

N. 02886/2011REG.PROV.COLL.
N. 00642/2011 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 642 del 2011, proposto da Giuseppe Gargani, rappresentato e difeso dagli avv. Mario Sanino e Lorenzo Lentini, con domicilio eletto presso Studio Legale Sanino in Roma, viale Parioli, 180;

contro

Ministero dell'Interno, Ufficio Elettorale Nazionale presso la Corte Suprema di Cassazione, rappresentati e difesi dall'avvocato dello Stato Maurizio Borgo, domiciliato per legge in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Regione Basilicata, Regione Molise, Regione Calabria, Regione Puglia, Regione Campania, Regione Abruzzo, Lega Nord per l'Indipendenza della Padania, Giampaolo Pradella, Sonia Viale; Partito Democratico, Roberto Gualtieri, rappresentati e difesi dall'avv. Vincenzo Cerulli Irelli, con domicilio eletto presso Vincenzo Cerulli Irelli in Roma, via

Dora, 1;

Salvatore Caronna, rappresentato e difeso dagli avv. Giuseppe Morbidelli e Paolo Trombetti, con domicilio eletto presso Giuseppe Morbidelli in Roma, via Carducci Giosué, 4;

Giovanni Collino, Oreste Rossi, Iva Zanicchi, rappresentati e difesi dall'avv. Stelio Mangiameli, con domicilio eletto presso Stelio Mangiameli in Roma, via Alessandro Poerio. 56;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. LAZIO - ROMA: SEZIONE II BIS n. 38636/2010, resa tra le parti, concernente RISULTATO DELLE ELEZIONI PER IL RINNOVO DEL PARLAMENTO EUROPEO SVOLTESI IN DATA 6 E 7 GIUGNO 2009

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno e dell'Ufficio Elettorale Nazionale presso la Corte Suprema di Cassazione; del Partito Democratico; dei signori Salvatore Caronna, Roberto Gualtieri, Giovanni Collino, Oreste Rossi ed Iva Zanicchi;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 3 maggio 2011 il Cons. Nicola Gaviano e uditi per le parti gli avvocati Sanino e Lentini, l'Avvocato dello Stato Saulino, e gli avv,ti Cerulli Irelli, Morbidelli e Mangiameli;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con ricorso al TAR per il Lazio il sig. Giuseppe Gargani censurava il risultato delle elezioni per il rinnovo del Parlamento Europeo svoltesi nei giorni 6 e 7 giugno del 2009.

In particolare, contestava la distorsione asseritamente verificatasi con la contrazione dei rappresentanti eletti nella circoscrizione territoriale dell'Italia meridionale (15 eletti, in luogo dei 18 seggi assegnati dal d.P.R. 18.4.2009) e in quella delle Isole (6 eletti, in luogo degli 8 seggi assegnati dal d.P.R. cit.), con il complessivo spostamento in altre circoscrizioni di cinque posti.

Parte ricorrente richiamava preliminarmente:

- a) l'art. 189 del Trattato CE, secondo il quale il Parlamento Europeo *“è composto dai rappresentanti dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità”*;
- b) la Decisione del Consiglio Europeo n. 76/787/CE-CA/CEE/Euratom del 20.9.1976, ed in particolare l'Atto relativo all'elezione dei rappresentanti del Parlamento europeo a suffragio universale diretto, ad essa allegato, nel testo modificato dalla Decisione del Consiglio 25 giugno 2002, n. 2002/772/CE/Euratom (*“Atto di Bruxelles”*), il quale dispone: - che le elezioni europee si svolgano in ciascuno Stato membro sulla base di uno scrutinio di lista o uninominale preferenziale con riparto di voti di tipo proporzionale (art. 1); - che gli Stati membri possano costituire circoscrizioni elettorali senza pregiudicare complessivamente il carattere proporzionale del voto (art. 2); - che la procedura elettorale sia disciplinata a livello nazionale, sempre tenendo conto dell'esigenza di

non pregiudicare il carattere proporzionale del voto (art. 7).

Secondo il ricorrente, da queste disposizioni si sarebbe ricavato un principio comunitario di proporzionalità articolato su due livelli, entrambi meritevoli di salvaguardia: il livello della proporzionalità territoriale, attinente al rapporto tra cittadini-residenti e numero degli eletti, ed il livello della proporzionalità politica, riflettente l'impostazione fondamentale del metodo di votazione.

Detti principi sarebbero confermati, sempre secondo il ricorrente, dall'art. 9 lett. a) del Trattato di Lisbona e dalla Risoluzione del Parlamento Europeo P6TA20070429, recante il riparto dei seggi tra tutti gli stati europei (recepita dal D.P.R. del 1.4.2009), che fanno riferimento alla cd. proporzionalità degressiva.

Nello stesso senso sarebbe orientata, secondo il ricorrente, la normativa interna italiana, in quanto l'art. 2 della L. n. 18 del 1979 (nel testo vigente) prevede un sistema articolato in circoscrizioni territoriali, per ciascuna delle quali è prevista l'assegnazione di un numero di seggi determinato sulla base della popolazione residente, in tal modo recependosi il criterio della proporzionalità territoriale, pur nel contesto di un sistema elettorale basato sul criterio della proporzionalità politica.

Il ricorrente lamentava, conseguentemente, che l'intervenuta applicazione della disciplina di cui all'art. 21 della L. n. 18/1979 avesse comportato in concreto un risultato contrastante con la ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni prefigurata in applicazione del menzionato articolo 2.

L'art. 21 prevede, infatti, un sistema di attribuzione dei seggi alle liste concorrenti così articolato:

- determinazione della "cifra elettorale nazionale" di ciascuna lista, mediante la somma dei voti conseguiti dalle liste aventi il medesimo contrassegno nelle singole circoscrizioni;
- individuazione delle liste che hanno superato la cd. soglia di sbarramento pari ad almeno il 4 per cento, su base nazionale, dei voti validi espressi;
- individuazione del totale delle cifre elettorali nazionali conseguite da tutte le liste ammesse alla ripartizione dei seggi, e suddivisione dello stesso totale per il numero dei seggi da attribuire, così determinandosi il quoziente elettorale nazionale;
- divisione della cifra elettorale di ciascuna lista per tale quoziente, con il risultato di attribuire ad ogni lista tanti seggi interi quante volte il quoziente elettorale nazionale risulti contenuto nella rispettiva cifra elettorale;
- assegnazione dei seggi rimanenti in favore delle liste per le quali le ultime divisioni hanno dato i maggiori resti;
- distribuzione nelle singole circoscrizioni dei seggi assegnati a ciascuna lista, anzitutto suddividendo ciascuna cifra elettorale nazionale per il numero di seggi assegnati alla singola lista, ed ottenendo così il "quoziente elettorale di lista", e poi attribuendo a ciascuna lista tanti seggi, in ogni circoscrizione, quante volte il detto quoziente elettorale di lista risulta contenuto nella cifra elettorale circoscrizionale della lista medesima;

- assegnazione dei rimanenti seggi nelle circoscrizioni per le quali le ultime divisioni hanno dato i maggiori resti.

Questo sistema, secondo il ricorrente, non sarebbe idoneo a salvaguardare in fase applicativa il numero dei seggi pre-assegnati a ciascuna circoscrizione ai sensi dell'art. 2 della L. n. 18/1979, con conseguente *vulnus* del principio di proporzionalità territoriale.

Nel caso di specie, i cittadini delle circoscrizioni "Italia meridionale" e "Italia insulare" si sono visti sottrarre, rispettivamente, 3 e 2 rappresentanti. E il ricorrente, in particolare, in quanto collocato al primo posto della graduatoria dei non eletti nella lista "Popolo della Libertà" della prima di tali circoscrizioni, sarebbe rimasto illegittimamente escluso dall'elezione al Parlamento Europeo.

L'interessato, articolando quindi le censure in diritto rubricate come in atti, chiedeva la correzione dei verbali dell'Ufficio centrale nazionale e degli uffici circoscrizionali, con la declaratoria della conseguente sua elezione a parlamentare europeo.

Si costituiva in giudizio l'Avvocatura Generale dello Stato, eccependo il difetto di legittimazione passiva del Ministero dell'Interno e dell'Ufficio Elettorale Nazionale istituito presso la Corte Suprema di Cassazione e chiedendo comunque la rielezione della domanda nel merito.

Si costituivano altresì, in resistenza al ricorso, i controinteressati indicati in epigrafe.

Il Tribunale adito sollevava questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 1; n. 3, l. n. 18 del 1979, nella parte in cui dispone

che l'Ufficio elettorale "attribuisce, poi, alla lista, sia essa singola sia formata da liste collegate a norma dell'articolo 12, nelle varie circoscrizioni, tanti seggi quante volte il rispettivo quoziente elettorale di lista risulti contenuto nella cifra elettorale circoscrizionale della lista"; e che "i seggi che rimangono ancora da attribuire sono assegnati, rispettivamente, nelle circoscrizioni per le quali le ultime divisioni hanno dato maggiori resti e, in caso di parità di resti, a quelle circoscrizioni nelle quali si è ottenuta la maggiore cifra elettorale circoscrizionale", senza dunque rispettare il numero dei seggi preventivamente attribuiti alle singole circoscrizioni in relazione alla popolazione residente ai sensi dell'art. 2, l. n. 18 del 1979, con riferimento agli artt. 1, 3 e 97, 10, 11 e 117, 48, 49 e 51 della Costituzione.

La questione veniva prospettata, in sintesi, sui seguenti argomenti:

- a) l'applicazione della norma censurata darebbe luogo ad un effetto distorsivo, consistente nella «traslazione» di alcuni seggi – preassegnati in base al criterio della popolazione residente - da una circoscrizione all'altra, in conseguenza del diverso criterio di riparto fondato sui voti validi espressi, con la penalizzazione delle circoscrizioni nelle quali è più bassa l'affluenza alle urne;
- b) la violazione dell'art. 3 Cost., sia sotto il profilo dell'eguaglianza, con riferimento al diritto di elettorato attivo e passivo, sia sotto il profilo della «intrinseca irragionevolezza» della norma censurata, che sarebbe contraddittoria rispetto alla «intenzione del legislatore, quale risultante dai lavori parlamentari preparatori e dal tenore dell'[...] art.

2» della legge n. 18 del 1979, secondo il quale i seggi devono essere distribuiti in proporzione della popolazione residente in ogni circoscrizione;

c) la lesione del «principio di rappresentanza territoriale», ricavabile sia dai principi della Costituzione italiana (artt. 1, 48, 49, 51, 56 e 57 Cost.), nel presupposto che essi si applichino anche alle modalità di elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, sia, per il tramite degli artt. 10, 11 e 117 Cost., dal diritto europeo.

La Corte costituzionale con la sentenza n. 271 del 2010 dichiarava tuttavia inammissibile la questione prospettata.

A seguito della rituale riassunzione del giudizio, la causa veniva quindi decisa dal T.A.R. nel merito con la sentenza n. 38636\2010 in epigrafe, che respingeva il ricorso.

La parte ricorrente esperiva allora il presente appello, riproponendo le proprie doglianze ed argomentazioni di primo grado e censurando la pronuncia appellata per averle disattese.

Anche in questo grado di giudizio si costituivano in resistenza al gravame l'Amministrazione intimata, i controinteressati Caronna, Balzani, Gualtieri, Rossi, Zanicchi e Collino e l'interventore PD – Partito Democratico.

All'udienza pubblica del 3 maggio 2011 la causa è stata trattenuta in decisione.

1 La Sezione non ritiene necessario intrattenersi sui parametri di diritto comunitario invocati dal ricorrente. Ai fini della soluzione della problematica posta dalla controversia è sufficiente rimanere entro il

perimetro del diritto nazionale, svolgendo un'ordinaria azione ermeneutica sulla legge n. 18 del 1979.

Le tesi svolte su questo piano dall'appellante meritano di essere condivise..

2 Sin dal ricorso di prime cure l'originaria parte ricorrente si è doluta –tra l'altro, anche- di una violazione dell'art. 2 della fonte regolatrice delle elezioni europee (cfr. in particolare le pagg. 5-9 del gravame). La materia del contendere investe, infatti, essenzialmente i rapporti tra gli articoli 2 e 21 della legge in rilievo.

3 Il primo originariamente non poneva alcun problema di convivenza con l'art. 21, in quanto si limitava a stabilire quanto segue:

“Le circoscrizioni elettorali ed i loro capoluoghi sono riportati nella tabella A allegata alla presente legge.

Il complesso delle circoscrizioni elettorali forma il collegio unico nazionale”.

All'art. 21 era quindi lasciato indiscutibilmente tutto intero sia il compito di ripartire tra le liste, su scala nazionale, i seggi complessivamente da attribuire (in sintesi: determinando la cifra elettorale nazionale di ciascuna lista, indi il quoziente elettorale nazionale, e infine dividendo la cifra elettorale di ciascuna lista per tale quoziente, fino ad attribuire ad ogni lista tanti seggi interi quante volte il quoziente elettorale nazionale risulti contenuto nella rispettiva cifra elettorale), sia il compito di distribuire nelle singole circoscrizioni i seggi così assegnati alle varie liste (suddividendo ciascuna cifra elettorale nazionale per il numero di seggi assegnati alla singola lista, per ottenere così il quoziente elettorale di lista, e poi attribuendo a

ciascuna lista tanti seggi, in ogni circoscrizione, quante volte il quoziente elettorale di lista risulta contenuto nella cifra elettorale circoscrizionale della lista medesima).

E la disciplina recata dall'art. 21 faceva -come tuttora fa- dipendere interamente l'assegnazione e la distribuzione dei seggi da un criterio di proporzionalità puramente politica, basata cioè sul numero dei voti conseguiti, senza accordare alcun effettivo spazio alla proporzionalità territoriale, che invece tende ad assicurare un'adeguata corrispondenza con il numero dei residenti nei territori interessati.

Tale articolo privilegia quindi oggettivamente le aree territoriali che esprimono una maggiore affluenza al voto, e per contro conduce ad una sotto-rappresentazione di quelle più colpite dall'astensionismo.

4 Dopo pochi anni, tuttavia, il testo dell'art. 2 della L. n. 18\1979 è stato riformulato attraverso l'art. 1 della legge 9 aprile 1984 n. 61, che in sostanza ha aggiunto alle sue originarie disposizioni i seguenti due nuovi, rilevanti commi:

“L'assegnazione del numero dei seggi alle singole circoscrizioni, di cui alla tabella A, è effettuata, sulla base dei risultati dell'ultimo censimento generale della popolazione, riportati dalla più recente pubblicazione ufficiale dell'Istituto centrale di statistica, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno, da emanarsi contemporaneamente al decreto di convocazione dei comizi.”

“La ripartizione dei seggi di cui al precedente comma si effettua dividendo il numero degli abitanti della Repubblica per il numero dei membri spettante all'Italia e distribuendo i seggi in proporzione alla popolazione di ogni

circostrizione, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti”.

Ora, non pare dubbio che con tale intervento il legislatore intendesse innovare in maniera sostanziale il regime delle elezioni europee, pervenendo ad un contemperamento tra i due criteri della proporzionalità politica e territoriale. A supporto di tale immediata notazione sta la limpida lettera della legge, ampiamente suffragata dai lavori preparatori.

La legge di riforma è scaturita da un disegno presentato dall'allora Ministro dell'Interno il 15 marzo 1984 alla Camera dei Deputati (n. 1427). La relazione, nel segnalare le principali disposizioni innovatrici proposte, partiva proprio dall'illustrazione di quella in esame, recata dall'art. 1 del testo, osservando come questa *“disciplina, in via permanente, l'assegnazione del numero dei seggi alle singole circoscrizioni, prevedendo un meccanismo identico a quello delle elezioni politiche, e cioè la ripartizione dei seggi in ragione proporzionale della popolazione di ogni circoscrizione”*. Nella seduta della Camera del 4 aprile 1984 il relatore Vernola, analogamente, avvertiva: *“Particolarmente importante è l'articolo 1 del provvedimento, che modifica il sistema di assegnazione dei seggi alle singole circoscrizioni, sulla base di un meccanismo identico a quello delle elezioni politiche, stabilendo che la ripartizione dei seggi avvenga in ragione proporzionale alla popolazione di ogni circoscrizione e non più in relazione al numero dei voti espressi”*. E poco dopo il Ministro proponente ribadiva il *“notevole miglioramento apportato dal provvedimento nell'attribuzione dei seggi alle singole circoscrizioni”* (inoltre, poiché da taluno si era paventato che la presenza delle previsioni degli artt. 21 e 22 della legge potesse far riprodurre

anche nel futuro il meccanismo che si intendeva invece modificare, aveva ammesso la possibilità che venisse presentato un apposito emendamento tecnico).

Presso il Senato, similmente, il successivo 5 aprile, il relatore Murmura rilevava in sede di Commissione (dis. n. 653) che (allora) *“il riparto dei seggi, essendo determinato sulla base dei votanti e non degli iscritti nelle liste elettorali, viene a penalizzare le regioni meridionali ove il rilevante fenomeno migratorio si traduce in una affluenza alle urne inferiore a quella che si registra nel resto d'Italia”*.

La riforma dell'art. 2 della legge n. 18\1979 aveva, pertanto, la funzione di incardinare sulla proporzionalità territoriale la determinazione del numero dei seggi da assegnare a ciascuna circoscrizione (e perciò la misura di rappresentanza dei singoli territori), lasciando invece integralmente alle dinamiche della proporzionalità politica la fissazione del numero dei seggi riconoscibili a ciascuna lista nell'ambito nazionale.

5 Di conseguenza, come la Corte Costituzionale ha rilevato, dal 1984 in poi nella disciplina elettorale italiana per il Parlamento europeo convivono due ordini di esigenze: da un lato, l'assegnazione dei seggi nel collegio unico nazionale in proporzione ai voti validamente espressi, quale riflesso del criterio della proporzionalità politica; dall'altro, la distribuzione dei seggi fra le circoscrizioni in proporzione alla popolazione, che è espressione del criterio di rappresentanza c.d. territoriale.

A partire dalla riformulazione dell'art. 2, la legge esibisce, peraltro,

due articoli, il 2 ed il 21, che si trovano in potenziale conflitto tra loro a causa di un evidente difetto di coordinamento, riconducibile, in buona sostanza, al fatto che la riforma del 1984 non è stata accompagnata da una espressa revisione delle norme di dettaglio sullo scrutinio. Queste, invero, essendo rimaste formalmente inalterate, continuano a far dipendere tutto ciò che attiene alla concreta attribuzione dei seggi alle liste esclusivamente dai voti espressi, senza contemplare esplicitamente alcun meccanismo correttivo che garantisca la salvaguardia del riparto dei seggi per circoscrizione ormai impostato a norma del nuovo art. 2, come si è visto, secondo il criterio della proporzionalità territoriale.

Il conflitto tra i due articoli, beninteso, non investe l'intera portata precettiva dell'art. 21, ma solo la sua seconda parte.

Non sono cioè in discussione le prime norme dell'articolo, aventi il compito di stabilire il numero di seggi da assegnare alle singole liste su scala nazionale, ma solo quelle, racchiuse al n. 3) dell'articolo, che hanno la funzione di distribuire concretamente nelle singole circoscrizioni i seggi precedentemente rivelatisi di spettanza delle varie liste.

Queste ultime norme, infatti, non hanno alcun raccordo che le coordini con l'art. 2 della stessa legge, e dunque prescindono dal criterio della rappresentanza territoriale.

6 L'effettività del conflitto tra i due articoli potrebbe essere negata (cfr. ad es. la memoria dell'appellato Collino) solo postulando per l'art. 2 il ruolo della predestinata vittima sacrificale, svuotandolo cioè a

priori di ogni effettiva portata e ragione d'essere, e ravvisando in esso l'unica funzione di dare un'indicazione in ordine al numero di candidature da presentare in ciascuna circoscrizione,

Una simile lettura non è però consentita (tra l'altro, la previgente tabella A in allegato già stabiliva il numero minimo e massimo dei candidati).

Va ribadito che la riformulazione dell'art. 2 ha la funzione (espressa con chiarezza sia dalla lettera della legge che dai suoi lavori preparatori) di incardinare sulla proporzionalità territoriale la determinazione del numero dei seggi da assegnare a ciascuna circoscrizione.

Ciò posto, le interpretazioni di ridimensionamento dell'articolo proposte dagli appellati risultano prive di pregio.

Come giustamente osserva l'appellante, il numero di seggi attribuito ad ogni circoscrizione non può essere svilito ad un dato meramente indicativo, pena l'elusione di quel riparto dei seggi per circoscrizioni che il legislatore ha invece inequivocabilmente voluto introdurre.

Né può condividersi l'approccio proposto dalla difesa (P.D.) che, al cospetto del testo dell'art. 2, assume che esso confermerebbe primariamente il dato della presenza di un "*collegio unico nazionale*" (formato, peraltro, proprio dal "*complesso delle circoscrizioni elettorali*"), quasi tale enunciazione non rinvenisse il proprio limite nell'ancor più chiaro enunciato, che integra appunto l'innovazione voluta dal legislatore del 1984, per cui l'assegnazione del numero dei seggi alle singole circoscrizioni deve essere effettuata sulla base dei

risultati dell'ultimo censimento generale della popolazione, dapprima dividendo il numero degli abitanti della Repubblica per il numero dei membri spettante all'Italia, e indi distribuendo i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione.

La definizione del numero di seggi da assegnare alle singole liste su scala nazionale continua, certo, ad avvenire a livello di collegio unico nazionale secondo il criterio di proporzionalità politica: ma la distribuzione concreta dei seggi in tal modo assegnati alle varie liste, nelle singole circoscrizioni, non può prescindere dalla sopravvenuta opzione legislativa per la proporzionalità territoriale (dovendo appunto le due forme di proporzionalità ormai convivere).

7 Una volta dato conto dell'effettività del conflitto tra i due articoli, va rilevato che la prassi delle più recenti consultazioni, che si è sviluppata nel segno della ritenuta prevalenza delle norme dell'art. 21 sull'art. 2, ha oggettivamente vulnerato il principio della rappresentanza circoscrizionale proporzionale che era stato perseguito con la riforma del 1984, in quanto le circoscrizioni con minore affluenza alle urne si sono viste sottrarre alcuni dei seggi che pure l'art. 2 assegnava loro, e dei quali hanno invece beneficiato circoscrizioni diverse.

Tale prassi viene difesa in questa sede dalle odierne parti appellate, che assumono che il riscontrato conflitto debba essere superato proprio nel senso della prevalenza delle regole poste dall'art. 21.

8 La soluzione corretta è però quella esattamente opposta.

Sembra infatti evidente che la soluzione dell'antinomia debba essere affidata al consolidato canone della prevalenza della *lex posterior*, che

segnatamente si identifica nella nuova versione dell'art. 2 della legge n. 18\1979. Questa era stata voluta proprio in funzione di innovazione dei contenuti della legge n. 18, quale temperamento del criterio puro della proporzionalità politica: e tale scopo deve poter conseguire.

A ulteriore supporto del pur già naturale primato spettante alla *lex superveniens*, vale aggiungere che l'art. 2, nel sistema della legge n. 18 \1979, in quanto collocato nel titolo I, integra una delle "disposizioni generali" della stessa fonte. Il particolare rilievo accordato anche sotto questo profilo all'articolo rende, allora, ancora più difficile giustificare l'ipotesi che sia proprio questo a dover fare le spese del rilevato conflitto, e debba quindi considerarsi annichilito sin dalla propria nascita dalle (previgenti) norme regolative delle operazioni di scrutinio poste dall'art. 21.

D'altra parte, *l'interpretatio abrogans* dei precetti immessi nell'art. 2 dal legislatore del 1984, ridotti in pratica ad ininfluyente lettera morta, integra già di per se stessa un'anomalia assai ardua da giustificare. All'avvio di ogni consultazione, con la convocazione dei comizi, in diligente applicazione formale dell'art. 2 viene puntualmente pubblicato il decreto del Presidente della Repubblica che, in ossequio a tale norma, stabilisce solennemente i seggi di volta in volta assegnati alle singole circoscrizioni. Con altrettanta nettezza, però, le operazioni di scrutinio procederebbero poi in meccanica applicazione del solo art. 21, pervenendo ad una distribuzione dei seggi sul territorio che ignora i punti fermi posti invece alla base del procedimento in ossequio alla legge del 1984.

Questa *interpretatio abrogans* trova nelle difese degli appellati eloquente espressione, rimanendo però priva di un'attendibile giustificazione giuridica. Nella memoria dell'interventore si legge, ad esempio, che *“pur essendo espressamente disposta la costituzione di cinque circoscrizioni elettorali, ognuna delle quali con un numero predefinito di seggi da assegnare (art. 2), l'effettiva ripartizione degli eletti avviene sulla base di un computo nazionale dei suffragi che, di fatto, assegna alla singola circoscrizione un numero di seggi direttamente correlato alla affluenza al voto che in essa si registra (art. 21), indipendentemente dalla previsione del d.P.R. di cui all'art. 2. ... Ciò determina una sottrazione di seggi dalle circoscrizioni a più bassa partecipazione elettorale (in genere quelle meridionali) a favore di quelle a più alta percentuale di votanti (in genere quelle settentrionali).”*

9 Il necessario riconoscimento della prevalenza dell'art. 2 comporta che, mentre nessun ostacolo comunque si oppone alla permanente applicabilità della prima parte dell'art. 21, la sua seconda parte (il n. 3)) non può non cedere alla *lex posterior*, potendo i suoi contenuti rimanere teoricamente applicabili solo nell'ipotesi in cui non si determinino situazioni di conflitto con la ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni operata a norma dell'art. 2.

Emerge però, a questo punto, una lacuna nel sistema della legge n. 18 del 1979, stante l'assenza di espliciti meccanismi di raccordo, nella riforma del 1984, tra il nuovo testo dell'art. 2 e la disciplina delle modalità attuative delle operazioni di scrutinio, che siano in grado di salvaguardare il riparto dei seggi per circoscrizione operato secondo il criterio della proporzionalità territoriale, riducendo l'effetto traslativo

più volte riscontrato, e cioè lo scarto fra seggi conseguibili nelle circoscrizioni in base ai voti validamente espressi e seggi ad esse invece spettanti in base alla popolazione.

Orbene, tale lacuna, come esattamente osserva parte appellante, non può che essere colmata facendo applicazione di quel sistema di auto-integrazione della legge n. 18\1979 che si basa sul richiamo operato dal suo art. 51, sin dalla genesi della stessa legge, alla disciplina delle elezioni della Camera dei Deputati.

Pur non trattandosi, difatti, di una soluzione costituzionalmente obbligata, essa è pur sempre la soluzione che la legge n. 18\1979 specificamente autorizza mediante la propria norma di rinvio.

L'art. 51, invero, recita: *“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, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e successive modificazioni.”*

Il ricorso a questa norma di rinvio, e quindi alla disciplina della Camera dei Deputati, tanto più si impone, se si considera che la lacuna in esame scaturisce dall'avvenuta riformulazione dell'art. 2 della legge n. 18, e tale riforma è stata concepita proprio con l'obiettivo di introdurre *“un meccanismo identico a quello delle elezioni politiche, e cioè la ripartizione dei seggi in ragione proporzionale della popolazione di ogni circoscrizione”*.

D'altra parte, le normative dei due sistemi elettorali sono assai vicine tra loro. E se pure esistono nella disciplina della Camera delle

peculiarità (la presenza delle coalizioni, le diverse soglie di sbarramento ed il premio di maggioranza), queste non ostano, però, all'operazione ermeneutica di cui si tratta (avverso la quale le stesse parti appellate, pur difese con energia, non hanno addotto alcuna autentica ragione impeditiva).

10 Fermo restando il numero dei seggi complessivamente attribuiti a ciascuna lista in forza della prima parte dell'art. 21 della legge n. 18 \1979, occorre pertanto mutuare dal d.P.R. n. 361 del 1957 le specifiche norme aventi la funzione di assicurare che la distribuzione effettiva dei seggi nell'ambito di ciascuna circoscrizione abbia luogo nel rispetto della dotazione che a ciascuna di esse è a monte assegnata, evitando effetti distorsivi in danno della rappresentanza territoriale.

Viene perciò in rilievo il ricorso al meccanismo matematico di riequilibrio costituito dall'indice relativo di circoscrizione previsto dall'art. 83, comma 1, n. 8, del decreto.

“1. L'Ufficio centrale nazionale, ricevuti gli estratti dei verbali da tutti gli Uffici centrali circoscrizionali, facendosi assistere, ove lo ritenga opportuno, da uno o più esperti scelti dal presidente:

... 8) salvo quanto disposto dal comma 2, procede quindi alla distribuzione nelle singole circoscrizioni dei seggi assegnati alle varie coalizioni di liste o singole liste di cui al numero 3). A tale fine, per ciascuna coalizione di liste, divide il totale delle cifre elettorali circoscrizionali di tutte le liste che la compongono per il quoziente elettorale nazionale di cui al numero 4), ottenendo così l'indice relativo ai seggi da attribuire nella circoscrizione alle liste della coalizione medesima. Analogamente,

per ciascuna lista di cui al numero 3), lettera b), divide la cifra elettorale circoscrizionale per il quoziente elettorale nazionale, ottenendo così l'indice relativo ai seggi da attribuire nella circoscrizione alla lista medesima. Quindi, moltiplica ciascuno degli indici suddetti per il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione e divide il prodotto per la somma di tutti gli indici. La parte intera dei quozienti di attribuzione così ottenuti rappresenta il numero dei seggi da attribuire nella circoscrizione a ciascuna coalizione di liste o lista di cui al numero 3). I seggi che rimangono ancora da attribuire sono rispettivamente assegnati alle coalizioni di liste o singole liste per le quali le parti decimali dei quozienti di attribuzione siano maggiori e, in caso di parità, alle coalizioni di liste o singole liste che abbiano conseguito la maggiore cifra elettorale circoscrizionale; a parità di quest'ultima si procede a sorteggio. Successivamente l'Ufficio accerta se il numero dei seggi assegnati in tutte le circoscrizioni a ciascuna coalizione di liste o singola lista corrisponda al numero dei seggi determinato ai sensi del numero 4). In caso negativo, procede alle seguenti operazioni, iniziando dalla coalizione di liste o singola lista che abbia il maggior numero di seggi eccedenti, e in caso di parità di seggi eccedenti da parte di più coalizioni o singole liste, da quella che abbia ottenuto la maggiore cifra elettorale nazionale, proseguendo poi con le altre coalizioni di liste o liste singole, in ordine decrescente di seggi eccedenti: sottrae i seggi eccedenti alla coalizione di liste o singola lista in quelle circoscrizioni nelle quali essa li ha ottenuti con le parti decimali dei quozienti di attribuzione, secondo il loro ordine crescente e nelle quali inoltre le coalizioni di liste o singole liste, che non abbiano ottenuto il numero di seggi spettanti, abbiano parti decimali dei quozienti non utilizzate. Conseguentemente, assegna i seggi a tali coalizioni di liste o singole liste. Qualora nella medesima circoscrizione due o più coalizioni di

liste o singole liste abbiano le parti decimali dei quozienti non utilizzate, il seggio è attribuito alla coalizione di liste o alla singola lista con la più alta parte decimale del quoziente non utilizzata. Nel caso in cui non sia possibile fare riferimento alla medesima circoscrizione ai fini del completamento delle operazioni precedenti, fino a concorrenza dei seggi ancora da cedere, alla coalizione di liste o lista singola eccedentaria vengono sottratti i seggi in quelle circoscrizioni nelle quali li ha ottenuti con le minori parti decimali del quoziente di attribuzione e alla coalizione di liste o lista singola deficitaria sono conseguentemente attribuiti seggi in quelle altre circoscrizioni nelle quali abbiano le maggiori parti decimali del quoziente di attribuzione non utilizzate”.

Operativamente, dunque, poiché l'art. 21 della legge n. 18\1979 deve cedere alla *lex posterior*, le regole dettate in corrispondenza del suo n. 3 devono essere integrate dallo stesso indice, e disposizioni conseguenti, dettati dalla richiamata normativa valida per la Camera dei Deputati.

11 La ricostruzione che precede, naturalmente, ha lo scopo istituzionale della definizione della presente controversia secondo diritto, compito del Giudice essendo quello di interpretare la legge, nel coordinamento delle sue norme, in modo fedele ai principi della logica giuridica e con effetti limitati al caso concreto.

La decisione nulla toglie, quindi, al fatto che, come ha osservato la Corte Costituzionale nella sentenza n. 271\2010, una volta esclusa l'ammissibilità di un intervento correttivo in materia ad opera di esso Giudice delle leggi, non può che spettare al legislatore individuare la soluzione più idonea a porre rimedio una volta per tutte, in sede

generale ed astratta e con piena certezza giuridica, alla riscontrata incongruenza della disciplina in esame.

12 Per quanto si è detto, la circoscrizione IV - Italia Meridionale avrebbe dovuto esprimere 18 membri del Parlamento europeo (d.P.R. 1° aprile 2009, in G.U. n. 78\2009), tre in più dei 15 che vi sono invece risultati eletti. E' appena il caso di precisare, peraltro, che il presente contenzioso non può avere effetto favorevole che a vantaggio di colui che lo ha tempestivamente promosso, vertendosi in materia di posizioni individualmente scindibili.

Ora, l'appellante ha dedotto con apposita, articolata relazione, senza incontrare alcuna specifica contestazione *ex adverso*, che uno dei tre seggi ulteriori di pertinenza della sua circoscrizione si sarebbe rivelato, facendo applicazione dell'indice previsto dall'art. 83 del d.P.R. n. 361 \1957, destinato proprio a lui, quale primo dei non eletti della lista "Popolo della libertà" nella stessa circoscrizione.

La Sezione non dispone, però, degli elementi occorrenti per individuare con sicurezza, tra i soggetti ritualmente appellati in giudizio, l'eletto nella stessa lista (ma in circoscrizione diversa) che in concreto risulti in posizione recessiva e debba di riflesso perdere il seggio.

Sarà allora l'Ufficio Elettorale Nazionale presso la Corte Suprema di Cassazione, in esecuzione della presente pronuncia, ad individuare l'eletto che dovrà essere sostituito dall'appellante vittorioso, facendo applicazione integrata dell'art. 21 della legge n. 18\1979 e dell'art. 83 del d.P.R. n. 361\1957 in aderenza alle considerazioni svolte in questa

decisione, e a curare gli adempimenti consequenziali.

Le spese del doppio grado possono essere compensate per la novità della questione..

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello in epigrafe, lo accoglie, e per l'effetto, in riforma dell'appellata sentenza, accoglie il ricorso di primo grado con gli effetti di cui in motivazione..

Compensa le spese del doppio grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 3 maggio 2011 con l'intervento dei magistrati:

Calogero Piscitello, Presidente

Aldo Scola, Consigliere

Carlo Saltelli, Consigliere

Adolfo Metro, Consigliere

Nicola Gaviano, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 13/05/2011

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)