

Pubblicato il 30/01/2025

N. 02018/2025 REG.PROV.COLL.

N. 09124/2024 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9124 del 2024, proposto da OMISSIS, rappresentato e difeso dagli avvocati Valeria Lai e Luigi Marcialis, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Interno, Ufficio Elettorale Nazionale presso la Corte di Cassazione, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

OMISSIS, rappresentato e difeso dall'avvocato Antonino Gerbino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

OMISSIS, rappresentato e difeso dagli avvocati Emanuele Passanisi e Francesco Passanisi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

OMISSIS, rappresentato e difeso dagli avvocati Giovanni Immordino, Giuseppe Immordino, Fulvio Ingaglio La Vecchia e Provvidenza Tripoli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

OMISSIS, rappresentato e difeso dagli avvocati Massimiliano Mangano e Lucia Interlandi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

OMISSIS e OMISSIS, rappresentati e difesi dall'avvocato Francesco Lo Re, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

A. del verbale delle operazioni dell'Ufficio Elettorale Nazionale presso la Corte di Cassazione in data 3 luglio 2024, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica in data 6 luglio 2024, con il quale in seguito alle elezioni dell'8 e 9 giugno 2024 sono stati proclamati eletti quali membri del Parlamento Europeo spettanti all'Italia - per la circoscrizione V Italia Insulare - i controinteressati sopra individuati, mentre non è stato eletto alcun candidato proveniente dal territorio della Regione Autonoma della Sardegna.

B. Per quanto di interesse, degli atti ad esso presupposti, inerenti o conseguenti, ancorché non conosciuti dal ricorrente, ivi inclusi:

b1) il Decreto del Presidente della Repubblica 10 aprile 2024, di assegnazione del numero dei seggi alle circoscrizioni per l'elezione dei membri del Parlamento Europeo spettanti all'Italia;

b2) i verbali dell'Ufficio Elettorale Circoscrizionale presso la Corte d'Appello di Palermo - Circoscrizione V Italia Insulare;

b3) il verbale delle operazioni dell'Ufficio Elettorale Nazionale in data 20.6.2024;

b4) il verbale delle operazioni dell'Ufficio Elettorale Nazionale in data 11.7.2024, nella parte in cui prende atto del venir meno delle situazioni di incompatibilità ex art. 6 L. n. 18/1979 per gli eletti nella circoscrizione V - Italia Insulare – OMISSIS e OMISSIS;

b5) il verbale delle operazioni dell'Ufficio Elettorale Nazionale in data 30.7.2024, ove si dà atto delle dichiarazioni di opzione e del venir meno di situazioni di incompatibilità;

Nonché per la correzione dei risultati elettorali delle elezioni per il parlamento europeo svoltesi nella circoscrizione v - Italia insulare - l'8 e 9 giugno 2024

C. con la proclamazione alla carica di parlamentare europeo dei due candidati che abbiano ottenuto il quoziente elettorale individuale più alto all'interno del territorio della Regione Autonoma della Sardegna, o comunque dei due candidati più votati nelle liste che abbiano conseguito il maggior numero di voti nella R.A.S., sostituendoli agli ultimi due candidati proclamati eletti con verbale dell'Ufficio Elettorale Nazionale in data 3.7.2024 nella Circoscrizione V - Italia Insulare, con ogni connessa e conseguente statuizione.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dell'Ufficio Elettorale Nazionale presso la Corte di Cassazione, di OMISSIS, di OMISSIS, di OMISSIS, di OMISSIS, di OMISSIS e di OMISSIS;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 29 gennaio 2025 il dott. Giuseppe Licheri e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso ritualmente proposto ai sensi dell'art. 130, commi 1, 2 e 3, c.p.a., il sig. OMISSIS, nella sua qualità di cittadino elettore iscritto nelle liste elettorali del comune di Cagliari, proponeva azione popolare contro l'atto di proclamazione dei candidati risultati eletti al Parlamento Europeo nella quota spettante all'Italia nel corso della tornata elettorale dell'8 e 9 giugno 2024 nella circoscrizione V – *"Italia insulare"*, chiedendo la correzione del risultato elettorale con la proclamazione a parlamentari europei, in luogo degli ultimi due candidati proclamati eletti dall'ufficio elettorale nazionale nel corso della seduta del 3 luglio 2024, dei due candidati che abbiano ottenuto, all'interno del territorio della Regione Sardegna, il quoziente individuale più alto o, comunque, dei due candidati più votati nel territorio sardo nel corso delle predette elezioni.

In via di fatto, egli esprimeva che, dei 76 seggi spettanti all'Italia nel Parlamento Europeo (per come definiti dalla Decisione del Consiglio Europeo 2023/2061 del 23 settembre 2023), la legge n. 18 del 24 gennaio 1979 ne assegna 8 alla circoscrizione elettorale V – *"Italia insulare"* la quale, sin dall'entrata in vigore della legge da ultimo citata, raggruppa i territori delle regioni Sicilia e Sardegna.

Posto il differente peso demografico delle due isole (la Sicilia avendo oltre il triplo degli abitanti della Sardegna) e stante il sistema elettorale in vigore (proporzionale con soglia di sbarramento dei voti validi espressi, a livello nazionale, fissata al 4 per cento), secondo il ricorrente si determinerebbe l'effetto di assicurare la rappresentanza all'assemblea parlamentare europea della sola Sicilia, risultando eletti solamente candidati provenienti dal territorio di quest'isola, senza che viga alcun meccanismo normativo volto ad impedire tale conseguenza.

Infatti, proseguiva il ricorrente, senza un accordo politico in forza del quale candidati sardi vengano votati anche nel territorio siciliano, o candidati eletti in Sicilia rinuncino all'elezione in favore di candidati sardi, sarebbe impossibile per un candidato espressione della Sardegna assurgere alla carica di parlamentare europeo, come del resto dimostrerebbe l'analisi storica dei risultati elettorali della circoscrizione V, dai quali si evincerebbe come, su 10 elezioni, solamente in 5 tornate elettorali risultino essere stati eletti parlamentari provenienti dal territorio di entrambe le isole, evenienza questa che, dal 1999 ad oggi, si è verificata soltanto una volta (nel 2014), con la conseguenza che, pur nel divario tra il numero di abitanti dei due territori, la regione Sardegna sia costantemente priva di rappresentanza all'interno del Parlamento Europeo.

Sosteneva il ricorrente, poi, come l'assimilazione tra i due territori compiuta dal legislatore (ai fini dell'individuazione del collegio elettorale per l'elezione dei rappresentanti all'assemblea europea) sia stata fatta sulla scorta del semplice dato geografico dell'insularità di entrambe le regioni le quali tuttavia, al di là di tale elemento e della condizione giuridica di essere entrambe regioni ad autonomia speciale ai sensi dell'art. 116, comma primo, della Costituzione, non avrebbero null'altro in comune, come del resto riconosciuto dallo stesso legislatore che, in sede nazionale, ha attribuito a ciascuna di esse un numero di eletti al Parlamento nazionale che, pur essendo differente in quanto calibrato in ragione del differente peso demografico delle due isole (la Sardegna elegge 11 deputati e 5 senatori, mentre la Sicilia elegge 32 deputati e 16 senatori), comunque assicura al territorio sardo una rappresentanza parlamentare proporzionata alla consistenza demografica dell'isola.

Nulla di tutto ciò avverrebbe invece, secondo il ricorrente, per le elezioni del Parlamento Europeo, traducendosi ciò in uno svantaggio per il territorio insulare sardo vieppiù aggravato da due ulteriori circostanze:

- la mancata previsione, in favore dei candidati sardi, della regola di salvaguardia delle liste che costituiscono espressione di minoranze linguistiche pure prevista dal legislatore all'art. 12, comma nono, della l. n. 18/1979 (la quale consente alle liste di candidati eventualmente presentate da partiti o gruppi politici espressi dalla minoranza di lingua francese della Valle d'Aosta, di lingua tedesca della provincia di Bolzano e di lingua slovena del Friuli-Venezia Giulia di collegarsi, ai fini dell'assegnazione dei seggi, ad altra lista della stessa circoscrizione presentata da partito o gruppo politico purché presente in tutte le circoscrizioni con lo stesso contrassegno, e ciò allo scopo di godere della riserva di un posto, tra gli eletti al Parlamento Europeo nelle circoscrizioni in cui tali liste si presentano, ai candidati espressione di dette minoranze ai sensi dell'art. 22, comma terzo, della l. n. 18/1979), e ciò nonostante la lingua sarda costituisca una minoranza linguistica storica riconosciuta come tale dall'art. 2 della legge n. 482/1999 e tutelata dall'art. 6 della Costituzione, nonché dall'art. 1 della L.R. Sardegna n. 22/2018;
- l'ostacolo alla presentazione di liste composte da candidati esclusivamente sardi rappresentato dalle modifiche alla legge che disciplina l'elezione dei rappresentanti dell'Italia al Parlamento Europeo apportate con la legge n. 38/2024 di conversione del decreto-legge n. 7/2024, la quale ha, di fatto, imposto la raccolta

di almeno 15.000 sottoscrizioni, con almeno il 10 per cento di elettori iscritti in ciascuna regione della circoscrizione, anche per la presentazione di liste – contraddistinte da un contrassegno composito – collegate a partiti o gruppi politici presenti al Parlamento Europeo, esentando solamente quelle liste, tra quelle già affiliate a un partito politico europeo, che avessero già ottenuto almeno un seggio all'assemblea parlamentare europea in una delle circoscrizioni italiane.

Contro gli atti avversati, il ricorrente si affidava, quindi, a cinque motivi di doglianza.

Con il primo, egli censurava la violazione dell'art. 174 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e degli artt. 10, 11, 117 e 119, comma sesto della Costituzione, oltre all'eccesso di potere dei provvedimenti impugnati per irragionevolezza e carenza della motivazione.

A suo parere, infatti, l'aver mantenuto nel medesimo collegio per l'elezione del Parlamento Europeo le due regioni insulari più popolate del Paese – pur avendo ciascuna buon titolo a vedere rimossi i particolari svantaggi che le connotano a cagione del loro carattere insulare – violerebbe l'art. 119 della Costituzione che, imponendo di promuovere *“le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità”* avrebbe richiesto quantomeno di riservare a ciascuna delle due isole presenti nella circoscrizione un numero di seggi proporzionato alla popolazione di ciascuna di esse.

Oltretutto, proseguiva il ricorrente, dal momento che un siffatto obbligo di rimozione delle ragioni di ritardo delle regioni meno favorite discende anche dall'art. 174 TFUE, gli atti impugnati – in quanto riproduttivi di disposizioni contenute nella legge n. 18/1979 e, segnatamente, nella tabella “A” allegata a detta legge – sarebbero contrastanti anche con i riferimenti costituzionali che assicurano la prevalenza dell'ordinamento europeo (e dei vincoli da esso derivanti) sull'ordinamento interno (artt. 10, 11 e 117 Cost.).

Senza dimenticare che, sempre secondo il ricorrente, nessuna giustificazione presenta la scelta legislativa di accomunare le due regioni pur a fronte delle ricordate diversità e peculiarità dei rispettivi territori (quello sardo soffrendo, ancor di più di quello siciliano, delle condizioni di insularità che lo contraddistinguono), a differenza invece della legislazione in materia di elezione della Camera dei Deputati la quale, avendo ben presente le differenze che contraddistinguono la condizione delle due isole, pur attribuendo ad esse un peso diverso in ragione della relativa consistenza demografica, comunque assicura la rappresentatività della Sardegna al Parlamento nazionale, e le cui disposizioni – per espressa previsione dell'art. 51 della l. n. 18/1979, ben potrebbero essere applicabili in caso di incostituzionalità delle disposizioni contenute nella legge da ultimo citata.

Con il secondo mezzo di gravame, parte ricorrente lamentava la violazione del principio europeo di proporzionalità, dell'art. 10 Cost. e delle seguenti fonti europee: art. 189 del Trattato istitutivo della Comunità Europea; art. 14 del Trattato sull'Unione Europea (TUE); Decisione del Consiglio Europeo n. 76/787 del 20 settembre 1976 e dell'allegato Atto relativo all'elezione dei rappresentanti al Parlamento Europeo – per come modificato dalla Decisione del Consiglio del 25 giugno 2002, n. 2002/772; Decisione del Consiglio Europeo n. 2023/2061.

A parere del ricorrente, gli atti avversati – e la normativa interna di cui hanno rappresentato l'applicazione – contrastano con le norme istitutive dell'Unione Europea le quali, allo scopo di assicurare la rappresentanza di tutti i popoli ed i cittadini dell'Unione all'interno del Parlamento Europeo, imporrebbero di mantenere una necessaria proporzione tra la popolazione ed il numero di seggi assegnati a ciascuno Stato, principio di proporzionalità del quale, secondo il ricorrente, si farebbe carico anche il legislatore interno il quale in effetti (con la l. n. 18/1979) ha ripartito il numero di seggi al Parlamento Europeo spettante all'Italia tra le circoscrizioni in cui è suddiviso il territorio nazionale in proporzione alla rispettiva popolazione omettendo però, all'interno della circoscrizione V – *“Italia insulare”* di distribuire i seggi spettanti alle due isole in base al loro differente peso demografico (assegnando, così, 6 seggi alla Sicilia e 2 alla Sardegna), operazione al cui compimento adesso il ricorrente sollecita di pervenire attraverso l'auspicata correzione del risultato

elettorale nel senso di interpretare la normativa interna rilevante nella fattispecie (art. 2 della l. n. 18/1979) coerentemente con le invocate disposizioni costituzionali e sovranazionali.

Con il terzo mezzo di censura, veniva lamentata la violazione dell'art. 10 del TUE e degli artt. 1, 3, 48, 49, 51 e 97 Cost., nonché del principio di adeguata rappresentanza dei territori e delle popolazioni europee all'interno del Parlamento dell'Unione.

Il vigente sistema elettorale descritto dalla l. n. 18/1979 – privando i cittadini sardi della concreta possibilità di conseguire l'elezione di propri rappresentanti al Parlamento Europeo – contrasterebbe con una pluralità di riferimenti unionali e costituzionali.

Verrebbe in rilievo, innanzitutto, l'art. 10 del TUE, il quale prescrive che il funzionamento dell'Unione si basi sulla democrazia rappresentativa ed assicura che ogni cittadino abbia il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione, diritto asseritamente non concretamente garantito ai cittadini sardi.

Ma le disposizioni in esame violerebbero, altresì, l'art. 1 della Cost. (ed il principio democratico che esso esprime), l'art. 3 Cost. (ed il connesso principio di eguaglianza formale e sostanziale, determinandosi un'irragionevole disparità di trattamento tra i territori siciliani e sardi non giustificata da altri valori di pari rango, laddove invece l'incapacità del sistema normativo di garantire ai cittadini sardi la rappresentanza del proprio territorio in sede europea costituirebbe un ostacolo di fatto alla piena partecipazione della Sardegna alla vita politica del Paese che l'art. 3 Cost. imporrebbe ai pubblici poteri di rimuovere), l'art. 97 Cost. (ed il principio di imparzialità delle scelte pubbliche), l'art. 48 Cost. (ed il principio di eguaglianza del voto), l'art. 49 Cost. (ed il principio di libera associazione democratica dei cittadini nei partiti politici per concorrere a determinare la politica nazionale), l'art. 51 Cost. (ed il principio di accesso alle cariche pubbliche in condizioni di eguaglianza, di fatto impedito ai cittadini sardi che aspirino a ricoprire la carica di parlamentare europeo).

Con il quarto motivo di gravame, parte ricorrente si doleva della violazione dell'art. 6 Cost., degli artt. 1, 4 e 15 della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali approvata dal Consiglio d'Europa, della legge n. 482/1999, del d.lgs. n. 16/2016 in combinato disposto con l'art. 56 della legge costituzionale n. 3/1948, degli artt. 2, 3, 48 e 51 Cost. e della L.R. Sardegna n. 22/2018.

A giudizio del ricorrente, le fonti normative sopra citate – in quanto impegnano ad adottare misure a tutela dell'eguaglianza piena ed effettiva dei cittadini appartenenti a minoranze nazionali e ad assicurarne le condizioni necessarie all'effettiva partecipazione agli affari pubblici, e nella misura in cui riconoscono la lingua sarda come minoranza linguistica meritevole di protezione – avrebbero imposto al legislatore statale di prevedere adeguati meccanismi di tutela dei cittadini appartenenti alla minoranza linguistica sarda anche in occasione dell'elezione dei rappresentanti dell'Italia al Parlamento Europeo, meccanismi peraltro già previsti dal legislatore nazionale (vedi art. 12, comma 9, della l. n. 18/1979) in favore dei cittadini appartenenti alle minoranze linguistiche francese in Valle d'Aosta, tedesca in Trentino-Alto Adige e slovena in Friuli-Venezia Giulia, le cui liste di candidati non solo sono esentate dal rispetto della soglia di sbarramento in caso di collegamento con forze politiche presenti in tutte le circoscrizioni con lo stesso contrassegno, ma godono altresì della riserva di un posto per il candidato della minoranza linguistica che abbia ottenuto il maggior numero di preferenze, purché non inferiore a 50.000.

La mancata applicazione di tali previsioni legislative anche a favore dei candidati appartenenti alla minoranza sarda costituirebbe pertanto, a parere del ricorrente, motivo di ulteriore contrasto con le disposizioni costituzionali sopra citate.

Infine, con un ultimo mezzo di gravame, il ricorrente lamentava la violazione di ulteriori fonti internazionali, ovvero il *"Codice di buona condotta in materia elettorale"* – approvato dal Consiglio d'Europa – l'art. 3 del

Protocollo Addizionale n. 1 alla Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti Umani (CEDU), l'art. 25 del Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici, nonché la violazione dell'art. 10 Cost.

A suo avviso, l'aver previsto l'art. 12 della l. n. 18/1979 (per come modificato, poche settimane prima del voto, dalla l. n. 38/2024 di conversione del d.l. n. 7/2024), l'obbligo di raccolta di almeno 15.000 sottoscrizioni anche per le liste contraddistinte da un contrassegno composito e apparentate con altri gruppi politici presenti al Parlamento Europeo, ma che non avessero già ottenuto almeno un seggio in una delle circoscrizioni italiane, avrebbe di fatto precluso alle liste autonomiste sarde (affiliate ad altri partiti politici europei) di partecipare alle elezioni dell'8 e 9 giugno 2024, essendo oltremodo impossibile, in poco più di un mese, raccogliere 15.000 firme.

Il tutto, secondo il ricorrente, in violazione del Codice di buona condotta in materia elettorale (che invita a non modificare la legislazione elettorale nell'ultimo anno che precede l'elezione), del Protocollo Addizionale n. 1 alla CEDU e del Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici (entrambi volti a garantire la libera scelta dei rappresentanti elettivi e la libera espressione della volontà degli elettori), fonti tutte cogenti all'interno dell'ordinamento nazionale per effetto della previsione costituzionale recata dall'art. 10 della Carta Fondamentale.

Il gravame si concludeva con l'invocazione alla partecipazione al presente giudizio anche della Regione autonoma della Sardegna, in considerazione delle implicazioni del medesimo in ordine alla tutela degli interessi dei cittadini sardi nell'ambito delle istituzioni comunitarie.

Con decreto presidenziale del 6 settembre 2024, veniva nominato il giudice relatore e fissata al 29 gennaio 2025 l'udienza pubblica di trattazione del gravame.

Si costituivano in giudizio l'Ufficio centrale nazionale presso la Corte di Cassazione e la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Le amministrazioni statali evocate eccepivano l'inammissibilità del ricorso sotto tre distinti profili.

Innanzitutto, a loro avviso, l'azione intrapresa dall'odierno ricorrente non sembrerebbe coerente con il fondamento della specifica legittimazione a ricorrere riconosciuta all'attore popolare.

Quest'ultimo, secondo la difesa erariale, sarebbe legittimato ad agire in giudizio per la cura dell'interesse pubblico alla salvaguardia della regolarità delle operazioni elettorali (arg. ex Cons. St., sez. III, n. 2428 del 15.4.2020), con riferimento oltretutto non (come nel caso di specie) ad una parte soltanto del risultato elettorale del collegio unico nazionale, bensì all'intero risultato elettorale.

Con l'odierno ricorso invece, sempre secondo le amministrazioni resistenti, il sig. OMISSIS – in contrasto con la dedotta qualità di attore popolare – avrebbe diretto le proprie contestazioni non nei confronti del risultato elettorale scaturito, a livello nazionale, dalle consultazioni tenutesi l'8 e 9 giugno 2024, ma solo nei riguardi dell'esito delle votazioni maturato nell'ambito della circoscrizione V, in asserito contrasto con la legittimazione dell'attore popolare a dispiegare azione nei confronti del risultato delle elezioni europee che, a parere dei precedenti giurisprudenziali invocati da parte resistenti, consistendo nella cura dell'interesse generale alla regolarità delle operazioni elettorali, sarebbe un interesse imputabile all'intera comunità nazionale e, come tale, non suscettibile di essere circoscritto ad una frazione determinata.

Oltretutto, sempre secondo le amministrazioni resistenti, il ricorrente avrebbe agito non già per far valere l'interesse generale al corretto svolgimento delle consultazioni, bensì per ottenere una pronuncia giurisdizionale limitata ai soli seggi indicati in ricorso, così non presentando quest'azione coerenza con il fondamento della specifica legittimazione a ricorrere riconosciuta all'attore popolare, il cui *ubi consistam* risiederebbe nell'interesse a far dedurre irregolarità dello svolgimento delle operazioni elettorali e dei relativi risultati, la cui correttezza, invece, egli non avrebbe in alcun modo messo in dubbio.

Sotto un altro profilo, la difesa erariale eccepiva l'inammissibilità del gravame proposto il quale, sotto l'apparenza di un giudizio con veste annullatoria, in realtà lamenterebbe l'incostituzionalità dell'attuale assetto regolatorio che non consentirebbe alla Sardegna di godere di una rappresentanza politica in seno al Parlamento Europeo, come del resto a più riprese confermato dallo stesso ricorrente secondo il quale, deducevano le amministrazioni resistenti, i provvedimenti impugnati si conformerebbero alla legge, in nulla deviando dalle disposizioni normative ivi contenute, con la conseguenza, sempre secondo la parte pubblica resistente, che il ricorso avrebbe sostanza di un incidente di costituzionalità diretto.

Quanto sopra, ad avviso della difesa erariale, si scontrerebbe con la giurisprudenza costituzionale che, a più riprese, avrebbe escluso la possibilità di attivare il sindacato della Corte Costituzionale allorché, come nel caso di specie, il *petitum* sostanziale del giudizio *a quo* coincida con la proposizione di una questione di costituzionalità delle norme tacciate di non conformità a Costituzione.

In altre parole, secondo la parte resistente, affinché sussista la rilevanza della questione di legittimità costituzionale dedotta nel ricorso, occorrerebbe che sia individuabile, nel giudizio principale, un *petitum* sostanziale separato e distinto dalla questione di costituzionalità sul quale il giudice remittente sia chiamato a decidere, circostanza questa che, nel caso di specie, non sussisterebbe ponendosi nell'odierno giudizio esclusivamente l'alternativa secca tra il rigetto della domanda e la proposizione della questione di legittimità costituzionale, con conseguente difetto di rilevanza della questione stessa, veicolata attraverso motivi di ricorso dedotti, in realtà, al solo fine di aggirare il requisito dell'incidentalità ed attivare così, in modo surrettiziamente mediato ma in realtà diretto, il sindacato della Corte costituzionale.

Infine, sempre secondo le amministrazioni resistenti, il gravame proposto sarebbe affetto da un ultimo profilo di inammissibilità, consistente nella circostanza che, a mente del consolidato orientamento assunto dal giudice costituzionale, gli effetti delle sentenze di accoglimento incidenti sulla legislazione elettorale hanno effetto solamente *pro futuro*, costituendo le elezioni che si sono svolte in applicazione anche delle norme elettorali dichiarate costituzionalmente illegittime un fatto concluso, posto che il processo di composizione delle Camere si conclude con la proclamazione degli eletti.

Si costituivano in giudizio anche i controinteressati OMISSIS, OMISSIS, OMISSIS, OMISSIS ciascuno con proprie memorie difensive.

Il sig. Antoci deduceva, primariamente, la propria estraneità al presente contenzioso (essendosi egli posizionato al quarto posto della graduatoria dei candidati eletti e, quindi, estraneo agli effetti derivanti dall'ipotetico accoglimento delle censure mosse in ricorso, dirette a contestare l'elezione dei due candidati con la cifra elettorale individuale più bassa tra quelli eletti) e, per il resto contestava l'ammissibilità del gravame e, nel merito, la fondatezza dello stesso.

Di tenore simile anche le argomentazioni spese dai restanti controinteressati.

In vista, poi, della trattazione in pubblica udienza del gravame, parte ricorrente depositava una memoria conclusionale il 13 gennaio 2025 – insistendo nelle censure precedentemente formulate – ed una replica il successivo 17 gennaio.

In tale occasione il sig. OMISSIS, contestando le eccezioni formulate tanto dall'Avvocatura dello Stato quanto dai controinteressati, concludeva articolando espressamente la richiesta a questo Giudice di sollevare la questione di legittimità costituzionale:

- della Tabella A allegata alla legge n. 18/1979 per contrasto con gli artt. 1, primo e secondo comma, 3, primo e secondo comma, 10 primo comma, 11, 48 secondo comma, 49, 51 primo comma, 97 secondo comma, 117 primo comma, 119 sesto comma, della Costituzione;

- degli artt. 12, comma nono, e 22, secondo e terzo comma, della legge n. 18/1979 per contrasto con gli artt. 2, 3 primo e secondo comma, 6, 48 secondo comma e 51 primo comma della Costituzione;

- dell'art. 12, comma quarto, della l. n. 18/1979, come sostituito dall'art. 4-bis del decreto-legge n. 7/2024, convertito con modificazioni dalla legge n. 38/2024, per contrasto con l'art. 10 primo comma della Costituzione;

e, in via subordinata, di rimettere alla Corte di Giustizia UE la questione pregiudiziale di conformità dell'art. 130, comma 1, lett. b), c.p.a. agli artt. 47, 51 e 52 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea.

Infine, all'udienza pubblica del 29 gennaio 2025, l'affare veniva trattenuto in decisione.

DIRITTO

Con il presente gravame, parte ricorrente agisce impugnando l'esito delle elezioni per i rappresentanti del Parlamento Europeo spettanti all'Italia avvenute l'8 e 9 giugno 2024 nelle vesti di attore popolare e dolendosi della mancata elezione, per la circoscrizione V – Italia insulare – di candidati provenienti dal territorio della Regione Sardegna, pertanto chiedendo a questo Collegio – previo annullamento degli atti avversati – di correggere l'esito della competizione elettorale *“proclamando eletti alla carica di parlamentare europeo per la legislatura 2024-2029 i due candidati nella circoscrizione che abbiano ottenuto il quoziente elettorale più alto all'interno del territorio della Regione Sarda, sostituendoli agli ultimi due candidati proclamati eletti”* nel corso della seduta dell'Ufficio Elettorale Nazionale del 3 luglio 2024, se del caso previa proposizione di apposito incidente di costituzionalità della legge disciplinante l'elezione dei membri spettanti all'Italia nell'organo assembleare europeo o di questione pregiudiziale di interpretazione del diritto dell'Unione per contrasto dell'art. 130 c.p.a. con il diritto ad una tutela giurisdizionale piena ed effettiva previsto dall'ordinamento unionale.

Nel corso, poi, della discussione in pubblica udienza, parte ricorrente, a specificazione della domanda già proposta in via principale, ha indicato che i due candidati che abbiano ottenuto il quoziente più alto all'interno della Regione Sardegna, di cui alla domanda introduttiva, devono intendersi nati o residenti nella medesima Regione.

Innanzitutto va osservato che, a seguito di tale ultima specificazione, parte ricorrente ha fatto mostra di nutrire un interesse a conseguire una pronuncia avente un contenuto parzialmente differente da quella fatto oggetto della domanda, per come avanzata con l'atto introduttivo del giudizio e ribadita nei successivi scritti difensivi.

Ciò comporta l'inammissibilità per difetto di interesse della domanda nei termini in cui la medesima risulta articolata nel ricorso e nelle memorie e repliche presentate ai sensi dell'art. 73 c.p.a.

Ciò non toglie, tuttavia, che il gravame proposto risulti comunque infondato nel merito, in quanto la questione di legittimità costituzionale – per come sollecitata dal ricorrente – difetta del requisito di rilevanza normativamente imposto a pena di ammissibilità dell'incidente di costituzionalità.

Come noto, a mente dell'art. 23 della legge n. 87/1953 (contenente le *“Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte Costituzionale”*), l'autorità giurisdizionale, qualora il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale o non ritenga che la questione sollevata sia manifestamente infondata, emette ordinanza di rimessione alla Corte indicando:

a) le disposizioni della legge o dell'atto avente forza di legge dello Stato o di una Regione, viziata da illegittimità costituzionale;

b) le disposizioni della Costituzione o delle leggi costituzionali, che si assumono violate.

Quanto alla lett. b), nel caso di specie il ricorrente indica le seguenti disposizioni costituzionali:

- gli artt. 10, 11 e 117 Cost. – in riferimento alla presunta violazione degli obblighi discendenti dalle fonti internazionali e sovranazionali che imporrebbero di assicurare un’adeguata rappresentatività, nell’assemblea elettiva europea, anche ai cittadini insulari e appartenenti ad una minoranza linguistica, tali essendo, nella prospettiva attorea, i cittadini sardi;

– l’art. 119 Cost. – che imporrebbe alla Repubblica di attivarsi per rimuovere gli svantaggi derivanti dall’insularità;

– gli artt. 1, 3, 48, 49, 51 e 97 Cost. – per l’asserita disparità di trattamento riservata ai cittadini sardi rispetto agli altri cittadini italiani e per l’ostacolo derivante all’esercizio democratico del diritto di voto, alla possibilità di concorrere a determinare l’indirizzo politico in sede europea e alla possibilità per i cittadini sardi di concorrere all’elezione alla carica di parlamentare europeo;

– l’art. 6 Cost. – per la violazione dell’obbligo incombente sulla Repubblica di tutelare, con apposite norme, le minoranze linguistiche;

– di nuovo l’art. 3 Cost. – per la disparità di trattamento rispetto alle minoranze di lingua tedesca dell’Alto Adige, francese della Valle d’Aosta e slovena del Friuli Venezia Giulia che si vedono riconosciute, dall’art. 22, commi 2 e 3 della l. n. 18/1979, un trattamento più favorevole in sede di elezione di propri rappresentanti al Parlamento Europeo da cui la minoranza sarda, secondo il ricorrente, risulterebbe irragionevolmente esclusa.

Quanto alla lett. a) di cui sopra, ovvero alle disposizioni di legge ordinaria che il ricorrente assume essere viziate di incostituzionalità, dalla lettura del *petitum* risultante dall’atto introduttivo del giudizio, esse sono:

- la tabella A allegata alla legge n. 18/1979 che individua le circoscrizioni in cui è ripartito il collegio unico nazionale ed i relativi capoluoghi, a mente dell’art. 2 della medesima legge, nella parte in cui individua la circoscrizione V – Italia insulare – ricomprendendo in essa Sicilia e Sardegna e non contempla la previsione di due distinte circoscrizioni, una per la Sicilia e una per la Sardegna;

- gli artt. 12, comma 9 e 22, commi secondo e terzo della legge n. 19/1978, a mente dei quali – art. 12, comma 9: *“Ciascuna delle liste di candidati eventualmente presentate da partiti o gruppi politici espressi dalla minoranza di lingua francese della Valle d’Aosta, di lingua tedesca della provincia di Bolzano e di lingua slovena del Friuli-Venezia Giulia può collegarsi, agli effetti dell’assegnazione dei seggi prevista dai successivi articoli 21 e 22, con altra lista della stessa circoscrizione presentata da partito o gruppo politico presente in tutte le circoscrizioni con lo stesso contrassegno”* – e art. 22, commi 2 e 9: *“Quando in una circoscrizione sia costituito un gruppo di liste con le modalità indicate nell’articolo 12, ai fini della assegnazione dei seggi alle singole liste che compongono il gruppo l’ufficio elettorale, circoscrizionale provvede a disporre in un’unica graduatoria, secondo le rispettive cifre individuali, i candidati delle liste collegate. Proclama quindi eletti, nei limiti dei posti ai quali il gruppo di liste ha diritto, i candidati che hanno ottenuto le cifre individuali più elevate. Qualora nessuno dei candidati della lista di minoranza linguistica collegata sia compreso nella graduatoria dei posti ai quali il gruppo di liste ha diritto, l’ultimo posto spetta a quel candidato di minoranza linguistica che abbia ottenuto la maggiore cifra individuale, purché non inferiore a 50.000”*. Sono queste le disposizioni normative che danno concretezza al trattamento “di favore” che la legge n. 18/1979 riserva alle minoranze francese, tedesca e slovena, prevedendo che alle liste espressione di queste minoranze – purché collegate ad altra lista presente sull’intero territorio nazionale – sia riservato comunque un posto nella lista dei candidati eletti, sempreché quel candidato abbia ottenuto almeno 50.000 voti;

- l’art. 12, comma 4, della legge n. 18/1979, come modificato dall’art. 4-bis del decreto-legge n. 7/2024, conv. in legge n. 38/2024, a tenore del quale *“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". Si tratta della disposizione che ha previsto l'esenzione per liste affiliate a partiti politici europei a condizione che abbiano ottenuto almeno un seggio spettante all'Italia nelle precedenti elezioni del Parlamento Europeo, a parere del ricorrente così contrastando con le fonti internazionali che escludono modifiche della legge elettorale nell'anno precedente le elezioni e, quindi, con l'art. 10 Cost. che impone il rispetto degli obblighi convenzionali gravanti sull'ordinamento interno.

Dall'esame delle disposizioni della cui costituzionalità il ricorrente dubita e, più in generale, dall'analisi delle prospettazioni da esso avanzate, pare potersi concludere che egli solleciti una pronuncia *additiva* del Giudice costituzionale che, dichiarate incostituzionali le norme impugnate:

- crei una nuova circoscrizione elettorale riservata al territorio della regione Sardegna e distinta dall'attuale circoscrizione V – Italia insulare – che rimarrebbe, di fatto, circoscritta alla sola Sicilia;
- estenda anche alla minoranza linguistica sarda il trattamento di favore che il legislatore, nella propria discrezionalità, ha inteso riconoscere solamente alle minoranze tedesca, francese e slovena;
- faccia venir meno la disposizione che esclude dalla necessità di raccogliere le sottoscrizioni per la presentazione di liste affiliate a partiti politici europei a condizione che esse abbiano già, però, un rappresentante nel Parlamento Europeo eletto in Italia, disposizione che, sempre secondo il ricorrente, avrebbe reso difficoltoso alle liste espressione dei partiti autonomisti sardi raccogliere, in poco più di un mese, le firme necessarie a presentarsi alla competizione elettorale in questione.

Come noto, appartengono al novero delle sentenze *additive* quelle pronunce della Corte Costituzionale con cui viene dichiarata l'illegittimità di una disposizione di legge *"nella parte in cui non"* prevede ciò che invece sarebbe costituzionalmente necessario prevedere.

La *"addizione"* è dunque una norma omessa dal legislatore che, tuttavia, l'interprete costituzionale non è del tutto libero di individuare, ma che è compito del giudice remittente, nella propria ordinanza di rimessione, indicare alla Corte, costituente il c.d. *"verso dell'addizione"*, ovvero sia il *"punto di caduta"* della dichiarazione di illegittimità costituzionale, ovvero ancora la norma da applicare una volta venuto meno, per acclarata incostituzionalità, il riferimento normativo prima applicabile.

In proposito, è stato osservato, nella giurisprudenza costituzionale, che *"in generale, l'ordinanza di rimessione delle questioni di legittimità costituzionale non necessariamente deve concludersi con un dispositivo recante altresì un petitum, essendo sufficiente che dal tenore complessivo della motivazione emerga con chiarezza il contenuto ed il verso delle censure (sentenza n. 175 del 2018), spettando a questa Corte, ove ritenuto sussistente il denunciato vizio di illegittimità costituzionale, individuare il dispositivo più idoneo a rimuovere tale vizio. Nelle ipotesi, come quella in esame, in cui il petitum sia di carattere additivo, la questione è inammissibile solo se l'ordinanza di rimessione omette di indicare in maniera sufficientemente circostanziata il verso della addizione che sarebbe necessaria per la reductio ad legitimitatem"* (Corte Cost., n. 194/2021).

Nondimeno, costituisce contenuto necessario dell'ordinanza di rimessione della questione alla Corte Costituzionale, a pena di inammissibilità della questione stessa per difetto di rilevanza, l'indicazione *“di una o più soluzioni costituzionalmente adeguate, che si inseriscano nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore”* e che, onde non sovrapporre la discrezionalità della Corte a quella del Parlamento, le consentano di condurre la propria valutazione attraverso *“precisi punti di riferimento e soluzioni già esistenti”* (Corte Cost., n. 157/2021 e precedenti ivi citati).

Tanto premesso, e facendo applicazione al caso concreto delle coordinate ermeneutiche elaborate dalla giurisprudenza costituzionale, non può sottacersi che il ricorrente indichi, quale *“verso dell'addizione”*, il Testo unico delle leggi per l'elezione della Camera dei Deputati di cui al d.P.R. n. 361/1957, sulla scorta dell'espresso rinvio che l'art. 51 della legge n. 18/1979 fa a quel testo normativo per tutto quanto non disposto dalla legge sull'elezione dei rappresentanti dell'Italia al Parlamento Europeo (*“Salvo quanto disposto dalla presente legge, per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni del testo unico delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati”*).

Più in particolare, secondo il ricorrente le disposizioni da applicarsi a seguito dell'auspicata declaratoria di incostituzionalità delle norme di legge sopra indicate sarebbero quelle disposizioni del T.U. per le elezioni della Camera che prevedono (pag. 19 del ricorso introduttivo) *“un sistema di delimitazione delle circoscrizioni simile a quello adottato per l'elezione di rappresentanti delle due isole in sede politica nazionale”*.

Tale indicazione, tuttavia, solo apparentemente soddisfa i requisiti di ammissibilità indicati dalla giurisprudenza costituzionale per quelle questioni in cui, come nel caso di specie, si solleciti una pronuncia *additiva* del giudice delle leggi.

Infatti, l'oggetto del *petitum* avanzato dal ricorrente non si esaurisce nella mera declaratoria di incostituzionalità delle norme sopra enucleate (ché, se così fosse, dovrebbe accogliersi l'eccezione di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale nei termini in cui essa è stata articolata dalla difesa erariale), ma si estende alla richiesta – una volta dichiarata l'incostituzionalità delle norme primarie in questione e riconosciuto, nella sostanza che all'isola sarda debba spettare una rappresentatività territoriale che riequilibri il sacrificio di quella politica conseguente alla sproporzione demografica esistente tra la Sardegna e la Sicilia – che i risultati elettorali vengano corretti *“proclamando eletti alla carica di parlamentare europeo per la legislatura 2024-2029 i due candidati nella circoscrizione che abbiano ottenuto il quoziente elettorale più alto all'interno del territorio della Regione Sarda, sostituendoli agli ultimi due candidati proclamati eletti mediante il verbale dell'Ufficio Elettorale Nazionale in data 3.7.2024”*.

Orbene, sotto tale ultimo profilo, la questione sollecitata dal ricorrente è carente di rilevanza, poiché omette di indicare quali siano le specifiche norme da applicare al fine di individuare quali tra i candidati abbiano ottenuto il maggior numero di preferenze all'interno del territorio della regione Sardegna.

Non può infatti non rilevarsi come il rinvio generico al Testo unico per le elezioni della Camera dei Deputati non giovi, nel caso di specie, ad individuare *“precisi punti di riferimento e soluzioni già esistenti”* da offrire al giudice costituzionale quali *“versi dell'addizione”*, sol che si osservi come il sistema elettorale vigente per l'elezione della Camera dei Deputati è affatto simile a quello per l'elezione dei membri spettanti all'Italia nel Parlamento Europeo.

In particolare, il primo è imperniato su 26 circoscrizioni territoriali, ciascuna delle quali composta, per tre ottavi, da collegi uninominali e, per il resto, *“da collegi plurinominali costituiti, di norma, dall'aggregazione del territorio di collegi uninominali contigui e tali che a ciascuno di essi sia assegnato, di norma, un numero di seggi non inferiore a tre e non superiore a otto”* (art. 1, d.P.R. n. 361/1957); inoltre, l'assegnazione del numero dei seggi alle singole circoscrizioni e la determinazione del numero complessivo di seggi da

attribuire in ciascuna circoscrizione nei collegi plurinominali, compresi i seggi spettanti ai collegi uninominali è rimessa ad un decreto del Presidente della Repubblica, da adottarsi su proposta del Ministro dell'Interno, contestualmente all'indizione dei comizi elettorali (vedi art. 3, comma 2, del d.P.R. n. 361/1957).

Per di più, ai sensi del titolo VI della legge n. 18/1979, i cittadini italiani che vivono in altri paesi dell'Unione Europea, in occasione delle elezioni dei rappresentanti al Parlamento Europeo, possono esprimere il proprio voto per i candidati ai seggi spettanti all'Italia recandosi presso le autorità diplomatico-consolari italiane alla cui circoscrizione essi appartengono, ma i voti così espressi confluiscono in quelli della circoscrizione italiana presso la quale risiedono, così di fatto rendendo indistinguibili i voti espressi all'estero dai cittadini sardi rispetto a quelli resi dai cittadini siciliani, non senza tacere che tale inedito meccanismo di espressione del voto da parte dei cittadini dimoranti all'estero non conosce equivalenti nel Testo unico delle leggi per l'elezione della Camera dei Deputati (nella quale, piuttosto, i cittadini residenti all'estero eleggono i propri rappresentanti all'interno di un'apposita circoscrizione denominata, difatti, "*Eestero*").

Ancora, il *deficit* di analogia con la disciplina elettorale prevista per la Camera dei Deputati si apprezza ancor di più tenendo a mente la posizione dei c.d. "*fuorisede*", per tali intendendosi i cittadini temporaneamente domiciliati, per un motivo di studio, da almeno tre mesi, in un comune italiano situato in una regione diversa da quella in cui si trova il comune nelle cui liste elettorali sono iscritti.

Costoro si sono visti riconosciuti, per la prima volta e in via sperimentale, la facoltà di esprimere il proprio voto per l'elezione dei membri spettanti all'Italia nel Parlamento Europeo in seggi appositamente istituiti presso le Prefetture delle città italiane ove essi temporaneamente domiciliavano ma, alla stregua dei cittadini domiciliati presso altri Stati membri dell'Unione, i suffragi da essi espressi confluivano indistintamente nella circoscrizione elettorale di residenza dei medesimi, anche in questo caso rendendo così indistinguibile il suffragio espresso dallo studente sardo rispetto a quello dello studente siciliano.

Senza considerare che siffatto meccanismo sperimentale di espressione del voto non trova riscontro alcuno nella normativa indicata quale punto di riferimento costituzionalmente obbligato dal ricorrente, ovverossia il d.P.R. n. 361/1957.

In definitiva, quindi, la questione di legittimità costituzionale prospettata dal ricorrente sconta una carenza di rilevanza sotto il profilo dell'indicazione del "*verso dell'addizione*" a cui è sollecitata la declaratoria di incostituzionalità che il ricorrente chiede sia sottoposta al vaglio della Corte Costituzionale, mancando nella normativa da egli indicata (e rappresentata dal Testo unico delle leggi per l'elezione della Camera dei Deputati) specifici riferimenti che costituiscano "*precisi punti di riferimento*" applicabili al caso di specie e che consentano di pervenire al risultato, da egli auspicato, di riequilibrare la rappresentanza politica in favore del territorio sardo.

Dalla sopra argomentata inammissibilità della questione di legittimità costituzionale discende, più radicalmente, l'infondatezza del presente gravame il quale, giova rammentarlo, è stato proposto quale "*azione popolare*" che l'art. 130, comma 1, lett. b), c.p.a. riconosce, al pari delle elezioni comunali e regionali, anche a qualsiasi candidato o elettore in occasione delle elezioni dei rappresentanti dell'Italia al Parlamento Europeo.

Da ciò discende che anche la dedotta questione pregiudiziale di interpretazione della cennata normativa processuale rispetto al diritto dell'Unione – pure sollevata, in via subordinata, dal ricorrente – sia inammissibile, dovendosi fare applicazione, al caso di specie, dei principi elaborati dal Giudice amministrativo di appello in un caso pienamente sovrapponibile a quello di specie, nell'occasione del quale quel Giudice ebbe modo di escludere che l'interesse azionato in giudizio dal c.d. "*attore popolare*" fosse sprovvisto di strumenti di tutela giurisdizionale pieni ed effettivi ai sensi dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, sempre che, come nel caso di specie, costui agisca in giudizio

denunciando vizi del procedimento elettorale calibrati sull'interesse legittimante l'azione popolare (Cons. St., sez. III, n. 2428 del 15 aprile 2020).

In conclusione, quindi, il gravame azionato è inammissibile per carenza di interesse.

La novità e la complessità delle questioni dedotte giustificano la compensazione integrale delle spese di lite tra tutte le parti in causa.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile e comunque infondato.

Compensa integralmente tra le parti le spese di giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 29 gennaio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Pietro Morabito, Presidente

Giuseppe Licheri, Referendario, Estensore

Christian Corbi, Referendario

L'ESTENSORE

Giuseppe Licheri

IL PRESIDENTE

Pietro Morabito

IL SEGRETARIO