



CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

UFFICIO ELETTORALE NAZIONALE

Composto dai signori magistrati:

dott. ssa Maria Vessichelli	<i>Presidente</i>
dott. Andrea Gentili	<i>Componente</i>
dott.ssa Irene Ambrosi	<i>Componente rel.</i>
dott. Dario Cavallari	<i>Componente</i>
dott.ssa Eleonora Reggiani	<i>Componente</i>

letti gli atti

ha pronunciato la seguente decisione

DECISIONE

Premesso:

in data 3 maggio 2024 Angelo Capelli, come delegato della lista di Alternativa Popolare - PPE, nato a Bergamo, 18 giugno 1967, ha proposto ricorso avverso il provvedimento di esclusione/ricusazione della lista dei candidati del partito Alternativa Popolare emesso in data 2 maggio 2024 dall'Ufficio Elettorale Circostrizionale presso la Corte d'Appello di Milano, Circostrizione Elettorale Prima- Italia Nord Occidentale comunicato in ragione del mancato deposito delle sottoscrizioni degli elettori previsto dall'articolo 12 della legge n.18/79, come modificato dall'articolo 4-bis del decreto legge n.7/24, convertito, con modificazioni, dalla legge n.38/24;

l'Ufficio elettorale circostrizionale - Circostrizione I - Italia Nord-Occidentale nelle controdeduzioni in data 3 maggio 2024 osserva: - in merito alla contestata legittimità del decreto-legge cit.



per contrasto con la raccomandazione UE 2023/2829, rileva che quest'ultima sia priva di valore vincolante sulla normativa interna; - sottolinea la immediata cogenza della modifica normativa citata, non contenendo alcuna disciplina transitoria; - rileva la mancanza di eccezioni al precetto espresso dall'art. 12 legge n. 18/1979; - non condivide l'interpretazione offerta nel ricorso dall'opponente circa la ultrattività della prassi dell'Ufficio elettorale Nazionale di cui, in particolare, alla decisione 18 aprile 2014, riportata nelle istruzioni ministeriali in occasione delle elezioni europee del 2019, non può essere condivisa, essendo mutate basi normative su cui il precedente si fondava; - ritiene non sussistenti i requisiti cumulativamente previsti dal richiamato art. 12, come novellato dal decreto legge n. 7/2024 (secondo cui risulta necessario che la lista che deposita il simbolo e sia affiliata a un gruppo e partito europeo, abbia ottenuto almeno un seggio nelle precedenti elezioni europee limitatamente alle circoscrizionali italiane, o nazionali) stante che la lista Alternativa Popolare non risulta assegnataria di seggi né nelle ultime elezioni europee né in quelle nazionali; - ritiene infondate le deduzioni del ricorrente circa la rilevanza della affiliazione al "Partito Popolare Europeo" e alla presenza del relativo simbolo nel contrassegno della lista e osserva che il requisito normativo dell'ottenimento di almeno un seggio nelle precedenti elezioni europee non possa essere di per sé riferito al partito europeo in quanto tale e possa esonerare dall'obbligo di deposito delle firme;

il ricorrente 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, legge n. 18/1979 introdotte con il D.L n. 7 del 2024, convertito con legge n. 38 del 2024, nonché per errore nei presupposti, carenza d'istruttoria, irragionevolezza,



A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized, cursive letter 'M' followed by a horizontal line.

contraddittorietà, motivazione carente ed illogica, disparità di trattamento ed ingiustizia manifesta;

deduce come motivi di ricorso:

1) che il decreto legge n. 7 del 2024, convertito con legge n. 38 del 2024, è stato approvato in evidente violazione della prescrizione della Raccomandazione della Commissione UE sub punto VIII, intervenendo 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;

2) che la modifica normativa, per i tempi di adozione, è stata adottata anche in violazione del Codice di Buona Condotta in Materia Elettorale (di cui al documento 23 maggio 2003, CDL-AD(2002}023rev, Parere n.190/2002 Or. fr. della Commissione Europea per la democrazia attraverso il diritto, cd. Commissione di Venezia); richiama sul punto arresti della CEDU, tra gli altri, la sentenza 6 novembre 2012 (Ekoglasnost contro Bulgaria);

3) che dai lavori parlamentari che hanno condotto all'approvazione delle modifiche apportate all'art. 12 comma 4 legge n. 18/1979, con il decreto legge n. 7/2024, convertito con legge n. 38 del 2024, si ricava una volontà del legislatore che procede in direzione diametralmente opposta a quella evidenziata nel provvedimento d'esclusione impugnato, emergente dalla chiara specificazione contenuta nei dossier dei Servizi del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, 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*

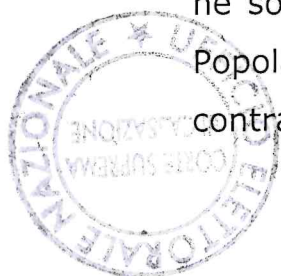


rappresentato al Parlamento europeo con un proprio Gruppo parlamentare (cfr. Ufficio elettorale nazionale, decisioni 18 aprile 2014, n. 2 e 21 aprile 2014, n. 9, 13 e 17; "considerato" della decisione n. 1 del 2019, di rigetto)"; pertanto, la modifica normativa non ha in alcun modo escluso l'attualità dell'applicazione dei principi anticipati con le citate decisioni dell'Ufficio Elettorale Nazionale, successivamente rafforzati dalla normativa comunitaria, e 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 decreto legge 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 tratta quindi della introduzione dell'obbligo 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; difatti, avendo il partito Alternativa Popolare inserito nel proprio contrassegno quello del Partito Popolare Europeo (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; sostiene, altresì, in via generale che la attuale applicabilità delle decisioni dell'Ufficio elettorale centrale sarebbe avvalorata anche da quanto stabilito nel "riquadro 12" della circolare del Ministero dell'Interno Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali - Direzione Centrale per i Servizi Elettorali rubricata "Istruzioni per la presentazione e l'ammissione delle candidature";

4) richiama ulteriormente i principi affermati nelle precedenti decisioni del 2014 e 2019 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 del Trattato UE in tema di cittadinanza e rappresentanza europee; difatti, le disposizioni applicative dei principi enunciati dalle decisioni dell'UEN del 2014 antecedenti all'entrata in vigore del Regolamento UE Euratom n. 1141/2014 del 2014, vennero rese esplicite e vincolanti dallo stesso Regolamento, che, a differenza del quadro normativo vigente all'epoca, rileva ora da un lato, con effetto cogente per l'Italia e, dall'altro, la chiara indicazione della citata 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; inoltre sottolinea 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; 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, legge 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;

5) osserva 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 (a differenza di quanto ritenuto dall'Ufficio elettorale circoscrizionale) 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; osserva, sotto lo stesso profilo, 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;

6) sotto diverso ed ulteriore profilo, 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, legge 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 legge 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 legge n. 18/1979;

Considerato che

1. in merito alle argomentazioni poste a fondamento del ricorso in esame, giova riportare il testo dell'art. 12, secondo, terzo e quarto commi, della legge 24 gennaio 1979 n. 18, così come modificati, rispettivamente, dall'art. 4-septies, comma 1, e dall'art. 4 bis del decreto legge 29 gennaio 2024 n.7, conv. con modif., dalla legge 25 marzo 2024 n. 38, che così stabiliscono:

"2. Le liste dei candidati devono essere sottoscritte da non meno di 30.000 e non più di 35.000 elettori";

"3. I sottoscrittori devono risultare iscritti nelle liste elettorali di ogni regione della circoscrizione per almeno il 10 per cento del minimo fissato al secondo comma, pena la nullità della lista".

"4. 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

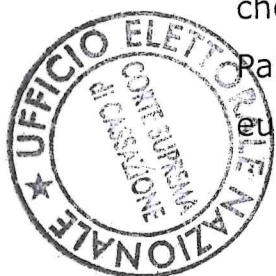


in cui la lista sia contraddistinta da un contrassegno composito, nel quale sia contenuto quello di un partito o gruppo politico esente da tale onere”;

2. tanto richiamato, va preliminarmente osservato che 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 che 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, se ne impone un’interpretazione, nella quale, oltre ai criteri di cui all’art. 12, disp. legge in generale, cod. civ., soccorrono 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;

alla luce di tali criteri e principi, 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



A handwritten signature in black ink, consisting of stylized, overlapping loops and lines.

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;

3. 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*



A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'O' followed by a vertical line and a small flourish.

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 decreto legge 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;

pertanto, in linea di principio, risultano esentati dall'obbligo di presentazione delle sottoscrizioni degli elettori di cui all'art. 12 della legge n. 18 del 1979 sia le liste espressione di partiti o gruppi politici che abbiano presentato candidature con proprio contrassegno ed



A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'O' followed by a vertical line and a small flourish.

abbiano ottenuto almeno un seggio in una delle circoscrizioni italiane al Parlamento europeo sia quelle che abbiano documentato nei modi fissati dalla disposizione dianzi citata di essere affiliate ad un partito politico europeo costituito in gruppo parlamentare al Parlamento europeo nella legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi elettorali.

4. 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.



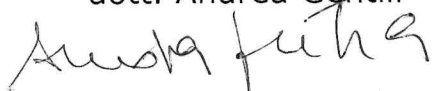
L'Ufficio elettorale nazionale accoglie il ricorso e ammette la lista Alternativa Popolare a partecipare alle consultazioni elettorali dell'8 e 9 giugno 2024.

Si comunichi.

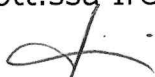
Così deciso in Roma, il 4 maggio 2024

I Componenti:

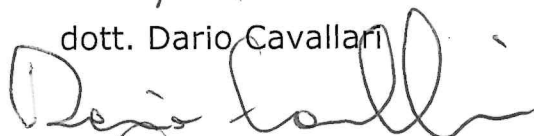
dott. Andrea Gentili



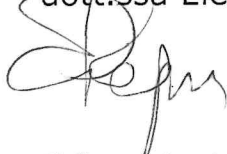
dott.ssa Irene Ambrosi



dott. Dario Cavallari



dott.ssa Eleonora Reggiani



Il Presidente

Dott.ssa Maria Vessichelli



Depositato in Segreteria

oggi 4 maggio 2024 h. 17,45

IL DIRETTORE
Don. Luigi Esposito

