



**CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE**  
**UFFICIO ELETTORALE NAZIONALE**

Composto dai signori magistrati:

dott. Felice Manna	<i>Presidente</i>
dott.ssa Giulia Iofrida	<i>Componente</i>
dott.ssa Rossana Mancino	<i>Componente rel.</i>
dott. Andrea Gentili	<i>Componente</i>
dott.ssa Antonella Pellecchia	<i>Componente</i>

Letti gli atti,  
ha pronunciato la seguente

DECISIONE

Premesso

in data 1° maggio 2024, Raffaella Del Santo, quale delegata depositante della lista Alternativa Popolare, ha proposto ricorso avverso il provvedimento di esclusione della detta lista adottato dall'Ufficio Elettorale Circoscrizionale presso la Corte di Appello di Roma, Circoscrizione Elettorale Terza - Italia Centrale, sul presupposto dell'inottemperanza all'obbligo di raccolta delle sottoscrizioni degli elettori previsto dall'articolo 12 della L. 18/79, come modificato dall'articolo 4-bis del D.L. 7/24, convertito, con modificazioni, dalla L. 38/24;

con le deduzioni dell'Ufficio Elettorale Circoscrizionale si ribadisce, alla stregua del citato articolo 12 della L. 18/79, come modificato dall'articolo 4-bis del D.L. 7/24, convertito, con modificazioni, dalla L. 38/24, che un partito o gruppo politico possa essere esonerato dall'obbligo di raccogliere le sottoscrizioni degli elettori, al fine di presentare una lista di candidati per le prossime elezioni al Parlamento europeo, tra l'altro, quando abbia presentato candidature con



proprio contrassegno e ottenuto almeno un seggio in una delle circoscrizioni italiane alle precedenti elezioni per il medesimo Parlamento europeo;

L'Ufficio Elettorale Circostrizionale ha ritenuto, pertanto, agli effetti dell'esonero dal detto obbligo, non più sufficiente la mera affiliazione o il collegamento concordato con un partito politico europeo rappresentato nel Parlamento europeo con un proprio gruppo parlamentare, argomentando dalla ratio nella novella normativa, adottata al fine di superare precedenti ambiguità interpretative, e ha ritenuto irrilevanti ulteriori profili di censura sul presupposto che si discutesse della presentazione di una lista non già da parte del Partito Popolare Europeo sibbene da parte di diverso soggetto a questo affiliato; quanto alle doglianze svolte per non conformità a norme di rango costituzionale le ha ritenute non proponibili nella sede non giurisdizionale;

Raffaella Del Santo, delegata della lista di Alternativa Popolare - PPE, chiede l'annullamento del provvedimento d'esclusione impugnato per violazione delle norme di cui agli artt. 2, 3, 10, 117 Cost. e 9, 10, 14 e 17 del TUE e della Raccomandazione (UE) 2023/2829 della Commissione del 12/12/2023, delle modifiche apportate all'art. 12, comma 4, L. n. 18/1979 introdotte con il D.L n. 7 del 2024, convertito con L. n. 38 del 2024, in quanto limitative dei diritti politici ed elettorali del partito di Alternativa Popolare, direttamente vantati in relazione alla propria qualità di membro del Partito Popolare Europeo; censura, inoltre, l'esclusione, per errore nei presupposti, carenza d'istruttoria, irragionevolezza, contraddittorietà, motivazione carente ed illogica, disparità di trattamento ed ingiustizia manifesta;

si assume che il D.L n. 7 del 2024, convertito con L. n. 38 del 2024, è stato approvato in evidente violazione della prescrizione della Raccomandazione della Commissione UE introdotta dal Considerando n.10, paragrafo II, rubricato "Principi elettorali generali nell'Unione", che, al punto 3), prescrive: "In linea con il codice di buona condotta elettorale della Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa, gli elementi fondamentali della legge elettorale non dovrebbero poter essere modificati a meno di un anno dalle elezioni", per essere intervenuta, la modifica all'art. 12 comma 4 Legge n. 18/1979, nell'anno anteriore alla data d'indizione delle elezioni europee, incidendo sulle norme che

disciplinano l'obbligo della presentazione delle sottoscrizioni per le liste dei candidati alle Elezioni europee, chiedendone la disapplicazione in quanto approvate in violazione della predetta Raccomandazione;

si rileva che dai lavori parlamentari che hanno condotto all'approvazione delle modifiche apportate all'art. 12 comma 4 Legge n. 18/1979, con il D.L. n. 7 del 2024, convertito con L. n. 38 del 2024, si evince la volontà del legislatore in direzione diametralmente opposta a quella evidenziata nel provvedimento d'esclusione impugnato, emergente dalla chiara specificazione secondo cui "si rammenta che, in base ad alcune decisioni dell'Ufficio centrale elettorale, sono, inoltre, esenti dall'onere di allegare le sottoscrizioni delle proprie liste i partiti politici nazionali per i quali sia dimostrato da una serie di elementi, a partire dalla chiara evidenziazione nel contrassegno, il collegamento concordato con un partito politico europeo rappresentato al Parlamento europeo con un proprio Gruppo parlamentare (all'uopo rinviando all' Ufficio elettorale nazionale, decisioni 18 aprile 2014, n. 2 e 21 aprile 2014, n. 9, 13 e 17; "considerato" della decisione n. 1 del 2019, di rigetto);

si soggiunge che la modifica normativa non ha in alcun modo escluso l'attualità dell'applicazione dei principi anticipati con le citate decisioni dell'Ufficio Elettorale Nazionale, successivamente rafforzati dalla normativa comunitaria, e si richiama altresì, a cura del Servizio Studi della Camera dei Deputati, la "Documentazione per l'attività consultiva del Comitato per la legislazione" (Dossier n. 71, riferito al D.L. 7/2024/A.C. 1780) che, in riferimento all'art. 4-bis del decreto-legge, precisava che la modifica normativa era riferita al partito che avesse ottenuto con il suo contrassegno un seggio nelle ultime elezioni europee, in una circoscrizione italiana, e che l'ottenimento del seggio dava diritto all'esenzione dalla raccolta delle firme per la presentazione delle candidature, solo se tale partito fosse risultato affiliato ad un partito politico europeo costituito in gruppo al Parlamento Europeo;

si precisa che l'introduzione dell'obbligo è imposto ai partiti che abbiano eletto propri parlamentari, di dover necessariamente essere costituiti in un gruppo nell'ambito del Parlamento europeo, secondo quanto stabilito nei regolamenti di tale istituzione, oppure, di aderire o affiliarsi ad un partito o gruppo parlamentare

europeo ivi già costituito, fattispecie diversa non concernente il partito Alternativa Popolare, in quanto membro del PPE;

si rileva, inoltre, che per avere il partito Alternativa Popolare inserito nel proprio contrassegno quello del PPE, in quanto member party/socio del PPE, a ciò espressamente autorizzato dallo stesso Partito Popolare Europeo, risultano apportate modifiche, con chiara evidenziazione, al contrassegno tradizionalmente utilizzato e che le stesse istruzioni del Manuale Elettorale 2024 contemplano, come ipotesi di esenzione dell'obbligo della raccolta di sottoscrizioni, ai fini della presentazione delle liste, il collegamento concordato con un partito politico europeo rappresentato al Parlamento europeo con un proprio gruppo parlamentare, costituito, nella specie, dal PPE;

si richiamano ulteriormente i principi affermati nelle precedenti decisioni *cit.* dell'Ufficio Elettorale Nazionale, nell'ambito delle elezioni del Parlamento europeo, volti a delineare la ratio dell'art. 12 della L n. 18/1979 con interpretazione costituzionalmente orientata e conforme al Trattato dell'Unione, in particolare agli artt. 9 e 14;

si pone all'attenzione il contesto temporale delle decisioni *cit.* dell'UEN nel 2014 antecedenti all'entrata in vigore del Regolamento UE Euratom n. 1141/2014 del 2014, che rese esplicite e vincolanti le disposizioni applicative dei principi enunciati nelle citate decisioni, rimarcando che, a differenza del quadro normativo vigente, all'epoca, rilevano, ora, da un lato l'effetto cogente per l'Italia del Regolamento UE Euratom n. 1141/2014 e, dall'altro, la chiara indicazione della stessa Raccomandazione (UE) 2023/2829 della Commissione del 12/12/2023 che invita a non modificare, in senso restrittivo, la normativa interna in tema di legge elettorale;

si ricorda che l'istituzione dell' "Autorità per i partiti politici europei e le fondazioni politiche europee", ex art. 6 del Regolamento UE Euratom n. 1141/2014, impone una lettura costituzionalmente orientata e conforme alla normativa comunitaria della novella introdotta alla legge n. 18/1979 tale da non comprimere o limitare l'autonoma rappresentanza politica dei partiti europei e di coloro che ne sono formalmente membri;

si sottolinea che il partito Alternativa Popolare, member party/socio del PPE, nel cui contrassegno, che contraddistingue le liste presentate per le Elezioni Europee 2024, espone il simbolo del Partito Popolare Europeo, che può beneficiare dell'esenzione dalla raccolta delle sottoscrizioni per la presentazione delle liste, conformemente a quanto previsto all'art. 12, comma 4, L. n. 18/1979 ultimo capoverso di tale comma e che il Partito Popolare Europeo ha nel Parlamento europeo propri rappresentanti eletti costituiti in Gruppo parlamentare e, per l'effetto, in quanto partito politico europeo riconosciuto, beneficia esso stesso, ed in quanto tale, dell'esenzione dalla raccolta firme, così come previsto dall'art. 12, comma 4 1. 18/1979 e, in relazione a tale diritto vantato dal PPE, il cui simbolo è raffigurato all'interno di quello di Alternativa Popolare e contraddistingue le liste presentate per la partecipazione alle Elezioni Europee 2024, anche il partito Alternativa Popolare, conformemente all'espressa autorizzazione rilasciata dallo stesso PPE, gode del diritto all'esenzione della raccolta delle sottoscrizioni per la presentazione delle liste ex art. 12 comma 4 ultimo capoverso della legge n. 18/1979;

in definitiva, si assume che le modifiche non si applicano al partito Alternativa Popolare, in quanto estendono i loro effetti limitatamente a quei partiti che, pur avendo un proprio rappresentante eletto alle precedenti elezioni europee, non aderiscano ad un partito o un gruppo politico presente nel Parlamento europeo, per cui, tale previsione non introduce come requisito l'aver ottenuto almeno un seggio alle precedenti elezioni europee, bensì l'obbligo, per il partito nazionale che lo ha ottenuto, di aderire anche ad un gruppo politico europeo, non essendo sufficiente il mero ottenimento di un seggio quale partito nazionale, ma anche e soprattutto che questo espliciti la rappresentanza di tale seggio nell'ambito di uno dei partiti europei costituiti in gruppo nel Parlamento europeo;

si sottolinea che la rappresentanza parlamentare, nell'ambito delle elezioni europee, è riferita al Parlamento europeo ed ai partiti europei in quanto tali, avendo questi ultimi autonoma e distinta soggettività, giuridica e politica che, da sola, consente l'applicazione della previsione di esenzione dalla raccolta delle sottoscrizioni disciplinata nell'ultimo capoverso del medesimo comma 4 in

quanto, come rilevato nella comunicazione inviata dal Ministero dell'Interno, in data 29/4/2024, richiamata dall'Ufficio Elettorale Circoscrizionale - Italia Meridionale, è il partito politico europeo che deve aver ottenuto un seggio al Parlamento europeo, non quello nazionale, tanto che il partito nazionale che eventualmente lo abbia ottenuto, ma non aderisca ad un gruppo politico o partito europeo, non può beneficiare dell'esenzione dalla raccolta delle firme;

sotto diverso ed ulteriore profilo si evidenzia, peraltro, che il Partito Popolare Europeo potrebbe dirsi direttamente rappresentato anche nel Parlamento italiano, nei gruppi costituiti alla Camera e al Senato, denominati Forza Italia - Berlusconi Presidente - PPE, e che tale condizione deriva dalla circostanza che il PPE è presente nel simbolo impiegato da Forza Italia - Berlusconi Presidente per la presentazione delle liste alle elezioni politiche 2022; alla stregua di tale ulteriore ultimo profilo, decisivo per l'esenzione dalla raccolta delle sottoscrizioni, il Partito Popolare Europeo, in quanto partito europeo soggettivamente distinto da Forza Italia, può dirsi direttamente ed autonomamente rappresentato nei predetti gruppi parlamentari italiani e, per l'effetto, lo stesso potrebbe valersi di una delle ulteriori cause di esenzione dall'obbligo di raccolta delle firme, previste dall'art. 12, comma 4, L. 18/1979, a favore dei partiti che, avendo propri gruppi parlamentari nel Parlamento italiano, godono essi stessi dell'esenzione dall'obbligo della raccolta delle firme per avere direttamente eletto propri rappresentanti nelle ultime elezioni politiche di Camera e Senato;

conclude il ricorrente che Alternativa Popolare, stante la composizione del simbolo del PPE nel proprio contrassegno, potrebbe anche sotto questi ulteriori e diversi profili contemplati dall'art. 12 comma 4 L. n. 18/1979, beneficiare, per tali ulteriori ragioni, dell'esenzione dall'obbligo di raccolta firme, alla stregua della norma di chiusura dell'ultimo periodo del comma 4 dell'art. 12 L. n. 18/1979;

#### Considerato

il ricorso è da accogliere;

il nuovo testo dell'art. 12, quarto comma, della legge n. 18 del 1979, come modificato dall'art. 4-bis della legge n. 38 del 2024, di conversione con

modificazioni del D.L. n. 7 del 2024, così dispone: «Nessuna sottoscrizione è richiesta per i partiti o gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare nella legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi anche in una sola delle due Camere o che nell'ultima elezione abbiano presentato candidature con proprio contrassegno e abbiano ottenuto almeno un seggio in ragione proporzionale o in un collegio uninominale in una delle due Camere. Nessuna sottoscrizione è richiesta altresì per i partiti o gruppi politici che nell'ultima elezione abbiano presentato candidature con proprio contrassegno e abbiano ottenuto almeno un seggio in una delle circoscrizioni italiane al Parlamento europeo e che siano affiliati a un partito politico europeo costituito in gruppo parlamentare al Parlamento europeo nella legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi elettorali. L'affiliazione è certificata a mezzo di dichiarazione sottoscritta dal presidente del gruppo parlamentare europeo autenticata da un notaio o da un'autorità diplomatica o consolare italiana. Nessuna sottoscrizione è richiesta altresì nel caso in cui la lista sia contraddistinta da un contrassegno composito, nel quale sia contenuto quello di un partito o gruppo politico esente da tale onere»;



la legittimità di tale nuova formulazione della norma, entrata in vigore nella pendenza del termine di 180 gg. prima della data delle elezioni europee entro cui effettuare la raccolta delle sottoscrizioni, non è sindacabile da questo Ufficio elettorale nazionale, il quale svolge una funzione pubblica neutrale, di natura amministrativa e non già giurisdizionale (come si desume dalle pronunce della Corte cost. nn. 259/09 e 48/21). Ciò esclude sia la possibilità di sollevare questioni di legittimità costituzionale al riguardo, sia di disporre il rinvio pregiudiziale, ex art. 267 del TFUE, alla Corte di giustizia dell'UE, per valutare se la disciplina eurounitaria in materia osti ad una legge nazionale così formulata, sia, ancora, di disapplicare la norma nazionale ove chiaramente in contrasto con disposizioni dell'UE o con precedenti pronunce della Corte di giustizia;

non di meno, ne è imposta l'interpretazione, nella quale, ove non siano esaustivi i criteri di cui all'art. 12, disp. legge in generale, trovano cittadinanza tanto i principi costituzionali, quanto la – pur non vincolante – Raccomandazione (UE) 2023/2829 della Commissione del 12 dicembre 2023, relativa a processi

elettorali inclusivi e resilienti nell'Unione e al rafforzamento della natura europea e dell'efficienza nello svolgimento delle elezioni del Parlamento europeo;

l'esegesi del nuovo testo del quarto comma dell'art. 12 della legge n. 18 del 1979 non appare dar luogo ad un sicuro approdo. Se, infatti, il primo periodo sembra, in sintesi, esentare dalla sottoscrizione le liste di partiti o gruppi politici che nell'ultima elezione abbiano ottenuto almeno un seggio al Parlamento europeo "e" che siano affiliati a un partito politico europeo costituito in gruppo parlamentare al momento della convocazione dei comizi elettorali, il raffronto di tale parte normativa col resto del medesimo art. 12 evidenzia potenziali antinomie;

la prima, di natura valutativa, concerne il terzo comma del medesimo articolo, che esentando dalla sottoscrizione i partiti o gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare anche in una sola Camera, nella legislatura in corso al momento, alla sola condizione che abbiano ottenuto almeno un seggio in una delle due Camere, non richiede affiliazione di sorta; la quale, invece, è prescritta dal primo periodo del quarto comma per i partiti o gruppi politici che tale seggio abbiano ottenuto proprio al Parlamento europeo;

la seconda, di tipo tecnico-teleologico, si coglie nel raffronto col terzo ed ultimo periodo del medesimo comma quarto dell'art. 12, lì dove l'esenzione dalla sottoscrizione della lista è riconosciuta solo in rapporto al carattere composito del contrassegno, nel quale sia contenuto quello di un partito o di un gruppo politico esente da tale onere;

tali considerazioni aprono la strada a due distinte opzioni ermeneutiche, entrambe plausibili: l'una che impone due requisiti per l'esenzione (seggio già conseguito al Parlamento europeo e affiliazione certificata ad un gruppo ivi costituito); l'altra che, in coerenza col testo previgente del medesimo quarto comma dell'art. 12 cit., e con la relativa tradizione interpretativa formatasi a partire dai precedenti questo Ufficio del 2014, pone in alternativa tra loro i predetti due requisiti;

l'ufficio ritiene di attribuire prevalenza alla seconda opzione ermeneutica, ritenendola maggiormente conforme sia ai principi costituzionali in materia, come riassunti (sebbene ad altri fini) dalla nota pronuncia n. 1 del 2014 della

Corte costituzionale, sia alla Raccomandazione (UE) 2023/2829, il cui considerando n. 10 così recita: «La stabilità della legge elettorale è fondamentale per l'integrità e la credibilità dei processi elettorali. Frequenti modifiche delle norme o modifiche che intervengano subito prima delle elezioni possono confondere gli elettori e gli addetti alle operazioni di voto e possono comportare distorsioni o applicazioni erranee delle norme. Tali modifiche possono inoltre essere percepite come uno strumento inteso a influenzare i risultati a favore del governo già insediato. In conformità alla linea guida II.2.b del codice di buona condotta elettorale (6) pubblicato dalla Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto del Consiglio d'Europa (la «Commissione di Venezia»), gli elementi fondamentali della legge elettorale nazionale non dovrebbero poter essere modificati meno di un anno prima delle elezioni. Tra questi elementi fondamentali figurano in particolare le norme relative alla trasformazione dei voti in seggi, all'appartenenza a commissioni elettorali o ad altri organi che organizzano la votazione, nonché alla definizione dei confini delle circoscrizioni elettorali e alla ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni. Sebbene non sia opportuno invocare il principio della stabilità della legge elettorale per mantenere una situazione in contrasto con le norme internazionali in materia elettorale, nulla nella presente raccomandazione dovrebbe essere inteso come un invito agli Stati membri ad adottare misure in contrasto con la linea guida II.2.b del suddetto codice di buona condotta elettorale»;

è improbabile, infatti, che il legislatore, nella pendenza del termine di 180 gg. per la raccolta delle firme, e per di più solo in sede di conversione del D.L. n. 7 del 2024, abbia inteso operare deliberatamente uno stravolgimento delle regole pregresse in tema di esenzione dalle sottoscrizioni, configurando l'affiliazione come requisito ulteriore solo per i partiti o gruppi politici già rappresentati nel Parlamento europeo, e prescindendone, invece, per quelli già rappresentati in una delle due Camere del Parlamento italiano;

tanto premesso, nella specie è agli atti l'affiliazione del partito Alternativa Popolare a un partito politico europeo - il Partito Popolare Europeo - costituito in gruppo parlamentare al Parlamento europeo nella legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi elettorali;

detta affiliazione è idoneamente certificata unitamente alla dichiarata costituzione del Partito Popolare Europeo in gruppo presso il Parlamento Europeo;

l'affiliazione del partito Alternativa Popolare e la dichiarata costituzione in gruppo parlamentare sono regolarmente autenticate dall'Autorità consolare italiana a Bruxelles;

per di più risulta la chiara evidenziazione, nel contrassegno, del collegamento concordato con un partito politico europeo rappresentato al Parlamento europeo con un proprio gruppo parlamentare;

conseguentemente la lista Alternativa Popolare soddisfa il requisito della certificata affiliazione a un partito politico europeo costituito in gruppo parlamentare al Parlamento europeo nella legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi elettorali e dev'essere ammessa alla partecipazione all'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia;

rimane assorbito ogni ulteriore profilo di doglianza e dubbio di conformità costituzionale o eurounitaria della disposizione esonerativa dell'obbligo di raccolta delle sottoscrizioni degli elettori;

**P.Q.M.**

Accoglie il ricorso e ammette la lista Alternativa Popolare a partecipare alle consultazioni elettorali dell'8 e 9 giugno 2024. Si comunichi.

Così deciso in Roma, il 3 maggio 2024.

I Componenti:

*Antonio Tofano*  
*Gianna Mancino*  
*Giuseppe...*  
*...*

Il Presidente



Depositato in Segreteria ORE 17,05  
oggi 03 MAG 2024  
IL SEGRETARIO  
DELL'ELETTORALE