

THE 2024 EUROPEAN PARLIAMENT ELECTIONS
PAPER – 19 GIUGNO 2024

I sistemi elettorali per il rinnovo del Parlamento europeo del 2024

di Massimo Rubechi

Professore associato di Diritto costituzionale e pubblico
Università degli Studi di Urbino Carlo Bo



I sistemi elettorali per il rinnovo del Parlamento europeo del 2024*

di Massimo Rubechi

Professore associato di Diritto costituzionale e pubblico
Università degli Studi di Urbino Carlo Bo

Sommario: 1. La composizione del Parlamento nell'assetto istituzionale dell'Unione europea (cenni); 2. Il sistema elettorale europeo; 3. I tratti comuni dei sistemi elettorali dei 27 Paesi membri; 4. L'elezione dei parlamentari europei in Italia; 5. Considerazioni di insieme.

1. La composizione del Parlamento nell'assetto istituzionale dell'Unione europea (cenni)

La configurazione del sistema elettorale per la scelta dei membri del Parlamento europeo ha subito una stratificazione normativa consistente nel tempo, senza essere ancora giunta ad una completa e stabile definizione.

Le caratteristiche del circuito della rappresentanza a livello europeo e la diversa legittimazione degli organi spiegano in parte le ragioni di questo percorso lungo e tortuoso. Continua, infatti, a sussistere, una decisa intersezione fra il principio interstatale, che trova la sua concretizzazione nella composizione, nel ruolo e nel funzionamento del Consiglio europeo, e quello democratico-rappresentativo, che legittima invece il Parlamento in via diretta e, in maniera derivata ma strettamente interconnessa, anche la Commissione.

Nel tempo quest'ultimo profilo si è andato decisamente rafforzando, poiché la legittimazione democratica sovranazionale degli organi si è accentuata progressivamente con ogni revisione dei trattati¹.

A quarant'anni dalle prime elezioni a suffragio universale e diretto, è oggi il voto del popolo a riconnettere il sistema istituzionale europeo ai principi di democraticità generalmente riconosciuti: il trattato sull'Unione prende le mosse proprio dal tipo di rappresentanza che intende delineare, poiché specifica che il suo funzionamento ruota in prevalenza sui cardini tradizionali della democrazia rappresentativa (art. 10, par. 1 TUE) e che la sede della sovranità del popolo europeo è il Parlamento, all'interno di cui i cittadini debbono dunque trovare rappresentanza (par. 2).

* Il testo è una anticipazione della versione finale che confluirà nel volume *"The European Parliament elections of 2024"*, published by Giappichelli, Torino.

¹ In questo senso v. N. LUPO, *Elezioni europee 2019: politicamente cruciali, ma con quali effetti istituzionali?*, in Quaderni costituzionali, n. 1/2019, pp. 172ss., il quale sottolinea tuttavia anche le evidenti problematiche applicative, nonché G. CAGGIANO, *Brevi riflessioni sugli equilibri politico-istituzionali nella prospettiva dell'elezione del Parlamento europeo del 2019*, in Studi sull'integrazione europea, n. 1/2019, pp. 19ss.

Seguendo questo ragionamento, il circuito rappresentativo che viene delineato parte dall'assunto che i cittadini esercitano la sovranità prevalentemente tramite il voto, finalizzato a comporre l'organo rappresentativo e, indirettamente, anche nella Commissione. Analogamente alle considerazioni che possono essere svolte per gli ordinamenti nazionali, le votazioni assumono dunque un ruolo centrale sia nella composizione degli organi sia nella loro strutturazione e funzionamento.

La dimensione e le caratteristiche del corpo elettorale, dunque, contribuiscono a qualificare il significato del voto: il respiro non solo nazionale delle elezioni europee è stato giuridicamente sancito già a partire dall'entrata in vigore del Trattato di Maastricht e proprio in riferimento alla configurazione del diritto di elettorato. Infatti, diversamente da quando accade con riferimento ai singoli Stati, il diritto di elettorato attivo e quello passivo sono formalmente slegati dalla territorialità, poiché il corpo elettorale è composto dai cittadini europei nel loro complesso, non dalla somma di quelli di ogni Stato (art. 39 CDFUE).

La cittadinanza europea è, infatti, aggiuntiva rispetto a quella nazionale², poiché si poggia sui requisiti richiesti da ciascuno Stato membro: in corrispondenza di ciò, godono dell'elettorato attivo tutti coloro che siano in possesso della cittadinanza in ognuno di essi in maniera generalizzata, seppur con modalità concrete che in parte divergono³. Nel nostro ordinamento, ciò avviene, ad esempio, a seguito della richiesta di iscrizione in apposite liste elettorali, entro il novantesimo giorno antecedente alla data fissata per le elezioni (art. 3, c. 2, l. n. 18 del 1979).

La dimensione del corpo elettorale emerge prima di tutto sommando i singoli corpi elettorali nazionali e, dunque, tenendo conto delle rispettive determinazioni in materia di estensione del diritto di voto. La tendenza generale è il riconoscimento del diritto di voto al compimento del diciottesimo anno di età: costituiscono eccezioni solo la Grecia, dove si vota a diciassette anni mentre in Austria, Belgio, Germania e Malta ne sono sufficienti sedici.

Tuttavia, la dimensione totale dello stesso non corrisponde esattamente alla somma dei singoli, almeno in punto di diritto. La decisione *Spagna c. Regno Unito* del 12 settembre 2006 (c-145/04) della Corte di giustizia dell'Unione ha, infatti, sancito la non sussistenza di un obbligo formale di limitare l'elettorato attivo ai soli cittadini europei; al contrario, ciascuno Stato rafforzerebbe il concetto stesso di cittadinanza europea qualora decidesse di estendere il diritto di voto anche agli stranieri⁴. Nel momento in cui si scrive

² Sulla cittadinanza europea si vedano, almeno, S. BARTOLE, *La cittadinanza e l'identità europea*, in *La Costituzione europea*, Padova, 2000, p. 445 ss.; M. CARTABIA, *Cittadinanza europea*, in *Enc. Giur.*, Roma, VI, 1995; S. CASSESE, *La cittadinanza europea e le prospettive di sviluppo dell'Europa*, in *Riv. it. Dir. Pubbl. com.*, 1996, p. 870 ss.; E. CASTORINA, *Introduzione allo studio della cittadinanza*, Milano, 1997, p. 258 ss.; V. LIPPOLIS, *La cittadinanza europea*, Bologna, 1994 e C. PINELLI, *Cittadinanza europea*, in *Enc. Dir.*, Annali, I, Milano, 2007, p. 181 ss.

³ La nozione di "residenza" nel paese in cui si intende votare varia da paese a paese. Alcuni Stati richiedono, infatti il domicilio (come la Francia o la Germania), altri il soggiorno abituale (come la Svezia o la Grecia), altri ancora una iscrizione previa all'anagrafe (come il Belgio).

⁴ In questo senso mi sia concesso il rinvio, da ultimo, a M. RUBECHI, *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, Torino, Giappichelli, 2016, in particolare pp. 173ss.

non ci si è avvalsi di tale prerogativa in maniera costì significativa da segnare una scissione tra corpo elettorale e territorio di riferimento, ma questa potenzialità connota intrinsecamente il diritto elettorale eurounionale e va ben oltre il contesto del potenziamento della libertà di circolazione delle persone nello spazio giuridico europeo entro cui è nato. Pur non potendosi qui affrontare un tema teoricamente sì impegnativo, questo allargamento indeterminato del corpo elettorale di ogni Stato a cittadini di altri Stati, giuridicamente trasforma la votazione europea in un fenomeno intrinsecamente sovranazionale, sia che il voto venga esteso anche agli stranieri, sia che lo si continui a riferire ai cittadini della UE.

Anche per quel che riguarda l'elettorato passivo, ciascuno Stato ha facoltà di determinare le proprie regole, che vincolano anche i cittadini di altri Stati membri che intendono candidarsi in un territorio diverso (art. 22 CDFUE). In Italia, ad esempio, la capacità elettorale passiva si acquista a partire dal venticinquesimo anno di età (art. 4, l. n. 18 del 1979) e ciò vale anche per i cittadini dell'Unione europea che presentino la loro candidatura nel nostro paese.

L'età per l'elettorato passivo spazia una soluzione adottata dalla maggioranza degli Stati, che individuano a diciotto anni sia l'elettorato attivo sia quello passivo, ad un massimo di venticinque anni, previsti in Italia e in Grecia⁵.

Dall'introduzione dell'elezione diretta del Parlamento europeo del 1979, negli anni sono stati molteplici gli spazi di integrazione politica europea che si sono aperti, a partire da un rinnovato ruolo del Parlamento nei confronti della Commissione europea e dallo sviluppo di una forma embrionale di rapporto di fiducia fra questi ultimi, su cui potrebbe agilmente poggiarsi un'evoluzione in senso compiutamente parlamentare della forma di governo dell'UE. Dopo numerosi interventi intermedi⁶, è stato il Trattato di Lisbona ad aver modificato significativamente le sue modalità di elezione, soprattutto con riferimento – per quel che in questa sede più direttamente rileva – al rapporto da instaurare con il Parlamento.

Da un Presidente designato dal Consiglio e solo successivamente confermato dal Parlamento tramite un voto a maggioranza semplice, il nuovo articolo 17, comma 7 del TUE vincola invece il Consiglio sin da subito ad una scelta che tenga conto dell'esito delle elezioni europee⁷. Il passaggio parlamentare non si

⁵ In Belgio, Bulgaria, Cipro, Repubblica ceca, Estonia, Irlanda, Lettonia, Lituania, Polonia e Slovacchia l'elettorato passivo è fissato a 21 anni, mentre solo in Romania esso ammonta a 23 anni.

⁶ Si fa riferimento in particolare alle modifiche riguardanti il procedimento di nomina, in particolare, del Presidente della Commissione, su cui v. *amplius* C. CURTI GIALDINO, *Elezioni europee del 2014 e scelta del candidato alla presidenza della Commissione europea. I primi passi della procedura*, in *Federalismi.it* n. 11/2014 (28 maggio 2014), p. 2. Sulle numerose innovazioni introdotte dal trattato di Lisbona ma anche sulle permanenti criticità circa la legittimazione democratica delle istituzioni europee v. A. CIANCIO, *Democrazia e sovranazionalità: ripensare il Parlamento europeo*, in *Rivista Aic*, n. Rivista N°: 3/2016

⁷ Il nuovo articolo 17, comma 7, del TUE, recita infatti che: «Tenuto conto delle elezioni del Parlamento europeo e dopo aver effettuato le consultazioni appropriate, il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata, propone al Parlamento europeo un candidato alla carica di Presidente della Commissione. Tale candidato è eletto dal Parlamento europeo a maggioranza dei membri che lo compongono».



risolve dunque in una sorta di ratifica di decisioni prese a livello consiliare, bensì si trasforma in potenza in un'investitura politica del candidato sostenuto dal gruppo o dai gruppi di maggioranza parlamentari, essendo necessaria successivamente la maggioranza assoluta del Parlamento per confermarlo⁸. In tal modo, la scelta dell'organo espressione della volontà degli Stati viene ad essere significativamente condizionata sia nella sua formazione, perché deve tener conto dei risultati emersi dalle elezioni e dunque della composizione del Parlamento, sia nella sua definitiva conferma, poiché è necessario un voto a maggioranza assoluta dello stesso organo per sancirne l'efficacia definitiva.

Questa considerazione risulta recentemente rafforzata dal fatto che ogni partito politico è chiamato ad individuare il suo candidato per la Presidenza della Commissione – i cd. *spitzenkandidaten* – già durante la campagna elettorale, caricando di ulteriore significato il ruolo di mediatore delle preferenze politiche dei cittadini dell'Unione che viene ad essi attribuito (art. 12, par. 2 CDFUE). Si tratta di una soluzione introdotta a partire da una Raccomandazione della Commissione che data 13 marzo 2013, che conteneva l'auspicio che venisse a crearsi un legame tra l'elezione dei rappresentanti e quella del candidato alla presidenza della Commissione. Questa impostazione è stata rafforzata poi dalla risoluzione del Parlamento europeo del 4 luglio dello stesso anno, in cui si invitava i partiti anche a presentare un programma politico, specificando altresì che chi fra questi avesse ottenuto la maggioranza dei seggi avrebbe avuto la prima opportunità di vedere eletto il suo candidato al vertice della Commissione. Nel 2014, per la prima volta, gli elettori europei hanno dunque avuto la percepire che la portata del loro voto avrebbe potuto estendersi anche all'individuazione della guida della Commissione.

La legittimazione dell'elezione del Presidente rimane ovviamente ancora duplice (intergovernativa e parlamentare), ma l'opzione dei principali partiti europei di indicare il candidato alla Presidenza prima delle elezioni e il voto in Parlamento con la procedimentalizzazione del dibattito sul candidato⁹ hanno certamente contribuito, almeno sulla carta, a dotare il voto per le europee di un respiro più ampio rispetto alle dinamiche nazionali.

La seconda applicazione dei nuovi meccanismi, nel 2019, ha in parte confermato le criticità individuate nel 2014, non da ultimo per risultati che hanno condotto alla formazione di una Commissione “di larga coalizione”, sia per lo scarso investimento dei partiti dei singoli stati su una campagna elettorale incentrata anche sulle dinamiche eurolionali, a partire *in primis* da quella personale del candidato alla presidenza.

⁸ Cfr. CARTABIA M., *Elezioni europee 2014: questa volta è diverso*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2014, pp. 715-718, anche in *Forum on line di Quaderni costituzionali* (25 luglio 2014).

⁹ Sulle modifiche al regolamento interno del parlamento europeo a seguito delle innovazioni di Lisbona v. FASONE C. e LUPO N., *Il Parlamento europeo alla luce delle novità introdotte dal Trattato di Lisbona e nel suo regolamento interno*, in *Studi sull'integrazione europea*, 7/2012, pp. 329-357 e FIORILLO V., *Strasburgo si adegua: le modifiche del regolamento parlamentare europeo in risposta al Trattato di Lisbona*, in *Forum on line di Quaderni costituzionali*, (15 dicembre 2009).



Nella successiva legislatura, con la Risoluzione votata a febbraio 2018, il Parlamento ha ulteriormente rafforzato le decisioni assunte in precedenza, impegnandosi a rifiutare qualsiasi candidato alla Presidenza della Commissione che non fosse stato preventivamente designato come tale alla vigilia delle elezioni europee. Con questa determinazione è stato ulteriormente sancito il passaggio verso una connotazione più marcatamente europea del voto nelle singole nazioni, pur nella non vincolatività della scelta adottata dal punto di vista giuridico. Si tratta di una posizione rimarcata dalla stessa Commissione europea sia nella Raccomandazione 2018/34¹⁰ sul rafforzamento della natura europea delle elezioni del 2019 e l'efficienza del loro svolgimento, sia nella Comunicazione del 23 febbraio 2018¹¹, quest'ultima adottata in vista della riunione informale dei leader europei.

Per le elezioni del 2024 gli *spitzenkandidaten* dei principali partiti europei sono stati decisamente in numero superiore rispetto alla precedente tornata elettorale, quando solo i partiti maggiori li avevano individuati in maniera netta ed univoca¹². Tutti i partiti, con la sola eccezione del partito dei Conservatori e Riformisti europei, hanno infatti individuato il proprio candidato alla presidenza: Ursula von der Leyen (Partito popolare europeo), Nicolas Schmit (Partito dei socialisti europei), Marie-Agnes Strack-Zimmermann (Alleanza dei Liberali e Democratici per l'Europa), Bas Eickhout (Partito dei Verdi europei), Anders Vistisen (Partito dell'Identità e della Democrazia), Walter Baier (Partito della Sinistra Europea), Maylis Roßberg (Alleanza Libera Europea) e Valeriu Ghilețchi (Movimento politico cristiano europeo).

2. Il sistema elettorale europeo

La dimensione del collegio da eleggere non è fissa, ma viene limitata da un numero massimo: i membri del Parlamento europeo non possono essere in misura superiore a 750, cui si aggiunge il Presidente (art. 22 TFUE).

Ad ogni Stato viene attribuito un numero eguale di rappresentanti di partenza – pari a sei per ciascuno – cui si somma una quota ulteriore determinata in proporzione alla popolazione, sino ad un massimo di 96 parlamentari. Questo sistema è stato definito come a proporzionalità degressiva, poiché configurato per garantire una rappresentanza minima anche agli stati più piccoli, contenendo la dimensione di quelli più grandi ma senza al contempo penalizzarli troppo.

¹⁰ Interessante è inoltre il punto 2, laddove si invitano i partiti non solo ad una tempestiva individuazione dei candidati ma si sollecitano anche «partiti politici europei e i rispettivi partiti nazionali affiliati [...] a selezionare i rispettivi candidati capilista in modo aperto, inclusivo e trasparente».

¹¹ In particolare, la Commissione ha evidenziato l'impatto positivo che il sistema dei candidati ha avuto sui rapporti tra le istituzioni dell'UE e, sottolineando la necessità di assicurare il proseguimento di questa prassi, ha rimarcato come «Il passo successivo consisterebbe nel far eleggere il presidente della Commissione europea direttamente dai cittadini, come caldeggiato da alcuni; ma per questo sarebbe necessaria una modifica dei trattati.»

¹² Cfr. volendo M. RUBECCHI, *Le modalità di elezione dei membri del Parlamento europeo, tra normative nazionali e profili eurounionali*, in *Federalismi.it*, n. 11/2019, pp. 1-24.

La composizione del Parlamento europeo ha subito nel corso della passata legislatura una mutazione, per la conclusione della vicenda Brexit¹³. L'avvio di un percorso di fuoriuscita della Gran Bretagna dall'Unione europea ha determinato la necessità di riallocare i 73 membri ad essa assegnati nel 2014: con decisione del Consiglio europeo 2018/937 del 28 giugno 2018, che ha dato seguito alla risoluzione del Parlamento europeo del 7 febbraio 2018, è stata disposta una riattribuzione solo parziale della quota di parlamentari spettanti alla Gran Bretagna, pari alla somma dei seggi aggiuntivi da assegnare ai paesi deficitari (per un totale di 27)¹⁴ e di accantonare la restante parte in vista di eventuali, futuri, nuovi processi di allargamento (46).

La rimodulazione della composizione del Parlamento è entrata in vigore il 1 febbraio 2020 in seguito alla definitivo ritiro del Regno Unito dalla Unione europea del 31 gennaio 2020, per cui le elezioni del 2024 sono state le prime ad essere caratterizzate dalle nuove proporzioni.

Proprio in occasione del dibattito sul futuro della quota di seggi della Gran Bretagna, è stata avanzata – con più forza rispetto al passato – l'ipotesi di istituire una circoscrizione europea¹⁵, in cui assegnare quei seggi ai partiti in ragione dei risultati nei paesi singolarmente intesi, bensì sulla base di una cifra elettorale complessiva, data dalla somma delle cifre elettorali nazionali ottenute da ciascuna lista collegata. Tale procedura avrebbe dunque sottratto dall'elezione nelle circoscrizioni nazionali una quota di seggi, riservandoli ad un circuito europeo. Questa modifica avrebbe tuttavia determinato la necessità di rivedere la formula elettorale europea: una soluzione che non è risultata, al momento, praticabile, tenendo conto del *quorum* necessario per la sua approvazione¹⁶.

Per modificare il sistema elettorale per la composizione del Parlamento europeo, l'articolo 223 TFUE introduce, infatti, un procedimento complesso, che attribuisce al Parlamento il potere di elaborare un progetto riguardante una «procedura uniforme in tutti gli Stati membri o secondo principi comuni a tutti gli Stati membri». Affinché possa trasformarsi in un vincolo giuridico per tutti gli stati, tuttavia, è necessario un doppio passaggio procedurale: l'adozione del progetto da parte della maggioranza assoluta

¹³ In merito alla vicenda Brexit v. almeno il recente F. SAVASTANO, *Uscire dall'Unione europea. Brexit e il diritto di recedere dai Trattati*, Giappichelli, Torino, 2019, B. CARAVITA, *Brexit: ad un anno dal referendum, a che punto è la notte?*, in *Federalismi.it*, n. 16/2017, G. CARVALE, *A family of nations. Asimmetrie territoriali nel Regno Unito tra devolution e brexit*, Jovene, Napoli, 2017. Sui risvolti più direttamente riguardanti le elezioni europee della procedura di recesso cfr. C. AMALFITANO, *Brexit ed elezioni del Parlamento europeo*, in *Federalismi.it*, 8 maggio 2019.

¹⁴ In ragione dell'ingresso di nuovi Stati già verificatosi nel corso degli scorsi anni, le proporzioni fra paesi risultavano già distorte, determinando la penalizzazione di taluni, con l'attribuzione di un seggio in meno (come Polonia o Romania), sino ad un massimo di 5 (Spagna e Francia) o 3 (Italia, Olanda), rispetto a quelli che gli sarebbero spettati applicando le proporzioni corrette. Con l'intervento effettuato, tale storture sono state corrette.

¹⁵ In merito v. 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 *Osservatorio costituzionale*, 2/2018.

¹⁶ Parla di un ulteriore passaggio a vuoto S. GIANNELLO, *L'ennesimo passaggio a vuoto sulla via dell'integrazione (politica) europea*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2018, pp. 519ss.



del Parlamento stesso e, successivamente, l'intervento del Consiglio, al quale deve deliberare sulla procedura unitaria con l'unanimità degli stati.

Prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la procedura da seguire era dettata dall'art. 138, par. 3, del Trattato istitutivo della CEE¹⁷ in attuazione della quale si è giunti prima all'introduzione del suffragio universale e diretto in ogni singolo Stato e poi a singole modifiche incrementali¹⁸.

Nel 2002 l'atto elettorale europeo è stato modificato con la decisione del Consiglio 2002/772/CE, Euratom, (del 25 giugno e del 23 settembre 2002) con lo scopo di introdurre principi comuni in materia elettorale¹⁹. In effetti la modifica impone l'adozione di un metodo proporzionale per il riparto dei seggi e stabilisce la possibilità che esso potesse essere corretto da una soglia di sbarramento, prevedendone altresì il livello nazionale massimo, pari al 5% dei voti espressi. La decisione del 2002, dunque, garantisce una certa uniformità, prescrivendo l'adozione del sistema proporzionale, ma lascia agli Stati sia la previsione della soglia di sbarramento, sia la sua modulazione.

Tra le più recenti vi è la modifica introdotta il 13 luglio 2018 con la decisione del Consiglio 2018/994, che fissa, tra le altre cose, un obbligo per gli Stati più grandi un obbligo di introdurre una soglia di sbarramento. In particolare, i territori chiamati ad eleggere un numero superiore a 35 di membri del Parlamento dovranno introdurre una soglia legale non inferiore al 2 per cento e non superiore al 5 (art. 3). Per dare tempo agli Stati membri di adeguarsi, l'efficacia della disposizione è stata tuttavia differita alla seconda tornata elettorale successiva all'entrata in vigore dell'atto. Avrebbe, dunque, trovare applicazione già per le elezioni del 6-9 giugno 2024, ma per il mancato perfezionamento del procedimento di ratifica in tutti gli Stati membri verrà, dunque, presumibilmente applicato alle elezioni del 2029²⁰.

3. I tratti comuni dei sistemi elettorali dei 27 Paesi membri

L'assenza di una procedura elettorale comune è stata da più parti lamentata come uno dei più rilevanti ostacoli al conseguimento di un grado maggiore di integrazione politica. Uno dei motivi principali risiede probabilmente nella scelta di delineare circoscrizioni autonome per la scelta dei membri del Parlamento

¹⁷ Essa prevedeva una disposizione non del tutto dissimile a quella richiamata, poiché introduceva un duplice intervento dell'Assemblea e del Consiglio. Veniva infatti disposto che fosse assegnato alla prima il compito di elaborare «progetti intesi a permettere l'elezione a suffragio universale diretto, secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri», mentre al secondo quello di stabilire che «le disposizioni di cui raccomanderà l'adozione da parte degli Stati membri, conformemente alle loro rispettive norme costituzionali» con deliberazione unanime.

¹⁸ Quel procedimento ha condotto infatti all'adozione dell'Atto elettorale europeo allegato alla decisione del Consiglio 76/787/CECA, CEE, Euratom, che è tuttora vigente e che si limitava ad imporre il principio del suffragio universale e diretto per l'elezione dell'assemblea rappresentativa (art. 1), ma non stabiliva alcunché con riferimento al sistema elettorale in senso stretto: in proposito, semplicemente rinviava ai futuri progetti del Parlamento, assegnando nella fase transitoria la competenza in materia di elezione dei membri spettanti ai singoli stati ad ognuno di essi (art. 7).

¹⁹ A commento, v. ad esempio G.E. Vigevari, Parlamento europeo: una nuova procedura elettorale uniforme, in Quaderni costituzionali, 2003, p. 175 ss.

²⁰ V. infra §3 per gli effetti, in particolare, sui sistemi elettorali impiegati in due grandi paesi come Germania e Spagna.

europeo, che rendono più semplice configurare l'elezione come una delle più o meno numerose consultazioni elettorali nazionali, anziché come un momento collettivo. L'assenza di disposizioni comuni integra questa problematica, pur avendo le modifiche del 2002 imposto l'adozione di una formula proporzionale a tutti gli Stati.

Recentemente sono state, tuttavia, introdotte ulteriori misure unificanti, quali quelle riguardanti l'individuazione di candidati comuni alla presidenza della Commissione – i più volte richiamati *spitzenkandidaten*²¹ – per ogni partito politico, che mirano a conferire alla dimensione delle elezioni un respiro più europeo. Anche se la portata giuridica di questa innovazione e dei vincoli posti alla scelta effettiva del Presidente della Commissione da parte del Consiglio non risultino ancora chiaramente definibili, si tratta probabilmente della innovazione politicamente più rilevante.

Le discipline dei singoli stati le formule di trasformazione dei voti in seggi presentano oggi differenze anche significative quanto alle caratteristiche tecniche di dettaglio²².

Un primo, sensibile, margine di differenziazione si riscontra, prima ancora di scendere nel sistema elettorale in senso stretto, nella fissazione della data di svolgimento delle elezioni, poiché il potere di convocazione spetta autonomamente ad ogni Stato membro, in genere nella figura del Capo di Stato tramite di un suo atto di prerogativa, per tener conto delle tradizioni elettorali di ognuno di essi, scegliendo all'interno di un arco temporale che va dalla mattina del giovedì alla domenica successiva (art. 10 dell'Atto elettorale). Le elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo, ad esempio, si sono celebrate tra giovedì 6 e domenica 9 giugno: pur svolgendosi la maggior parte delle consultazioni nell'ultimo giorno previsto (in 20 paesi su 27), giovedì 6 si sono recati alle urne in Olanda, venerdì 7 in Irlanda, sabato 8 in Lettonia, Malta e Slovacchia. Onde evitare di influenzare l'esito del voto negli altri paesi attraverso la diffusione dei primi risultati elettorali prima o durante le operazioni di voto, lo scrutinio ha avuto inizio alle ore 23.00 di domenica 9, quando tutti i procedimenti sono stati conclusi²³.

Il voto viene considerato obbligatorio solo in quattro stati membri – Belgio, Bulgaria, Lussemburgo e Grecia – mentre negli altri stati la partecipazione è libera. Le procedure si svolgono, di norma, fisicamente presso apposite cabine elettorale istituite nel territorio in cui si intende esercitare il voto, ma è possibile anche per corrispondenza (in 14 stati su 27) o presso ambasciate o consolati all'estero (in 18 stati su 27).

Il voto per procura è, invece, possibile solo in Belgio, Francia e Olanda, mentre solo in Estonia si

21 Su cui v. il recente S. Illari, Osservazioni sulla pratica degli *spitzenkandidaten* nel contesto della forma di governo dell'Unione europea, in *Nomos*, n. 3/2018.

22 Per un'analisi accurata delle legislazioni elettorali e dei profili istituzionali di ogni Stato coinvolto, v. il numero n. 10/0219 della Rivista *Federalismi.it*, *Le elezioni europee Stato per Stato*.

23 I risultati degli *exit polls* relativi ai Paesi che hanno votato per primi hanno, tuttavia, cominciato a diffondersi ben prima della chiusura definitiva di tutti i seggi di domenica alle ore 23.

prevedono forme di *e-voting*. In Italia, il voto dall'estero è possibile solo qualora gli elettori si trovino nel territorio di altri paesi membri.

Tra i contenuti più importanti degli emendamenti all'Atto elettorale approvato nel 2018 vi è proprio una disposizione che interviene sulla modalità di espressione del voto all'estero, per ampliare il più possibile l'effettività del voto e contenere fenomeni astensionistici: si stabilisce, infatti, che gli Stati possano «prevedere la possibilità del voto anticipato, per corrispondenza, elettronico e via Internet».

Con riferimento più strettamente alle formule elettorali²⁴, margini di differenziazione potenziali si riscontrano nelle modalità aritmetiche di traduzione dei voti in seggi e infatti ad oggi circa un terzo (8) degli stati impiega sistemi che rientrano nella famiglia dei metodi del quoziente, due terzi (18) in quella dei divisori, mentre in due casi viene applicato il voto singolo trasferibile²⁵.

Il metodo del quoziente viene astrattamente considerato come maggiormente fedele nel rapporto fra voti espressi e seggi conseguiti e prevede, di norma, che il totale dei voti di un determinato collegio venga diviso per il numero dei seggi in palio nel medesimo territorio, ottenendo in questo modo un quoziente sulla base di cui attribuire successivamente i seggi a ciascuna lista.

Esistono molte varianti di questa formula, ma nel panorama dei sistemi elettorali scelti per la composizione del Parlamento europeo ne vengono impiegate solo due: quello del quoziente intero o Hare, il quale trova applicazione ad esempio in Italia, e il metodo Hagenbach-Bischoff, che corregge il denominatore della frazione impiegata per calcolare il quoziente con l'aggiunta di una unità, introdotto in Slovacchia e in Lussemburgo. Vista l'impossibilità di procedere all'assegnazione di tutti i seggi per il tramite dei quozienti interi, questi metodi si abbinano sempre all'impiego sussidiario dei resti maggiori, allo stesso livello in cui viene calcolato il quoziente a livelli superiori, qualora il territorio preso in considerazione sia composto da più circoscrizioni e il computo avvenga in ognuna di esse e non a livello centrale²⁶.

Il metodo del divisore consiste invece in una funzione matematica che prevede di dividere le cifre elettorali di ogni lista per numeri successivi (i divisori, per l'appunto) e che i seggi in palio vengano assegnati alle liste con le parti frazionarie più alte. Tale sistema viene considerato di norma più favorevole alle liste più grandi poiché tende a concentrare su di esse l'attribuzione dei seggi, a discapito di quelle più piccole.

²⁴ In merito alle caratteristiche delle famiglie di formule proporzionali e proiettive v. *amplius* L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2011, in particolare pp. 331ss.

²⁵ Tale metodo veniva impiegato, prima della Brexit, anche in Irlanda del nord, una delle 12 circoscrizioni che componevano la più ampia circoscrizione del Regno Unito, dove vi erano complessivamente in palio 78 seggi.

²⁶ Di norma, più viene corretto il denominatore (come nel caso del metodo Hagenbach-Bischoff), minore sarà la quota di seggi da assegnare con i resti e viceversa. Il quoziente naturale tende invece a non assegnare molti seggi con i quozienti interi.

Ne esistono diverse varianti, di cui la più famosa e diffusa – ben 15 Stati la impiegano anche per le elezioni europee – è il d’Hondt, che sceglie come divisori numeri interi successivi e dunque ha un effetto selettivo piuttosto sensibile. Lettonia e Germania usano il metodo Sainte-Laguë, che impiega invece come divisori solo numeri dispari successivi per ridurre gli effetti maggioritari e in Svezia il Sainte-Laguë modificato nella prima cifra (1,4 o 1,2) per temperarli ulteriormente.

In Irlanda e Malta si impiega infine il sistema del voto singolo trasferibile, che prevede l’espressione di preferenze ai singoli candidati e viene abbinato al metodo del quoziente Droop, per l’individuazione della soglia di preferenze necessarie affinché un candidato venga eletto in un determinato collegio.

Naturalmente, la scelta di impiegare i divisori implica degli effetti sull’esito della trasformazione dei voti in seggi che può avvantaggiare le forze politiche maggiori, come avviene tendenzialmente con il metodo d’Hondt, o garantire una maggior fedeltà fra le scelte degli elettori e la composizione dei collegi elettivi, ma questi effetti possono essere apprezzati in maniera concreta solo se letti nel contesto delle ulteriori caratteristiche che influiscono sulla proiettività dei sistemi elettorali, come la dimensione del collegio da eleggere e la presenza o meno di una soglia legale di sbarramento.

Sotto il primo profilo, tanto più ristretto è il collegio da comporre, tanto maggiore sarà la soglia di implicita – si legga: il numero di voti necessario per eleggere almeno un candidato – che verrà a determinarsi per le liste. Ne consegue che, dunque, il livello di assegnazione che garantisce una maggiore fedeltà nella trasformazione dei voti in seggi è quello nazionale, poiché in caso di impiego del collegio unico nazionale si usano tutti i voti per attribuire tutti i seggi in palio.

Per quanto riguarda l’elezione dei membri al Parlamento europeo, tutti gli Stati hanno optato per l’opzione più rappresentativa, poiché quasi tutti effettuano il computo dei voti e un riparto dei seggi a livello nazionale. Una eventuale soglia implicita di sbarramento viene, dunque, a configurarsi solo in presenza di un numero di seggi in palio basso²⁷. Questa è la ragione per cui la modifica dell’Atto unico del 2018 ha scelto di vincolare all’introduzione di una soglia legale solo i paesi più popolosi e non tutti.

Tra i paesi maggiori, in termini di numero dei seggi in palio, Germania, Polonia e Italia sono state suddivise in circoscrizioni, in un numero sensibilmente alto nel primo (16) e nel secondo caso (13), più contenuto in quello italiano (5). Si tratta tuttavia di circoscrizioni che hanno lo scopo di fornire una più ampia possibilità di scelta agli elettori sui candidati dei partiti, poiché il computo dei voti e la corrispettiva assegnazione dei seggi avviene a livello nazionale, e solo in seconda battuta essi vengono ripartiti sul territorio. In presenza di un numero di seggi in palio molto elevato, ad esempio, la presentazione delle

²⁷ Applicando, ad esempio, la formula di Rae, Loosemore e Hanby, una soglia di esclusione almeno pari al 5% dei voti viene a determinarsi naturalmente in presenza di un numero di seggi in palio pari o inferiore a 19.

liste di candidati uniche rischia di rendere poco conoscibile la loro composizione agli elettori e dunque di limitare la libertà del loro voto.

In Belgio, sono invece state istituite tre distinte circoscrizioni, che corrispondono alle comunità francofona, fiamminga e germanofona, mentre l'Irlanda è stata suddivisa in altrettante circoscrizioni ma sulla base della popolazione in esse residente.

Per quanto riguarda la soglia di sbarramento legale, già dalla modifica dell'Atto unico del 2002 è stata prevista la possibilità di disciplinarla²⁸ e che è stata fissata la soglia massima del 5% dei voti a livello nazionale. Ad oggi la metà (14 su 28) dei paesi ne ha fatto ricorso, con una netta preferenza per lo sbarramento più elevato: Croazia, Francia, Lettonia, Lituania, Polonia, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia e Ungheria hanno introdotto una soglia legale del 5%, cui si aggiunge il Belgio, che applica la medesima soglia ma a livello circoscrizionale²⁹. Lo sbarramento più basso si riscontra invece a Cipro ed è pari all'1,8% dei voti, che in ogni caso viene applicato non per l'assegnazione dei seggi con i quozienti interi ma in sede di recupero dei resti. Austria, Italia e Svezia, con il 4%, e Grecia e Cipro, con il 3%, si collocano invece in una posizione mediana.

La prescrizione introdotta con la modifica dell'Atto unico nel 2018, che prevede l'obbligo di introdurre una soglia di sbarramento dal 2% al 5% per le circoscrizioni comprendenti più di 35 seggi dovrebbe, invece, essere attuata entro le elezioni politiche del 2029. Di cinque Stati che rientrano nel requisito dimensionale richiesto, solo Italia, Francia e Polonia hanno già una soglia legale vigente nel loro sistema elettorale, per cui l'obbligo riguarda solo Spagna³⁰ e Germania.

In quest'ultimo caso era stata introdotta da tempo una soglia legale di sbarramento, calcolata a livello nazionale, ma il Tribunale costituzionale tedesco l'ha dichiarata incostituzionale a due riprese. Una decisione resa nel 2011 riguardava la soglia del 5% inizialmente prevista³¹, e successivamente un'altra del 2014 ha caducato anche la clausola al 3%, introdotta proprio per dar seguito alla prima sentenza. Si è trattato dell'unico caso in Europa in cui la Corte abbia impiegato argomentazioni facenti leva prevalentemente sul principio di eguaglianza del voto in uscita – vale a dire considerato rispetto agli effetti del sistema elettorale – giungendo a considerarlo come non comprimibile in assenza di una necessità di

²⁸ Sulle soglie di sbarramento per le elezioni del Parlamento europeo v. C. MARTINELLI, *Gli sbarramenti nelle leggi elettorali per il Parlamento europeo*, in Quaderni costituzionali, n. 2/2009, pp. 396ss. In generale v. amplius A. RUGGERI e A. RAUTI (a cura di), *Forum sul Italicum. Nove studiosi a confronto*, Torino, Giappichelli, 2015.

²⁹ In Francia è prevista una soglia di sbarramento del 5% per l'accesso al riparto proporzionale dei seggi. Fino al 2018, la clausola è stata applicata distintamente nelle 8 circoscrizioni elettorali in cui era stato suddiviso il territorio, ma la legge 25 giugno 2018, n. 509, ha optato per la circoscrizione unica nazionale, mantenendo invariata la soglia di sbarramento.

³⁰ In Spagna la legge organica n. 5 del 1985 rinvia, per le elezioni europee, al sistema proporzionale previsto per la Camera dei deputati, ma senza la clausola di sbarramento fissata per le elezioni di quell'organo; le elezioni europee avvengono in un collegio nazionale unico.

³¹ In merito v. amplius 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.

garantire la governabilità. Secondo le argomentazioni del giudice di Karlsruhe, il sistema di forma di governo come quello europeo è infatti ancora troppo distante dalle esperienze nazionali consolidate da far emergere la necessità di bilanciare rappresentatività e governabilità. A considerazioni opposte è arrivata invece la decisione della Corte suprema della Repubblica Ceca e, recentemente, anche la Corte costituzionale italiana, avendo ambedue considerato non in contrasto con il rispettivo testo costituzionale la soglia di sbarramento introdotta³².

La legittimità dell'introduzione di una soglia di sbarramento per il sistema elettorale delle europee è infatti stato oggetto di dibattito anche nel nostro ordinamento, dove in seguito ad alcuni tentativi respinti dalla Corte costituzionale per ragioni processuali (sentt. n. 271/2010³³ e 110/2015³⁴), è stata affrontata nel merito dalla sentenza n. 239 del 2018. La Corte ha sottolineato l'evoluzione della forma di governo europea in senso sempre più marcatamente parlamentare e dunque, respingendo la questione di legittimità costituzionale avanzata dai remittenti, ha considerato non irragionevole una soglia di sbarramento volta a ridurre la frammentazione delle forze politiche nel Parlamento europeo³⁵, in modo da favorire un buon andamento dei lavori.

L'ultimo aspetto su cui conviene concentrarsi in questa sede è la composizione delle liste, con riferimento alla possibilità attribuita agli elettori di scegliere, direttamente o indirettamente, i candidati. Si tratta infatti del profilo che maggiormente si differenzia nelle legislazioni introdotte dagli Stati membri.

Un quarto dei paesi (ben 6, tra cui, ad esempio, la Spagna) impiega il metodo delle liste bloccate, che prevede che i candidati in esse contenuti vengano eletti in ordine di presentazione delle singole liste. Questo metodo privilegia dunque il voto al partito e non ai singoli candidati, attribuendo ai primi il potere di scegliere la collocazione dei secondi, cui discende naturalmente la concreta possibilità di essere eletti. Sul versante opposto si collocano Irlanda e Malta, le quali incentrano invece la competizione prevalentemente sui candidati, grazie al richiamato sistema del voto singolo trasferibile, secondo cui vengono individualmente eletti al raggiungimento di una determinata quota di voti.

³² In merito agli interventi delle Corti costituzionali nazionali sull'introduzione di soglie di sbarramento legali nei sistemi elettorali nazionali per le europee v. almeno i tre contributi raccolti nel n. 12/2016 di *European Constitutional Law Review*, e in particolare B. MICHEL, *Thresholds for the European Parliament Elections in Germany Declared Unconstitutional Twice*, pp. 133 ss.; H. SMEKAL e L. VYHNÁNEK, *Equal voting power under scrutiny: Czech Constitutional Court on the 5% threshold in the 2014 European Parliament Elections*, pp. 148ss.; G. PICCIRILLI, *Maintaining a 4% Electoral Threshold for European Elections, in order to clarify access to constitutional justice in electoral matters*, pp. 164ss.

³³ V. almeno C. FUSARO, *Il Tar Lazio all'assalto della clausola di sbarramento per le Europee*, in Quaderni costituzionali, n. 2/2010, pp. 410ss.

³⁴ Su cui si v. almeno S. LIETO e P. PASQUINO, *Porte che si aprono e che si chiudono. La sentenza n. 110 del 2015*, in Forum QC, 24 giugno 2015.

³⁵ In merito, v. 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, pp. 172ss. e G. PICCIRILLI, *Attuazione dei "principi comuni" e presunzioni di risultato nel giudizio sulla clausola di sbarramento per le elezioni europee in Italia*, in Studium Iuris, in corso di pubblicazione.

Nel piano intermedio troviamo invece i restanti 19 paesi, anche se si registra una decisa prevalenza di quelli che impiegano una sola preferenza. Due preferenze sono invece previste a Cipro, in Repubblica Ceca e Slovacchia, sino a tre in Italia, quattro in Grecia, cinque in Lituania, sei in Lussemburgo sino all'estremo del Belgio e della Lettonia, dove l'elettore non possiede un limite massimo, potendo inoltre – in quest'ultimo caso – esprimere anche preferenze negative³⁶.

Nel contesto di paesi che impiegano lo strumento delle preferenze, il panorama della struttura delle liste è assai variegato ma, sintetizzando, 8 paesi usano liste completamente aperte, tali per cui il candidato viene eletto esclusivamente in ragione del voto personale ottenuto, mentre negli altri sono chiuse ma flessibili: quando viene scelta quest'ultima modalità, in linea di massima, prevale l'ordine in cui i candidati vengono presentati – come nelle liste bloccate chiuse – ma esso può essere derogato qualora qualcuno consegua una cifra individuale di voti consistente³⁷. Questo meccanismo è adottato, ad esempio, in Belgio, mentre in Danimarca vige un sistema originale, che non predetermina la natura delle liste: spetta alle singole forze politiche optare per la lista aperta oppure per quelle flessibili.

Infine, dei 19 paesi che attribuiscono agli elettori una o più possibilità di esprimere una scelta, la maggior parte di essi prevede che non sia obbligatorio, e dunque che si possano votare anche solo le liste, mentre solo Estonia, Finlandia, Olanda e Polonia hanno optato per il metodo della preferenza obbligatoria, che si estende automaticamente anche alla lista di cui il candidato prescelto è espressione.

4. L'elezione dei parlamentari europei in Italia

L'elezione dei membri del Parlamento europeo nel territorio italiano è disciplinata dalla l. n. 18 del 1979 e successive modificazioni, intervenute in particolare in seguito all'entrata in vigore della l. n. 65 del 2014. Il sistema prevede che i 76 seggi assegnati all'Italia vengano attribuiti sulla base di una circoscrizione unica nazionale con metodo proporzionale. Solamente le liste che abbiano conseguito almeno il 4% dei consensi, tuttavia, possono accedere al riparto, che si effettua con il metodo del quoziente naturale (Hare) e dei più alti resti.

Poiché il numero dei seggi assegnati è uno dei più ampi a livello di Unione europea, il legislatore ha stabilito che i seggi vengano attribuiti sul territorio sulla base di cinque circoscrizioni interregionali: Nord occidentale, Nord orientale, Centrale, Meridionale e Insulare³⁸, cui sono stati attribuiti, rispettivamente, 20, 15, 15, 18 e 8 seggi per le elezioni dell'8 e 9 giugno 2019.

³⁶ Il totale delle preferenze assegnate ad ogni candidato è dunque pari alla somma delle preferenze positive espresse, detratte quelle negative.

³⁷ Tra il 5% e il 15% dei voti, come riportano M. GIANNATIEMPO e A. VERNETTI, *Elezioni Europee 2019: tutti i sistemi elettorali nella UE*, in www.youtrend.it, 26 aprile 2019.

³⁸ La circoscrizione nord-ovest comprende le regioni Piemonte, Valle 'Aosta, Liguria e Lombardia; la circoscrizione nord-est è costituita dalle regioni Veneto, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia ed Emilia Romagna; la



Ad ognuna di esse sono infatti stati assegnati un numero di seggi in base alla rispettiva popolazione dal DPR 10 aprile 2024, che sono *indicativi* perché il computo dei voti e l'attribuzione dei seggi a ciascuna lista non avvengono a livello di circoscrizione ma a livello nazionale, il che produce fisiologicamente³⁹ il cd. fenomeno dello slittamento dei seggi.

Il sistema elettorale del 1979 dispone infatti che dopo l'individuazione dei seggi spettanti a ciascuna lista a livello nazionale, l'attribuzione nelle singole circoscrizioni avvenga sulla base di un quoziente elettorale di lista, calcolato a livello nazionale per ognuna di esse dividendo il numero voti ottenuti per i seggi spettanti; tale quoziente serve poi ad assegnare alle liste i seggi nelle circoscrizioni in prima battuta sulla base dei rispettivi quozienti interi e, poi, dei più alti resti posti in graduatoria. Questa modalità di attribuzione, come tutte le modalità di ripartizione dei seggi che prevedono un riversamento dei seggi dal nazionale al locale, non permette di riallocare esattamente tutti i seggi inizialmente assegnati ad ogni circoscrizione sulla base della popolazione in essa residente.

La soluzione introdotta sulla base della legge vigente privilegia, infatti, il principio della proporzionalità politica – il numero dei voti conseguiti da ciascuna lista – a discapito di quella territoriale – la restituzione intera dei seggi assegnati ai territori sulla base della popolazione – per cui ha determinato anche nelle elezioni 204 uno slittamento di seggi dalle circoscrizioni più popolose in termini quantitativi a quelle meno densamente abitate. Nel contesto italiano tale fenomeno risulta quantitativamente piuttosto contenuto, in ragione del numero non elevato delle circoscrizioni istituite che permette un riequilibrio interno a ciascuna di esse; la loro disomogeneità in termini di popolazione, tuttavia, – soprattutto con riferimento alla circoscrizione insulare che è meno della metà di quella più grande – lo rende molto probabile.

Come la Corte costituzionale ha avuto modo di sottolineare – in maniera chiara con la sent. n. 271 del 2010, meno lineare con la n. 35 del 2017 – il fenomeno dello slittamento dei seggi è ineludibile quando si impiega un metodo proporzionale in tale maniera, ed è compito del legislatore individuare il meccanismo che meglio bilanci il criterio della proporzionalità politica con quello della proporzionalità territoriale. Pur tuttavia, la problematicità che può emergere quando si privilegia il primo, pare decisamente meno consistente nel contesto delle elezioni europee, visto il loro carattere politico sovranazionale e non territoriale, che rende meno coerenti con l'assetto istituzionale complessivo dell'Unione europea

circoscrizione centro racchiude Toscana, Umbria, Marche e Lazio; la circoscrizione Sud è composta da Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata e Calabria; la circoscrizione Isole comprende Sicilia e Sardegna.

³⁹ Si tratta infatti di un effetto normale del sistema elettorale, non di una patologia, come rileva puntualmente A. RUSSO, *«Irragionevolezza» del sistema proporzionale puro? Un caso emblematico*, in Quaderni costituzionali, n. 2/2002, pp. 209ss. Mi sia consentito il tal senso il rinvio anche a M. RUBECCHI, *Il diritto di voto...*, Cit., pp. 119ss.



soluzioni che, al contrario, privilegiano forme di restituzione totale dei seggi ai territori interni ai singoli Stati⁴⁰.

La Corte costituzionale si è, poi, pronunciata sulla legittimità costituzionale della soglia di sbarramento del 4% introdotta nel 2014, dinnanzi ad argomentazioni in parte analoghe a quelle che avevano determinato la (doppia) declaratoria di incostituzionalità sancita dal *Bundesverfassungsgericht* tedesco di cui s'è detto *supra*. Con la sentenza n. 239 del 2018 essa ha respinto le censure dei rimettenti, soffermandosi sulla peculiare natura di un sistema elettorale europeo che, se da un lato non impone necessariamente di bilanciare il sacrificio della rappresentatività del sistema elettorale con quella della governabilità, comunque può suggerire di perseguire l'obiettivo di conseguire il buon andamento dei lavori del Parlamento europeo per il tramite del contenimento della frammentazione. Pur consci che l'esito che ci si pone non può essere effetto della sola elezioni in uno Stato, ma di una serie di risultati circoscrizionali, si tratterebbe infatti di un obiettivo auspicabile, a maggior ragione nel contesto di un'evoluzione sempre più marcatamente parlamentare della forma di governo europea che la Corte non ha mancato di rilevare. Nel rispetto delle regole contenute nell'Atto unico europeo che, pur imponendo già oggi il rispetto di una soglia massima del 5%, *pro futuro* obbligano a procedere ad una riduzione minima della frammentazione, ovunque le circoscrizioni abbiano una dimensione tale da renderlo opportuno, risulta dunque nella piena discrezionalità del legislatore definire eventuali modalità di trasformazione dei voti in seggi che non riproducano una frammentazione eccessiva nel Parlamento.

La previsione di un numero di preferenze superiore a una e vincolate al rispetto di un equilibrio minimo di genere è un'altra caratteristica della nostra legislazione ed è stata anch'essa disciplinata dalla richiamata novella del 2014. Essa si innesta nel solco di numerose altre previsioni introdotte nel nostro ordinamento in tal senso, a partire dalle leggi elettorali regionali, successivamente, da quelle per i comuni. Analogamente ad altri livelli di governo, infatti, il vincolo di genere si applica all'espressione di preferenze successive alla prima e l'eventuale mancato rispetto genera l'annullamento solo di queste ultime: un meccanismo che la Corte costituzionale ha da tempo considerato non in contrasto con la nostra Carta⁴¹.

⁴⁰ La questione è tuttavia ancora controversa, anche in ragione di una discutibile interpretazione resa in passato dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (sez. V, 13 maggio 2011, n. 2886) e successivamente confermata in sede consultiva (sez. I, 5 dicembre 2013, n. 3703). In merito, v. la condivisibile ricostruzione delle problematiche applicative legate al fenomeno dello slittamento dei seggi proprio nel sistema elettorale europeo in G. TARLI BARBIERI, *La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 2018, pp. 176 ss. e, con particolare riferimento proprio alle posizioni del Consiglio di Stato, ID., *La ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni nelle elezioni europee: ovvero quando il Consiglio di Stato "riscrive" una legge elettorale*, in *Forum Qc*, 26 giugno 2014 e 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, pp. 657ss.

⁴¹ La Corte si è pronunciata sul tema in occasione dell'introduzione della doppia preferenza di genere nella legge elettorale campana (n. 4 del 2009) con la sent. n. 4/2010, respingendo le censure sollevate dallo Stato. In merito v. almeno L. CALIFANO, *L'assenso «coerente» della Consulta alla preferenza di genere*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2010, pp. 404ss.



Nel panorama dei 27 Stati membri, solo in undici casi sono presenti vincoli legati al genere nella composizione delle liste, che vanno dalla composizione paritaria delle liste (Italia, Romania, Belgio) a quote minime meno incisive (dal 35 al 40%).

In occasione delle elezioni europee 2024, inoltre, è stata applicata per la prima volta una nuova modalità di voto, destinata agli studenti “fuori sede”, i quali hanno votato per le liste e i candidati della propria circoscrizione territoriale di origine, senza la necessità di rientrare nel comune di residenza. La nuova modalità di voto, introdotta in forma sperimentale dal decreto-legge n. 7/2024, convertito dalla legge n. 38/2024, interesserà i 23.734 studenti “fuori sede” che hanno dovuto presentare specifica richiesta.

6. Considerazioni di insieme

Il sistema istituzionale europeo è sempre stato caratterizzato da un’intersezione tra il principio rappresentativo, tipico delle esperienze statuali, e quello interstatale, che connota quelle internazionali. Le evoluzioni storiche hanno mostrato che questo rapporto, all’inizio significativamente sbilanciato sul secondo principio, nel corso del tempo si sia andato gradualmente riequilibrando. Dall’introduzione dell’elezione diretta del 1979, all’attribuzione di poteri maggiormente incisivi del Parlamento stesso⁴², sino all’individuazione di embrioni di fiducia politica con la Commissione, il canale rappresentativo dell’Unione è stato rafforzato ogni qualvolta sia stata affrontata la sfida di una revisione dei Trattati.

Da uno sguardo d’insieme sui meccanismi introdotti nei singoli Stati per l’elezione dei membri del Parlamento europeo, emerge che i sistemi elettorali europei non si discostino in maniera così marcata fra di loro come si sarebbe potuto presupporre in assenza di disposizioni unificanti che vadano oltre l’imposizione di un metodo proporzionale. Per cui i margini per un’operazione di armonizzazione giuridica dei diversi sistemi elettorali potrebbero essere ampi.

Tuttavia, anche nella configurazione della materia elettorale si riscontra la tensione strutturale e latente nei principi che legittimano le istituzioni europee, considerando che per una modifica dell’Atto unico europeo che voglia introdurre una disciplina omogenea— o quanto meno dei principi comuni più stringenti — l’approvazione con la maggioranza assoluta del Parlamento non è sufficiente per il perfezionamento dell’atto, poichè deve essere confermata dall’unanimità degli Stati in Consiglio.

⁴² In merito v. *amplius* il recente N. LUPO e A. MANZELLA, *Il Parlamento europeo. Una introduzione*, Roma, 2019.