfassungsgericht*. Ci si riferisce al punto 3.1. del considerato in diritto ove si legge: "In ordinamenti costituzionali omogenei a quello italiano, nei quali pure è contemplato detto principio e non è costituzionalizzata la formula elettorale, il giudice costituzionale ha espressamente riconosciuto, da tempo, che, qualora il legislatore adotti il sistema proporzionale, anche solo in modo parziale, esso genera nell'elettore la legittima aspettativa che non si determini uno squilibrio sugli effetti del voto, e cioè una diseguale valutazione del "peso" del voto "in uscita", ai fini dell'attribuzione dei seggi, che non sia necessaria ad evitare un pregiudizio per la funzionalità dell'organo parlamentare (BVerfGE, sentenza 3/11 del 25 luglio 2012; ma v. già la sentenza n. 197 del 22 maggio 1979 e la sentenza n. 1 del 5 aprile 1952)".

anche perché l'atto normativo entrerà in vigore solo dopo la ricezione dell'ultima notifica da parte degli Stati, circostanza non ancora verificatasi. In questa occasione è stato dapprima precisato che l'esigenza di rappresentare l'universalità dei cittadini elettori può essere sacrificata in nome di altri valori parimenti meritevoli di tutela: questi possono essere individuati, da un lato, nell'esigenza di assicurare la governabilità in una proficua dialettica Parlamento-Governo e, dall'altro, in quella di evitare la frammentazione politico-partitica per una maggiore efficienza dei meccanismi decisionali. Per il Giudice delle leggi la seconda esigenza è ravvisabile anche in relazione al Parlamento europeo, in maniera non dissimile da quello che accade per i parlamenti nazionali. Ma anche in relazione alla prima non possono trascurarsi alcune significative novità che connotano in senso parlamentare la forma di governo dell'Unione europea. Ne sono prova, per un verso, il rafforzamento delle funzioni legislativa, di bilancio, controllo politico e consultiva dell'assemblea parlamentare, e, per l'altro, la competenza ad eleggere il Presidente della Commissione e il correlativo potere di approvare una mozione di censura nei confronti di quest'ultima. Né, ad avviso della Corte, può indurre a diversi esiti la disomogeneità delle previsioni nazionali in tema di soglie: si tratta di un processo graduale nel quale la normativa italiana costituisce una condizione necessaria, ma non sufficiente, per evitare la frammentazione, ancorché non sia marginale il dato che quattordici Stati contemplano la clausola di sbarramento⁴².

La decisione della Corte costituzionale costituisce un fattore di certezza per lo svolgimento della campagna elettorale volta al rinnovo del Parlamento europeo. Stando ai sondaggi da ultimo effettuati⁴³, forse solo due (al massimo tre) forze politiche presenti nell'agone elettorale, possono nutrire timori circa il superamento della soglia. Le altre sono destinate o ad essere ammesse al riparto dei seggi o, viceversa, ad una campagna di bandiera; queste ultime, ovviamente, potrebbe essere ulteriormente sfavorite dalla logica del voto utile.

Tornando al procedimento di assegnazione dei seggi, determinata la cifra elettorale nazionale di ciascuna lista e individuate quelle che superano la soglia di sbarramento, l'ufficio elettorale nazionale divide il totale delle cifre elettorali nazionali delle liste ammesse alla ripartizione dei seggi per il numero dei seggi da attribuire: si ottiene così il quoziente elettorale nazionale, trascurando l'eventuale parte frazionaria.

⁴² Hanno una soglia pari al 5 per cento Croazia, Francia, Lettonia, Lituania, Polonia, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Ungheria. Del 4 per cento Austria, Italia, Svezia. Del 3 per cento la Grecia e, infine, dell'1,8% Cipro.

⁴³ Ad esempio, si veda *Ultimi sondaggi elettorali: Lega di nuovo in crescita, stabili M5s e Pd*, in *repubblica.it*, 2 maggio 2019.

Quindi, dividendo per tale quoziente la cifra elettorale nazionale di ciascuna lista, si determina il numero dei seggi da attribuire. I rimanenti sono rispettivamente assegnati alle liste per le quali le ultime divisioni hanno dato maggiori resti⁴⁴.

Si effettua poi la distribuzione nelle singole circoscrizioni dei seggi assegnati a ciascuna lista: si divide la cifra elettorale nazionale per il numero dei seggi attribuiti alla lista stessa, ottenendo così il quoziente elettorale di lista e trascurando l'eventuale parte frazionaria. Si attribuisce, poi, alla lista nelle varie circoscrizioni tanti seggi quante volte il rispettivo quoziente elettorale di lista risulti contenuto nella cifra elettorale circoscrizionale della lista⁴⁵.

L'ufficio elettorale circoscrizionale, infine, nei limiti dei seggi ai quali ciascuna lista ha diritto, proclama eletti i candidati seguendo la graduatoria data dalle preferenze ottenute da ciascuno⁴⁶.

Restano ferme le condizioni di ineleggibilità e incompatibilità⁴⁷ previste nella tornata del 2009 con la sola eccezione di quanto previsto dall'art. 4, c. 2, della legge n. 18 del 1979, modificato dall'[articolo 2, c. 1,](#)

⁴⁴ In caso di parità di resti, sono favorite le liste che abbiano avuto la maggiore cifra elettorale nazionale; a parità di cifra elettorale nazionale si procede per sorteggio. Si considerano resti anche le cifre elettorali nazionali delle liste che non hanno raggiunto il quoziente elettorale nazionale.

⁴⁵ Secondo quanto previsto dall'art. 21, c. 1, n. 3, l. n. 18 del 1979, poi, "i seggi che rimangono ancora da attribuire sono assegnati, rispettivamente, nelle circoscrizioni per le quali le ultime divisioni hanno dato maggiori resti e, in caso di parità di resti, a quelle circoscrizioni nelle quali si è ottenuta la maggiore cifra elettorale circoscrizionale; a parità di cifra elettorale circoscrizionale, si procede a sorteggio. Si considerano resti anche le cifre elettorali che non hanno raggiunto il quoziente elettorale di lista". Tuttavia, tale disposizione è stata ritenuta abrogata dall'articolo 2, della stessa legge novellato dall'art. 1, l. n. 61 del 1984, che ha voluto riequilibrare la rappresentanza politica con quella territoriale, con l'effetto che trova applicazione il meccanismo previsto per l'elezione della Camera dei deputati stabilito dall'art. 83, c. 1, n. 8, d.P.R. n. 361 del 1957 (ciò per effetto del rinvio compiuto a tale normativa dall'art. 51, l. n. 18 del 1979. Ne consegue, che, in tal modo, si evita il fenomeno del così detto slittamento dei seggi dalle circoscrizioni con minore numero di votanti a quelle con maggiore afflusso al voto. Si veda sul punto C.d.S., sez. V, 13 maggio 2011, n. 2886, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2011, 3, 2569, con nota di M. ESPOSITO, *Le circoscrizioni elettorali come elemento costitutivo della configurazione giuridica della rappresentanza politica*. Il principio è stato ribadito da C.d.S., sez. I, 5 dicembre 2013, n. 3703, in *Foro amministrativo - CdS*, 2013, 12, 3550. Sullo slittamento dei seggi si vedano anche le considerazioni da ultimo di G. TARLI BARBIERI, *Il sistema elettorale per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia: problemi e prospettive dopo la sentenza 239/2018 della Corte costituzionale*, in *giurcost.org*, 2019, 1, spec. 30 e ss.

⁴⁶ Qualora nessuno dei candidati della lista di minoranza linguistica collegata sia compreso nella graduatoria dei posti ai quali il gruppo di liste ha diritto, l'ultimo posto spetta a quel candidato di minoranza linguistica che abbia ottenuto la maggior cifra individuale, purché non inferiore a 50.000 (art. 22, c. 3, l. n. 18 del 1979).

⁴⁷ Secondo l'art. 5, l. n. 18 del 1979, la carica di membro del Parlamento europeo è incompatibile con quella di: a) membro della Commissione delle Comunità europee; b) giudice, avvocato generale o cancelliere della Corte di giustizia delle Comunità europee o del Tribunale di primo grado delle Comunità europee; c) membro del comitato esecutivo della Banca centrale europea; d) membro della Corte dei conti delle Comunità europee; e) mediatore delle Comunità europee; f) membro del Comitato economico e sociale della Comunità economica europea e della Comunità europea dell'energia atomica; g) membro del Comitato delle Regioni; h) membro dei comitati od organismi istituiti in virtù o in applicazione dei trattati che istituiscono la Comunità economica europea e la Comunità europea dell'energia atomica, per provvedere all'amministrazione di fondi delle Comunità o all'espletamento di un compito permanente e diretto di gestione amministrativa; i) membro del consiglio d'amministrazione, del comitato direttivo ovvero impiegato della Banca europea per gli investimenti; l) funzionario

[lettera a\)](#), del d. lgs. n. 11 del 2014, secondo cui sono eleggibili alla medesima carica i cittadini degli altri Paesi membri dell'Unione che risultino in possesso dei requisiti di eleggibilità al Parlamento europeo previsti dall'ordinamento italiano e che non siano decaduti dal diritto di eleggibilità nello Stato membro di origine, per effetto di una decisione giudiziaria individuale o di una decisione amministrativa, purché quest'ultima possa essere oggetto di ricorso giurisdizionale.

3. Le elezioni del 2014

La tornata elettorale del 2014 si è segnalata, innanzitutto, per il costante calo dei votanti. Ha partecipato alla consultazione il 58,69% degli aventi diritto a fronte del 66,3% del 2009 e del 72,9% del 2004. In qualche misura la flessione si è giustificata alla luce della circostanza che le operazioni di voto, diversamente da quanto accaduto nel passato, si sono svolte durante una sola giornata.

Venendo alla disamina del voto, è indubbio che l'esito abbia ampiamente disatteso i sondaggi effettuati nel corso della campagna elettorale.

Sei liste, su dodici, hanno superato lo sbarramento: appena una in più rispetto alla precedente tornata⁴⁸.

In particolare esse erano: Pd (40,81%), M5S (21,16%), FI (16,82%), “Lega Nord” (6,16%), Ncd-Udc (4,38%) e “L'altra Europa con Tsipras” (4,03%).

Si attestavano al di sotto della citata soglia le seguenti formazioni: FdI-An (3,66%), “Verdi europei - Green Italia” (0,89%), “Scelta europea” (0,71), IdV (0,65%), “Io cambio- Maie” (0,17%).

Complessivamente i partiti esclusi dal riparto dei seggi hanno raccolto il 6,08%, a fronte del 13,8% del precedente turno elettorale⁴⁹.

o agente, in attività di servizio, delle istituzioni delle Comunità europee o degli organismi specializzati che vi si ricollegano o della Banca centrale europea.

Inoltre, ai sensi dei successivi art. 5-*bis* e 6, la carica di membro del Parlamento europeo è incompatibile con l'ufficio di deputato o di senatore, con la carica di componente del governo di uno Stato membro, di presidente di giunta regionale, assessore regionale, consigliere regionale, presidente di provincia e sindaco di comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti.

⁴⁸ Pdl, Pd, Lega nord, IdV e Udc. Nella consultazione del 2004, invece, le liste che ebbero accesso al riparto dei seggi furono quindici, non essendo stata ancora introdotta la clausola di sbarramento.

⁴⁹ Può rilevarsi che tra queste ultime, rispetto alle elezioni politiche, incrementava i consensi soltanto FdI-An, avendo conseguito alla Camera l'1,96%. Estremamente sfavorevole il risultato di “Scelta Europea”, se si considera che le tre formazioni politiche, in essa confluite, avevano ottenuto le seguenti percentuali: “Scelta civica con Monti” 8,30%; “Fare per fermare il declino” 1,12%; “Centro democratico” 0,49%. Altrettanto può dirsi per l'IdV che al precedente turno elettorale europeo aveva ottenuto il 7,98%; può ricordarsi che alle politiche tale partito era confluito nella formazione “Rivoluzione civile”, la quale alla Camera aveva raccolto nel 2013 il 2,2%.

Venendo alle liste "sopra-soglia", occorre rilevare il considerevole, quanto inaspettato, successo del Pd⁵⁰. Esso aveva riportato alle precedenti europee il 26,13% e alle politiche il 25,43%. Ciò determinava anche un aumento dei seggi da 26 a 31⁵¹.

Il M5S, invece, esordiente nella competizione elettorale europea, registrava un calo di suffragi rispetto alle politiche (dal 25,56% al 21,16%). In ogni caso, tra i propri candidati risultavano eletti 17 deputati⁵².

Nel panorama delle formazioni di centro-destra era arduo qualsiasi confronto con le passate sessioni di voto in virtù della scissione del principale soggetto politico (Pdl)⁵³. Non esaltante era, dunque, apparso il risultato di "Forza Italia" e del "Nuovo centro destra – Udc", pari rispettivamente al 16,82% (pari a 13 seggi⁵⁴) e al 4,38% (3 seggi)⁵⁵. Alle precedenti politiche il Pdl aveva riportato il 21,56% mentre l'Udc 1,79%.

La Lega Nord, invece, pur riducendo sensibilmente i suoi voti rispetto alle europee (dal 10,22% al 6,16%), li incrementava rispetto alle politiche (4,09%); conquistava 5 seggi a fronte dei 9 conseguiti nel 2009⁵⁶.

Infine, il nuovo soggetto politico "L'altra Europa con Tsipras" riusciva a superare la soglia di un soffio, vedendosi assegnati tre seggi⁵⁷. Rispetto alle precedente tornata, la sinistra radicale, superando la frammentazione, accedeva alla distribuzione dei seggi, pur raccogliendo in termini assoluti un minor numero di voti⁵⁸.

⁵⁰ Ai sensi dell'art. 12, legge n. 18 del 1979, alleata del PD era la Svp che, con un lieve accrescimento di suffragi, si attestava sullo 0,50% conseguendo un seggio (Herbert Dorfmann). Aveva ottenuto lo 0,46% alle europee del 2009 e lo 0,43% alle politiche del 2013.

⁵¹ Risultavano eletti i seguenti candidati: Alessia Mosca, Sergio Cofferati, Mercedes Bresso, Patrizia Toia, Antonio Panzeri, Renata Briano, Luigi Morgano, Brando Benifei, Daniele Viotti (**Nord-ovest**); Alessandra Moretti, Flavio Zanonato, Cécile Kyenge, Paolo De Castro, Isabella De Monte, Elly Schlein, Damiano Zoffoli (**Nord-est**); Simona Bonafè, David Sassoli, Enrico Gasbarra, Goffredo Bettini, Nicola Danti, Silvia Costa, Roberto Gualtieri (**Centro**); Gianni Pittella, Pina Picierno, Elena Gentile, Massimo Paolucci, Andrea Cozzolino, Nicola Caputo (**Sud**); Renato Soru, Caterina Chinnici (**Isole**).

⁵² **Gli eletti erano:** Tiziana Beghin, Marco Valli, Eleonora Evi, Marco Zanni (**Nord-ovest**); David Borrelli, Marco Affronte, Giulia Gibertoni (**Nord-est**); Laura Agea, Fabio Castaldo, Dario Tamburrano, Bianca Maria Zama (**Centro**); Isabella Adinolfi, Laura Ferrara, Rosa D'Amato, Daniela Aiuto (**Sud**); Ignazio Corrao, Giulia Moi (**Isole**).

⁵³ Si ricorda che alle europee del 2009 il Pdl aveva riportato il 35,23% pari a 29 seggi. L'Udc il 6,52% per un numero complessivo di 5 deputati.

⁵⁴ **Risultavano eletti:** Giovanni Toti, Lara Comi, Alberto Cirio, Stefano Maullò (**Nord-ovest**); Elisabetta Gardini, Remo Sernagiotto (**Nord-est**); Antonio Tajani, Alessandra Mussolini (**Centro**); Raffaele Fitto, Aldo Patriciello, Fulvio Martusciello, Barbara Matera (**Sud**); Salvatore Domenico Pogliese (**Isole**).

⁵⁵ Maurizio Lupi (**Nordovest**); Beatrice Lorenzin (**Centro**); Lorenza Cesa (**Sud**).

⁵⁶ Matteo Salvini, Gianluca Buonanno, (**Nord-ovest**); Matteo Salvini, Flavio Tosi (**Nord-est**); **Matteo Salvini (Centro)**.

⁵⁷ Moni Ovadia (**Nord-ovest**); Barbara Spinelli (**Centro**); Barbara Spinelli (**Sud**).

⁵⁸ Avevano raggiunto il 3,38% "Rifondazione comunista - Sinistra europea - Comunisti italiani" e il 3,11 "Sinistra e libertà". Alle politiche "Sinistra ecologia e libertà" aveva ottenuto il 3,2% dei suffragi.

Giova evidenziare che, diversamente dalle precedenti tornate, erano soltanto due i candidati che risultavano eletti in più di una circoscrizione, circostanza ancora più singolare tenuto conto della loro appartenenza a formazioni dalla non ragguardevole consistenza⁵⁹.

4. Campagna elettorale e forze politiche in competizione.

Con decisione 2018/767, il Consiglio dell'Unione europea ha stabilito che le prossime elezioni del Parlamento europeo si terranno, nei vari Paesi dell'Unione, nel periodo compreso fra il 23 e il 26 maggio 2019.

Con decreto del 22 marzo 2019, il Capo dello Stato ha convocato per domenica 26 maggio i comizi per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia⁶⁰. Nel medesimo giorno si svolgeranno le operazioni di voto per il rinnovo degli organi della regione Piemonte e di 3854 comuni; tra questi si contano trenta capoluoghi di provincia, di cui sei anche capoluoghi di regione⁶¹.

In questa tornata sono stati ammessi 18 contrassegni nelle cinque circoscrizioni. Il numero è superiore a quello della scorso turno di voto, pari, come detto, a 12.

Le principali liste in competizione sono:

- per il centro-destra: “Lega – Salvini Premier”, “Fratelli d'Italia”, “Forza Italia”;
- per il centro-sinistra: “Partito democratico”, “La Sinistra”, “Europa Verde”, “+Europa - Italia in comune - PDE”.

Deve poi annoverarsi il “MoVimento 5 Stelle”⁶².

Tuttavia, la rassegna, appena compiuta, degli schieramenti è puramente convenzionale, dal momento che la normativa italiana non contempla la possibilità di presentarsi in coalizione (diversamente da quanto invece stabilito dalla legge per la composizione Camera e Senato). Se poi si considera la scarsa decifrabilità dello scenario nazionale, rischia di apparire arbitraria la riconducibilità delle forze in campo a macro-aree

⁵⁹ Si tratta di Matteo Salvini (Lega nord) e Barbara Spinelli (L'altra Europa con Tsipras).

⁶⁰ Ciò ai sensi dell'art. 1, c. 399, l. n. 147 del 2013, secondo il quale, a decorrere dal 2014, le operazioni di votazione in Italia, in occasione delle consultazioni elettorali o referendarie, si svolgono nella sola giornata della domenica, dalle ore 7 alle ore 23. Le operazioni di scrutinio hanno inizio subito dopo la chiusura della votazione, devono essere proseguite senza interruzione e completate entro 12 ore dal loro inizio, ai sensi dell'art. 16, c. 3, l. n. 18 del 1979. Nella tornata del 2014 le votazioni si sono svolte anche nella giornata del lunedì.

⁶¹ I comuni capoluoghi sono: [Ascoli Piceno](#), [Avellino](#), [Bari](#), [Bergamo](#), [Biella](#), [Cagliari](#), [Caltanissetta](#), [Campobasso](#), [Cesena](#), [Cremona](#), [Ferrara](#), Firenze, [Foggia](#), [Forlì](#), [Lecce](#), [Livorno](#), [Modena](#), [Pavia](#), [Perugia](#), [Pesaro](#), [Pescara](#), [Potenza](#), [Prato](#), [Reggio Emilia](#), [Rovigo](#), [Sassari](#), [Urbino](#), [Verbania](#), [Vercelli](#) e [Vibo Valentia](#).

⁶² Tra le liste minori, almeno sulla base dei sondaggi finora effettuati, si annoverano: “[Südtiroler Volkspartei](#)”, “Il popolo della Famiglia – Alternativa popolare”, “Partito comunista”, “Casa Pound- Destre Unite”, “Forza Nuova”, “Popolari per l'Italia”, “Partito Pirata”, “Partito Animalista” e “Autonomie per l'Europa”.

politiche. Ne è prova la non agevole classificazione della maggioranza che sostiene il Governo italiano in carica.

La clausola di sbarramento al 4% - non v'è dubbio - rappresenta l'unico elemento condizionante la strategia delle (sole) formazioni di minore consistenza. Occorre però rilevare che, nella tornata del 2019, la tendenza a convergere in più ampi schieramenti appare contenuta. In effetti, ciò è riscontrabile solo nel caso della lista “+Europa- Italia in comune - PDE”. Nel 2014, invece, fu dato assistere ad un numero di casi più nutrito⁶³.

Per quanto riguarda le pluricandidature occorre segnalare che soltanto quattro formazioni presentano lo stesso candidato come capolista in tutte le circoscrizioni⁶⁴.

La campagna elettorale, come sovente è accaduto, ha visto protagonisti temi della politica europea accanto a quelli di politica interna. Al netto di qualche sporadico slogan, sarebbe stato ragionevole attendersi una propaganda molto più critica – se non addirittura ostile – nei confronti delle istituzioni europee. In tal senso, depongono le seguenti circostanze: le due forze di maggioranza sono entrambe euroscettiche; come visto, la genesi del Governo è stata fortemente condizionata proprio dai temi di politica europea; durante il primo anno di permanenza in carica dell'esecutivo nazionale molteplici sono stati i contrasti con gli organi dell'Unione (dalle politiche relative ai fenomeni migratori alla manovra di bilancio). Probabilmente il fatto di essere parte della formazione di governo tiene a freno gli impulsi più esasperatamente polemici: ne è prova emblematica la circostanza che, a differenza di quanto accaduto nel 2014, nel simbolo della Lega non compaia la dicitura “Basta euro”. Sotto altra angolazione, anche il precedente della c.d. “Brexit” avrebbe dovuto favorire aneliti di divisione: invece, le oscillazioni che ne sono derivate inducono a più di una cautela nel praticare una contrapposizione frontale all'assetto dell'Unione.

La prima fase della campagna elettorale sembra essere, dunque, in sordina e, comunque, sopraffatta da altri argomenti tra i quali, a titolo meramente esemplificativo, possono annoverarsi: la vicenda relativa alla

⁶³ In alcuni casi ad un partito prevalente si erano aggiunti altri minori: è il caso del Nuovo centro destra di Alfano nelle cui liste è confluita l'Unione dei democratici cristiani. In altri casi, invece, le forze si erano coagulate intorno ad una nuova sigla: ci si riferisce a "Scelta europea", che raggruppava "Centro democratico", "Scelta civica" e "Fare per fermare il declino", le quali, alle elezioni politiche del 2013, avevano riportato rispettivamente: 0,5%, 8,3% e 1,1%. In altri ancora, il soggetto politico era nuovo e aveva origini, per così dire, oltre il confine: era il caso di "L'altra Europa con Tsipras", sostenuta, tra gli altri, da "Sinistra ecologia e libertà" e "Rifondazione comunista". Il fenomeno di confluenza in schieramenti più ampi, dettato dalla soglia di sbarramento, è indagato in dottrina: si veda ad esempio, F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, Il Mulino, 1981, 145 e ss.; L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Torino, Giappichelli, 217 e ss.

⁶⁴ Si tratta di Matteo Salvini per la Lega, Silvio Berlusconi per “Forza Italia”, Giorgia Meloni per “Fratelli d'Italia” e Marco Rizzo per “Partito comunista”.

revoca del senatore Armando Siri dall'incarico di sottosegretario, episodi di cronaca nera, il ruolo delle province, il regionalismo differenziato, la promulgazione della legge in tema di legittima difesa e così via. Sicuramente il respiro europeo della campagna elettorale, pure auspicato dalle istituzioni dell'Unione, sembra flebile. Al di là dell'indicazione in alcuni simboli dell'appartenenza a famiglie politiche continentali⁶⁵ o di dichiarata fiducia nel sistema europeo⁶⁶, non sembra finora emerso, con sufficiente adeguatezza, un indirizzo politico autenticamente sovranazionale⁶⁷.

Ne è prova anche la scarsa – forse inesistente – opera di supporto da parte di ciascuna forza circa il proprio candidato alla presidenza della Commissione europea. Come accennato, ai sensi dell'art. 17, paragrafo 7, TUE, per l'elezione del presidente della Commissione occorre tenere conto delle elezioni del Parlamento europeo dopo aver avviato le consultazioni tra Consiglio e Parlamento: si tratta di un rapporto sicuramente più stringente, quasi fiduciario, se si considera anche la possibilità per il Parlamento di votare una mozione di censura nei confronti della commissione, nella quale ipotesi i componenti di quest'ultima devono rassegnare le dimissioni (artt. 17 TUE e 234 TFUE). Per di più, con la recente risoluzione del 13 febbraio 2019, il Parlamento europeo ha esortato i partiti politici a indicare i candidati alla presidenza della Commissione: si tratta di una convenzione che, tuttavia, stenta a radicarsi, specie in Italia⁶⁸. Il tentativo di creare uno spazio politico europeo, per mezzo di regole e indirizzi, finora si è rivelato asfittico. Ciò, probabilmente, dipende anche dall'orizzonte incerto che, nell'attualità, si prefigura circa le future maggioranze in seno all'organo rappresentativo⁶⁹.

⁶⁵ È il caso della liste “Popolo della famiglia” e “Popolari per l'Italia” appartenenti al PPE: della “Federazione dei Verdi” aderente all’“European Green Party”.

⁶⁶ È il caso della lista “+ Europa” come testimonia eloquentemente la denominazione. Il simbolo del “Partito democratico”, oltre ad indicare l'appartenenza al PSE, reca la dicitura “Siamo Europei” in virtù dell'alleanza stretta con l'omonimo movimento, formato di recente dall'ex ministro Carlo Calenda.

⁶⁷ È da segnalare anche l'indicazione contenuta nella lista Casa Pound-Destre unite all'Alleanza europea movimenti nazionali (Aemn), ancorché non possa ascriversi ai movimenti favorevoli ad una maggiore integrazione.

⁶⁸ Così anche N. LUPO, *Elezioni europee 2019: politicamente cruciali, ma con quali effetti istituzionali?*, in *Quaderni costituzionali*, 2019, 1, 173. Nella precedente tornata è stata parimenti trascurata la raccomandazione della Commissione europea del 12 marzo 2013, con la quale, da un lato, si è invitato gli Stati membri a promuovere la diffusione all'elettorato delle informazioni sui collegamenti tra partiti nazionali e partiti politici europei, persino “incoraggiando l'indicazione di tali collegamenti sulle schede elettorali” (art. 1); dall'altro, si è sollecitato i partiti politici nazionali a rendere pubblica la loro affiliazione ai partiti europei prima dello scrutinio e su tutto il materiale adoperato nel periodo elettorale (art. 2). Solo due simboli recavano il nominativo del candidato alla presidenza della Commissione ovvero “L'altra Europa con Tsipras” e “Scelta europea con Guy Verhofstadt”.

⁶⁹ *Sovranisti e popolari insieme in Europa? Difficile ma non impossibile*, intervista di Monica Guerzoni al ministro degli Esteri, Enzo Moavero, in *corriere.it*, 3 maggio 2019.

Stando all'ultimo sondaggio effettuato, i tre quinti degli elettori sono ascrivibili all'area del "non voto"⁷⁰, il che, verosimilmente, indurrà all'inasprimento del dibattito politico a ridosso della scadenza della campagna elettorale.

Insomma, dal complessivo svolgimento della contesa elettorale finora compiuto sembra ricavarsi la sensazione che, pur non disconoscendosi il peso della contrapposizione tra la prospettiva unionista e quella nazional-sovranista⁷¹, il rinnovo del Parlamento europeo abbia una valenza più interna alla vicenda italiana alla stregua di un'elezione di *mid term*.

Con ogni probabilità, più della formula elettorale, incide in tal senso la inadeguatezza di un sistema politico europeo⁷², ancor più difficile a costruirsi nel tempo presente, considerate le numerose formazioni nazionali di recente costituzione⁷³. Ma, in ultima analisi, manca un *demos* europeo, il che, fatalmente, depotenzia il ruolo di rappresentanza politica che spetta al Parlamento nell'architettura istituzionale dell'Unione⁷⁴.

Si tratta, verosimilmente, di un *federalizing process* che pretende molta gradualità.

⁷⁰ Si veda *La Lega perde 6 punti: adesso è al 30,9%. I 5 Stelle in recupero. Guadagna anche FdI*, di Nando Pagnoncelli, in *Corriere della Sera*, 10 maggio 2019, 3.

⁷¹ S. CECCANTI, *Parlamento europeo: le elezioni in un quadro di varie incertezze e con una novità importante*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2019, 1, VIII. In questo contesto non sono trascurabili le iniziative assunte dalla Commissione europea nei confronti di Polonia e Ungheria (ai sensi degli articoli 2 e 7 TUE) e delle alleanze che vanno prefigurandosi tra forze sovraniste di questi paesi e degli altri Stati aderenti all'Unione. Sul punto si vedano le considerazioni di S. BARTOLE, *I casi di Ungheria e Polonia. L'organizzazione del potere giudiziario tra Consiglio d'Europa e Unione europea*, in *Quaderni costituzionali*, 2018, 2, 295 ss.

⁷² 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*, 2018, 329 e ss. Sul tema si veda anche M. R. ALLEGRI, *Ancora sui partiti politici europei: cosa c'è di nuovo in vista delle elezioni europee 2019*, in questa *Rivista*, 2019, 9; G. GRASSO, *Partiti politici europei e disciplina costituzionale nazionale*, in *nomos.it*, 2017, 1, spec. 4 e ss.

⁷³ Si pensi a "En Marche" in Francia, "Ciudadanos" e "Podemos" in Spagna, "Ukip Party" nel Regno Unito, "Movimento 5 Stelle" in Italia.

⁷⁴ Sul punto le considerazioni da ultimo di B. CARAVITA, *Letture edificanti per combattere gli idola sull'Europa*, in *federalismi.it*, 2019, 19, 4.