



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d'iniziativa dei senatori BUEMI e Fausto Guilherme LONGO**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 6 MARZO 2014**

Abolizione della soglia di sbarramento alle elezioni per il Parlamento europeo introdotta con la legge 20 febbraio 2009, n. 10

ONOREVOLI SENATORI. – Dopo la sentenza 26 febbraio 2014 della Corte costituzionale tedesca, che ha caducato la soglia di sbarramento del 3 per cento per l'elezione dei rappresentanti germanici al Parlamento europeo, è chiaro che le esigenze di governabilità non possono essere adottate per corpi rappresentativi sovranazionali, fino al punto di sacrificare il principio democratico. Gli Stati che non hanno soglie di accesso sono, ad oggi, 14 in seguito alla sentenza della Corte costituzionale tedesca: ciò che è rimarchevole è che la pronuncia odierna reitera e rafforza gli argomenti già espressi dalla sentenza della medesima Corte (Secondo Senato) del 9 novembre 2011 nei 2 BvC 4/10, 2 BvC 6/10, 2 BvC 8/10, che già aveva dichiarato contraria alla Costituzione la clausola di sbarramento del 5 per cento nella legge elettorale europea tedesca. L'interesse di tale decisioni deriva dal fatto che la disposizione violata, l'articolo 38 GG, ha formulazione analoga a quella del nostro articolo 48 della Costituzione.

L'iniziativa legale già assunta, sul punto, dall'avvocato Felice Besostri (le cui argomentazioni sono di seguito pienamente condivise) merita quindi il pieno sostegno sul piano legislativo dei proponenti del presente disegno di legge, che elimina l'inserzione effettuata nel 2009 nella legge elettorale italiana per il Parlamento europeo. Pertanto, viene meno lo sbarramento del 4 per cento e torna pienamente operativo il sistema che per oltre trent'anni ha governato l'elezione di questo fondamentale organo dell'Unione europea.

L'introduzione della soglia di accesso anche per l'elezione del Parlamento europeo comporta la violazione del voto eguale e di-

retto. Non rileva, a riguardo, che la soglia di accesso sia prevista anche per le elezioni nazionali, in quanto un sacrificio della rappresentanza può essere giustificato in una forma di governo parlamentare, per evitare un'eccessiva frammentazione partitica, in nome della governabilità e della stabilità, poiché il Governo deve avere la fiducia delle Camere (articolo 94 della Costituzione), mentre non è compito del Parlamento europeo dare una fiducia politica ad un Governo europeo – la Commissione europea – costituito sulla base di un'intesa politica fra i Governi degli Stati membri. L'argomentazione, avanzata a suo tempo in fase di lavori preparatori della legge 20 febbraio 2009, n. 10, di evitare una frammentazione della delegazione italiana (relazione dei senatori Ceccanti e Malan) per dare maggior peso all'Italia, ignora che nel Parlamento europeo i parlamentari sono suddivisi per gruppi politici e non nazionali, che per il Parlamento europeo sono elettori tutti i cittadini comunitari residenti (elettorato attivo) ed eleggibili i cittadini di qualsivoglia Paese membro dell'Unione europea (elettorato passivo).

Eletti direttamente a suffragio universale ogni 5 anni, i membri del Parlamento europeo rappresentano i cittadini dell'Unione europea. Il Parlamento, insieme al Consiglio dell'Unione europea, è una delle principali istituzioni legislative dell'Unione europea. Il Parlamento europeo ha tre funzioni principali: discutere e approvare le normative europee insieme al Consiglio, controllare le altre istituzioni dell'Unione europea, in particolare la Commissione, per accertarsi che agiscano democraticamente, discutere e adottare il bilancio dell'Unione europea insieme al Consiglio. Questo è il sistema che

prevedono gli articoli 10, comma 2 e 14, comma 2, primo periodo del Trattato sull'Unione europea, per quanto riguarda la rappresentanza dei cittadini dell'Unione europea, e gli articoli 22, comma 2 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e 39, comma 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, per il diritto di elettorato attivo e passivo dei cittadini comunitari nel Paese di residenza. È quindi escluso che i parlamentari eletti in Italia rappresentino lo Stato italiano o i suoi interessi! Del resto lo stesso titolo della legge 22 gennaio 1979, n. 18, parla di membri spettanti all'Italia e non rappresentanti l'Italia e, in effetti, i parlamentari europei sono assegnati agli Stati membri in base alla popolazione residente, e non in base ai cittadini dello Stato membro. A fronte di ciò, l'introduzione della soglia del 4 per cento è incostituzionale e contraria ai trattati, in quanto la sola base che lo consente è la decisione 2002/772/CE, del 25 giugno 2002 e del 23 settembre 2002, nella parte in cui introduce con l'articolo 1, comma 1, n. 3) l'articolo 2-bis (ora 3 nella versione consolidata) nella decisione 76/787/CECA, CEE, Euratom, che ammette la possibilità di introdurre soglie di accesso fino ad un massimo del 5 per cento nazionale. Di fatto tale facoltà, fino al giugno 2010, non era stata esercitata da ben 13 Stati (tra i quali Regno Unito, Spagna, Romania) con un alto numero di Europarlamentari in rapporto alla loro popolazione, come l'Italia. Altri con popolazione paragonabile all'Italia, come la Francia e la Germania, avevo esercitato tale facoltà non a livello nazionale, ma circoscrizionale, attenuando la distorsione della rappresentanza; anche così, una sentenza della BverfG del 2004 (2 BvE 1/02 del 26.10.2004) aveva dichiarato costituzionalmente illegittime norme discriminatorie tra liste concorrenti alle elezioni. Già in quella sede furono annullate disposizioni della legge elettorale perché rendevano difficile il sorgere di piccoli partiti e la loro affermazione nella competizione politica: con

perdita del pluralismo politico e, quindi, con una limitazione della concorrenza fra partiti, il *Drei-Länder-Quorum* svantaggia – contro il principio di eguaglianza – i partiti il cui programma si limiti, in consonanza con l'articolo 2, comma 1, primo periodo della legge sui partiti politici, ad un singolo Land, nei confronti dei competitori che agiscano sull'intero territorio.

In Italia, l'applicazione della soglia registra ulteriori aberrazioni logiche: il totale dei voti sul quale si calcola il 4 per cento è costituito dai voti validi espressi (nel caso concreto del 2009 pari a 30.519.501 voti), mentre il valore numerico su cui si calcola il quoziente nazionale (1/72) è dato dal totale dei voti della sole liste che hanno superato il 4 per cento, che è un insieme minore (nel 2009 è stato di 26.486.451 voti) dell'insieme costituito dal totale delle cifre elettorali di tutte le liste presentate. La disposizione di cui all'articolo 21, comma 1, n. 2, della legge 20 febbraio 2009, n. 10, non sembra lasciare spazio a differenti interpretazioni, tenuto conto di ulteriori e concorrenti profili. La semplice formula matematica è di palmare evidenza:  $4/10$  è sempre maggiore di  $1/72$ , come anche  $1/72$  è minore di  $1/25$  (soltanto con 24 seggi invece di 72, ora 73, una lista che superi il 4 per cento potrebbe non avere un quoziente intero). L'interpretazione così ricavata è l'unica non in contraddizione con il carattere proporzionale dell'elezione del Parlamento europeo, come enunciato dalle richiamate decisioni del Consiglio Europeo del 1976 e del 2002 (articoli 2 e 7, quest'ultimo ora 8 nella versione consolidata, allegato 3).

Inoltre, a causa del mancato coordinamento della legge n. 10 del 2009 con l'articolo 16 della legge 10 dicembre 1993, n. 515, vengono escluse da rimborso delle spese elettorali le formazioni che non hanno superato la soglia del 4 per cento. Ciò in difformità rispetto alle disposizioni per l'elezione della Camera dei deputati, ove soglia per l'elezione e soglia per il rimborso eletto-

rale non coincidono, come non coincidono in nessun Paese che prevede una soglia di accesso e un rimborso delle spese delle campagne elettorali. La regolamentazione italiana della soglia – che si propone di sopprimere – presenta il serio pericolo di una discriminazione, che non potrebbe non essere rilevata nel contenzioso internazionale e costituzionale in via di attivazione. In effetti i costi di propaganda sono sopportati sia dalle liste che hanno successo, che da quelle che non hanno successo, per questo per la Camera dei deputati è fissata una percentuale dell'1 per cento molto inferiore alla soglia di accesso del 4 per cento. La disparità di trattamento non è giustificata, tanto più che il rimborso non è commisurato ai voti effettivi conseguiti dalle liste concorrenti, ma è calcolato sulla base degli elettori iscritti, con l'effetto paradossale che gli oltre 4 milioni di elettori di liste sotto soglia, compresi i loro candidati contribuiscono a finanziare le liste concorrenti, che risultano avvantaggiate per il prossimo rinnovo. Tale effetto viola i principi in materia elettorale per il Parlamento europeo fissati dalla sentenza CGUE del 23 aprile 1986 in causa 294/83, e contrasta quindi con il diritto europeo, di cui le sentenze sono parte integrante, nonché con l'articolo 117, primo comma della Costituzione.

La coincidenza tra soglia di accesso e soglia per il rimborso viola, inoltre, gli articoli 3 e 51 della Costituzione. Tale disposizione è da leggere anche in relazione al diritto di associarsi liberamente in partiti politici di cui all'articolo 49 della Costituzione, che impone parità di condizioni nella possibilità di concorrere alle elezioni, non certo di essere eletti. Dagli articoli 14 e 14-bis del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, si desume l'equivalenza tra partiti, o gruppi politici organizzati, e le liste concorrenti alle elezioni. Un partito politico in quanto tale, cioè una libera associazione di cittadini, ha diritto di concorrere con metodo demo-

cratico a determinare la politica nazionale. Nel nostro ordinamento la forma più rilevante è quella di partecipare alle competizioni elettorali: ne consegue che le limitazioni alla partecipazione di partiti politici non devono essere irragionevoli e/o arbitrarie. Le norme sul rimborso delle spese elettorali hanno questa funzione, dopo che è stato escluso un finanziamento diretto ai partiti in quanto tali. La questione può, quindi, esser oggetto sia di questione pregiudiziale alla Corte di giustizia, che di rinvio alla Corte costituzionale. In quest'ultimo caso, anche per violazione dell'articolo 3 della Costituzione, in quanto alle minoranze politiche è riservato un trattamento deteriore rispetto alle minoranze linguistiche, che hanno una garanzia di elezione con un numero di voti notevolmente inferiore a quello di liste escluse sotto soglia e, ai sensi dell'articolo 12 della legge 24 gennaio 1978, n. 18, una garanzia di elezione con una percentuale di voti lontanissima al 4 per cento nazionale e calcolata su base circoscrizionale.

Le diseguaglianze di voto – a livello dell'intera Unione europea – sono ancora più sconvolgenti. «Non è una sottigliezza, è la denuncia, a tacer d'altro, del carattere decrescente della proporzionalità nella composizione numerica del Parlamento europeo, per il che quanto minore è la popolazione di uno degli stati membri, tanto maggiore è il peso del voto dei suoi cittadini, anche fino a dodici volte più di quello degli elettori dello stato più popoloso» (da «L'Unione europea non è una democrazia legittimata» del prof. Gianni Ferrara). Una tale drastica opinione era stata espressa prima di conoscere i risultati delle elezioni 2009, quando, per le sue modalità di introduzione e di calcolo la soglia di accesso del 4 per cento ha comportato una concreta lesione del principio di proporzionalità. È vero che una soglia di accesso fino al 5 per cento è consentita dall'articolo 2-bis (ora 3 della versione consolidata, allegato 3) della citata decisione 76/787, introdotto dalla decisione 2002/772/

CE, tuttavia una decisione è fonte normativa di rango inferiore ai trattati e, in particolare, si impone di verificarla alla luce dei trattati che siano entrati in vigore successivamente, nel caso di specie il Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre del 2009, nonché la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che è stata equiparata ai trattati solo con il Trattato di Lisbona, che così, integra la Carta dei diritti fondamentali nel diritto primario europeo (articolo 6 paragrafo 1, comma 1 del trattato sull'Unione europea). Ai sensi dell'articolo 223, comma 2, le norme approvate «entrano in vigore previa approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali». Nel caso concreto la previsione di una soglia nazionale di accesso con deroghe esclusivamente a favore di sole 3 minoranze nazionali, rispetto alle 12 riconosciute dalla legge 15 dicembre 1999, n. 482, e senza modificare l'articolo 16 della legge 10 dicembre 1993, n. 515, non è conforme ai principi costituzionali enunciati dagli articoli 3 e 51 della Costituzione e ai principi di diritto comunitario di cui alla sentenza 23 aprile 1986 in causa 294/83.

Il modo degressivamente proporzionale con cui sono assegnati i seggi agli Stati, se combinato con una soglia di accesso che può raggiungere il 5 per cento calcolato sui suffragi espressi, comporta un'intollerabile distorsione della rappresentanza dei cittadini dell'Unione europea in relazione allo Stato di residenza, quindi in contrasto con la libertà di circolazione ed è irrilevante, a riguardo, che siano equiparati ai cittadini dello Stato di residenza. Una soglia del 5 per cento corrisponde, facendo riferimento alle elezioni 2009, a 12.071 elettori a Malta, a 19.850 elettori in Estonia e a 24.402 elettori in Slovenia. In Italia tale percentuale corrisponde a 1.525.975 elettori di ogni singola lista, ma nel 2009, in realtà, sono stati esclusi dalla rappresentanza 4.037.313 elettori, corrispondenti pressappoco ai 4.040.516 complessivi abitanti di Slovenia,

Estonia e Cipro, Stati che nel 2009 hanno eletto 19 europarlamentari.

La rappresentatività del Parlamento europeo è pertanto seriamente minacciata, e l'uguaglianza tra i cittadini non è affatto assicurata, poiché il peso del loro voto, e quindi della loro rappresentanza politica, varia a seconda del luogo di residenza. Nel caso concreto italiano, con l'introduzione della soglia di accesso, sono stati, inoltre, esclusi dal Parlamento europeo, nelle elezioni del 2009, interi partiti (PSI, VERDI, PRC-PdCI) affiliati a partiti a livello europeo (PSE, VERDI Europei, Sinistra Unita Europea), indebolendo, così, la loro funzione riconosciuta dall'articolo 10, paragrafo 4 del Trattato sull'Unione europea.

Ancora, la soglia di accesso per le elezioni europee è contraria all'articolo 48 della Costituzione così come interpretato dalla Corte costituzionale con la sentenza 10 luglio 1968, n. 96, che ha testualmente statuito che in materia di elettorato attivo l'articolo 48, secondo comma, della Costituzione ha carattere universale e i principi, con esso enunciati, vanno osservati in ogni caso in cui il relativo diritto debba essere esercitato. Tale soglia è, altresì, in contrasto con il principio di uguaglianza dei cittadini dell'Unione europea, così come enunciato dalla Carta dei diritti fondamentali nell'Unione europea (Preambolo e articoli 20, 23), dal Trattato UE (Preambolo capoverso 2 e articoli 2, 9, 10, paragrafo 3) e dal TFUE (articoli 8, 10, 18, 20); si rischia perciò che gli organi giurisdizionali aditi dall'onorevole Bessotri – il tribunale, la Corte d'appello, quali organi giurisdizionali ordinari, il TAR e il Consiglio di Stato, quali giudici amministrativi, oltre, ovviamente, alla Corte di cassazione quale giudice di legittimità, e anche la stessa Corte costituzionale, quale organo di natura giurisdizionale – effettuino con successo il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia al fine di ottenere una pronuncia sull'interpretazione o sulla validità della norma europea, il che avviene quando tale

pronuncia sia necessaria per risolvere la controversia di cui risultino investite. La questione da sottoporre alla Corte di Giustizia può essere sollecitata dalle parti o rilevata d'ufficio dal tribunale. Il giudice nazionale deve specificare, nella motivazione dell'ordinanza di rinvio pregiudiziale, perché l'interpretazione richiesta è ritenuta necessaria ai fini della decisione della causa. Il rinvio pregiudiziale può avere lo scopo di verificare, con riferimento al diritto comunitario, la legittimità di una legge nazionale, di un atto amministrativo o una prassi amministrativa. Vi sono anzi anche gli estremi per l'applica-

zione del procedimento pregiudiziale accelerato ai sensi dell'articolo 104-bis del regolamento di procedura della Corte di giustizia europea.

Non vi è perciò alcun dubbio che per la delicatezza degli argomenti trattati e per l'avvicinarsi della scadenza del 25 maggio 2014, data fissata per l'elezione del nuovo Parlamento europeo, legittimino la celere rimozione dall'universo giuridico dell'aberrante previsione della soglia del 4 per cento, cosa che il presente disegno di legge si propone di conseguire con la massima celerità.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

1. La legge 20 febbraio 2009, n. 10, è abrogata.

2. L'articolo 21 della legge 24 gennaio 1979, n. 18, riacquista efficacia nel testo vigente prima della data di entrata in vigore della legge 20 febbraio 2009, n. 10.

3. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

