



CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

UFFICIO ELETTORALE NAZIONALE

Composto dai signori magistrati:

dott. Felice Manna	<i>Presidente</i>
dott.ssa Giulia Iofrida	<i>Componente-rel.</i>
dott.ssa Andrea Gentili	<i>Componente</i>
dott.ssa Cristiano Valle	<i>Componente</i>
dott. Irene Ambrosi	<i>Componente</i>

letti gli atti,

ha pronunciato la seguente

DECISIONE

Premesso che:

-in data 4/5/2024, alle ore 13,57, è stato trasmesso dall'Ufficio elettorale V Circoscrizione – Italia Insulare presso la Corte d'appello di Palermo il ricorso di Roberta Pagano, delegata della lista "Partito Animalista – Italexit per l'Italia, volto all'annullamento della decisione dell'Ufficio Elettorale della V Circoscrizione – Italia Insulare presso la Corte d'appello di Palermo, notificata il 3 maggio 2024, con la quale è stata rikusata la lista "Partito animalista – Italexit per l'Italia", con conseguente esclusione dalla consultazione elettorale per l'elezione dei membri del Parlamento europeo fissata per i gg 8 e 9 giugno 2024;

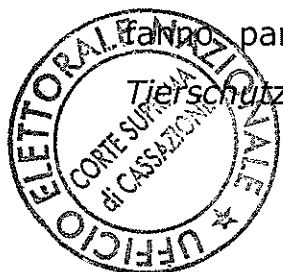
la rikusazione è stata disposta essendosi accertato che l'articolo 12 della L. come modificato dall'articolo 4-bis dei D.L. 7224, convertito, con



modificazioni, dalla L. 38/24, prevede, oggi, 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 "e" risulti affiliato *"con un partito politico europeo rappresentato nel Parlamento europeo con un proprio gruppo parlamentare"*, essendo la nuova disposizione normativa chiara al riguardo; l'Ufficio suddetto ha rilevato che *"sebbene risulti la dichiarazione di affiliazione a partito tedesco"*, ciò non è sufficiente in base all'ultimo periodo del disposto del 4° comma dell'art.12, come modificato, occorrendo, ai fini dell'esenzione, che la lista sia contraddistinta da un contrassegno composito nel quale sia contenuto quello di un partito o di un gruppo politico esente da tale onere e *"ovviamente il partito tedesco "Partei Mensch Umwelt Tierschutz" "non ha presentato candidature e tantomeno ottenuto seggi in una delle circoscrizioni italiane del Parlamento europeo"*;

- il Partito ricorrente ha richiesto la riammissione della Lista *"Partito Animalista -Italexit per l'Italia"*, deducendo che: a) la suddetta lista (il cui simbolo composito è stato approvato dal Ministero dell'Interno) è *"il frutto dell'apparentamento tra due partiti politici"* (Partito Animalista Italiano e Italexit per l'Italia) e ha come partito presentatore il Partito Animalista Italiano, membro italiano di *"Animal Politics EU"*, componente del Gruppo Parlamentare europeo della Sinistra europea ora denominata *"The Left"*; b) nelle passate elezioni europee del 2019 alla suddetta lista era stata riconosciuta l'esenzione delle sottoscrizioni, ex art.12 l. 18/1979; c) il presentatore della Lista, oltre alla documentazione inerente i candidati, ha allegato agli atti *"la medesima documentazione già depositata alla precedente tornata elettorale del 26.05.2019 in cui fu riconosciuta l'esenzione dalle sottoscrizioni"*, e precisamente, in particolare, il Consenso del Partito Tedesco *"Partei Mensch Umwelt Tierschutz"*, partito che nel 2019 ha eletto un parlamentare europeo in Germania, all'uso del nome e del simbolo, consenso redatto, in persona del Presidente Robert Gabel, il 14/12/2023, con relativa traduzione giurata, nonché il Consenso del Partito

Olandese *"Partij voor de Dieren"*, in persona della Parlamentare europea Anja Hazekamp, componente del Gruppo Europeo *"The Left"*, all'utilizzo del nome e del simbolo, consenso redatto il 6 novembre 2023, con relativa traduzione giurata; d) la modifica del 4° comma dell'art.12 della l.18/1974 è intervenuta solo in fase di conversione in legge del decreto legge n. 7 del 2024 e quindi è entrata in vigore soltanto il 29 marzo 2024, con la promulgazione della legge n. 38/2024, *"a tre settimane dalla presentazione dei simboli e quattro settimane dalla presentazione delle liste"*, con sua conseguente non applicabilità alla tornata elettorale del giugno 2024, in data individuate dal Consiglio della UE, il quale ha anche provveduto ad indire la data dei comizi elettorali a livello europeo (dal maggio 2023); e) la Raccomandazione UE n. 2023/2829 della Commissione vieta agli Stati membri la modifica della Legge elettorale europea e la Corte Edu ha più volte ribadito che violi il diritto comunitario e la Convenzione una modifica delle leggi elettorali apportate un anno prima delle elezioni; d) inoltre la legge n. 38 del 2024 è stata promulgata ad adempimenti elettorali (in particolare la possibilità di sottoscrivere le liste) già in corso; f) la legge n. 38/24 presenta vari profili di incostituzionalità, per violazione degli artt.3, 49 e 51 Cost.; g) la norma è in ogni caso generica e non esclude il Partito Animalista Italiano dall'esenzione di cui al 4° comma citato dell'art.12, trattandosi dell'unico partito italiano membro della *"Animal Politics EU"*, movimento di partiti di ispirazione europea, quali quello olandese e tedesco che hanno dato consenso all'uso di simbolo e nome, componente del Gruppo Parlamentare europeo *"The Left"*, considerato che essa si deve interpretare nel senso che *"l'elezione di un deputato europeo e l'appartenenza ad un partito politico presente nel Parlamento europeo"* sono ipotesi alternative cosicché *"siano esenti i partiti che abbiano eletto nel 2019 un europeo nel territorio e siano esenti i partiti che hanno una colleganza con un partito politico di ispirazione europea"*; h) si richiamano le decisioni assunte dall'Ufficio Elettorale Centrale nel 2014 in relazione alla Federazione dei Verdi-Greens; i) si ribadisce poi che all'interno del contrassegno, a testimonianza della colleganza con il soggetto politico europeo *"Animal Politics EU"*, al cui interno fanno parte sia il *"Partij voor de Dieren"* che il *"Partei Mensch Umwelt Tierschutz"*, sono stati inseriti il simbolo di tali due partiti nonché quello del



"Movimento firmatario del Manifesto Europeo "Animal Politics Eu"" e il simbolo della "onda rossa bianca e verde" del Gruppo Parlamentare "GUE/NGL"; si deduce vizio formale di "tardività" della decisione impugnata rispetto al termine di legge (art.22 DPR n. 361/1957);

*-l'Ufficio circoscrizionale – V Circoscrizione - Italia Insulare ha trasmesso le proprie deduzioni, rilevando che la nuova normativa di cui alla legge n. 38/2024 si applica alla presente tornata elettorale europea del 2024, come si evince dal chiaro dettato normativo e che le nuove disposizioni (l'articolo 12 della L. 18/79, come modificato dall'articolo 4-bis del D.L. 7/24, convertito, con modificazioni, dalla L. 38/24) prevedono, oggi, 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, in tre ipotesi alternative: o quando *"il partito o il gruppo politico che ha espresso la lista ha almeno un seggio in una delle due Camere nella legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi"*, o quando *"il partito o il gruppo politico abbia ottenuto un seggio in una delle circoscrizioni italiane al Parlamento europeo in occasione delle ultime elezioni e sia altresì affiliato ad un partito politico costituito in gruppo parlamentare al Parlamento europeo"* , ovvero quando la lista sia contraddistinta da un contrassegno composito nel quale sia contenuto quello di un partito o di un gruppo politico esente da tale onere, previsione normativa questa *"che mira ad assicurare che la lista abbia un potenziale di rappresentatività che ne legittimi la partecipazione alla consultazione elettorale"*, *"solo indirettamente garantito grazie alla affiliazione a un partito o gruppo politico che quella rappresentatività già possedeva per fatto conclamato ricadendo in una delle precedenti ipotesi contemplate dal già citato articolo 12"*;*

Considerato che:

1. - Il ricorrente deduce che la recente modifica legislativa dell'art. 12 della legge n. 18 del 1979 sarebbe stata apportata dalla legge n. 38 del 2024, di conversione con modificazioni del D.L. n. 7 del 2024, allo scopo di contrastare le decisioni adottate in precedenza da questo Ufficio elettorale nazionale (in data 18 e 21 aprile 2014). Quest'ultimo aveva

ritenuto, in particolare, che il quarto comma dell'art. 12 legge cit., nel testo in allora vigente, nella parte in cui prevedeva che «(n)essuna sottoscrizione è richiesta altresì per i partiti o gruppi politici che nell'ultima elezione abbiano presentato candidature con proprio contrassegno ed abbiano ottenuto almeno un seggio al Parlamento europeo. 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»), consentisse di derogare al previsto onere di allegazione delle sottoscrizioni degli elettori "in ragione del carattere nazionale o europeo del partito o del movimento politico richiedente" (n.d.r.).

-Sostiene, quindi, il ricorrente che il primo periodo del quarto comma dell'art. 12 cit., nel testo ora in vigore, secondo cui «(n)essuna 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», debba essere inteso nel senso che la seconda congiunzione "e" abbia significato disgiuntivo e non già copulativo, *id est* che debba leggersi come "o".

-Sostiene, ancora, che sarebbe macroscopicamente incongruente che ai partiti italiani con deputati eletti nel Parlamento europeo sia richiesta, ai fini dell'esenzione, anche l'affiliazione ad un partito europeo costituito in gruppo parlamentare, mentre l'obbligo di affiliazione avrebbe potuto avere senso solo se destinato a partiti e parlamentari nazionali; e che il riferimento ai soli partiti o singoli parlamentari non avrebbe valida giustificazione, perché molti deputati europei non sono iscritti ad alcun gruppo parlamentare, pur appartenendo a partiti politici europei.

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.

-Pur intendendo questo Ufficio seguire tale interpretazione del disposto normativo, di cui all'art.12 comma 4 l.18/1979, come novellato, nella fattispecie, ciò non risulta utile ai fini dell'accoglimento del presente ricorso.

-Invero, anzitutto, non viene in realtà neppure contestata la non ricorrenza dell'ipotesi di esenzione (dalla sottoscrizione degli elettori) di cui al primo periodo del 4° comma dell'art.12 in esame (*"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"*) o della prima parte del secondo periodo (*"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"*).

-Quanto alla ricorrenza dell'ipotesi dell'affiliazione (*"...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"*), non risulta allegata la necessaria, alla luce del nuovo disposto dell'art.12, comma 4, della legge n. 18/1979, "certificazione dell'affiliazione" : a) il ricorso non offre elementi al riguardo, muovendosi "nel solco" dei requisiti richiesti dall'art.12 nel testo ante Novella 2012 (tant'è che il ricorrente premette di avere allegato agli atti "la medesima documentazione già



depositata alla precedente tornata elettorale del 26.05.2019 in cui fu riconosciuta l'esenzione dalle sottoscrizioni") , laddove invece, oggi, il requisito tecnico dell'"affiliazione" è stato ormai tipizzato essendo richiesto che la stessa sia certificata "a mezzo di dichiarazione sottoscritta dal presidente del gruppo parlamentare europeo autenticata da un notaio o da un'autorità diplomatica o consolare italiana"; b) non è ben esplicitato, peraltro, cosa si intendesse nel provvedimento dell'Ufficio circoscrizionale di ricusazione, lì dove è detto "sebbene risulti la dichiarazione di affiliazione a partito tedesco", in quanto agli atti di questo Ufficio non risulta prodotta l'apposita certificazione di affiliazione di cui alla lett.) che precede.

-Quanto alla residua ipotesi descritta nell'ultimo periodo della disposizione in esame (*"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"*), disposizione questa rimasta invariata e non incisa dalla Novella del 2024, nella specie non vi è alcuna allegazione in merito al fatto che gli altri simboli, riportati nel contrassegno della Lista in esame, siano appartenenti a *"partito o gruppo politico"* che sia esente dall'onere di presentazione della sottoscrizione di un certo numero di elettori, limitandosi il ricorrente a dedurre che, all'interno del contrassegno, a testimonianza della colleganza con il soggetto politico europeo *"Animal Politics EU"* (*"componente del Gruppo Parlamentare europeo della Sinistra Europea GUE/NGL ora "The Left"*), di cui fanno parte sia il *"Partij voor de Dieren"* che il *"Partei Mensch Umwelt Tierschutz"*, sono stati inseriti il simbolo di tali due partiti nonché quello del *"Movimento firmatario del Manifesto Europeo "Animal Politics Eu"* e il simbolo della *"onda rossa bianca e verde"* del Gruppo Parlamentare *"GUE/NGL"*, e la nozione di *"gruppo politico"* diverge da quella di *"gruppo parlamentare"*.

- In relazione poi all'asserito errore formale per violazione dell'art.22 DPR 30/3/1957 n . 361, secondo cui *"l'Ufficio Centrale Circoscrizionale entro il giorno successivo alla scadenza del termine stabilito per la presentazione delle liste dei candidati: ricusata ..."*, la doglianza (per avere l'Ufficio in questione deciso "quasi

