

**N. 01650/2009 REG.ORD.COLL.  
N. 07466/2009 REG.RIC.**



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

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**

**(Sezione Seconda Bis)**

ha pronunciato la presente

**ORDINANZA**

Sul ricorso R.G. 7466 del 2009, proposto dai signori On. Felice Carlo BESOSTRI, On. Pia LOCATELLI, Giovanni BACCALINI, Stefania CIAVATTINI, Biagio DI Maro, Domenico FERRARO, Sergio TREMOLADA, tutti rappresentati e difesi dall'avv. Felice C. Besostri, che si difende in proprio, ed elettivamente domiciliati presso lo studio dell'avv. Gian Marco Grez in Roma, corso Vittorio Emanuele II, n.18;

***contro***

- il Ministero dell' Interno, Ufficio Elettorale Nazionale per il Parlamento Europeo, Ufficio Elettorale Centrale presso la Corte di Cassazione, Ufficio Elettorale Circoscrizione I Italia Nord Occidentale, Ufficio Elettorale Circoscrizione II Italia Nord Occidentale, Ufficio Elettorale Circoscrizione III Italia Centrale, Ufficio Elettorale Circoscrizione IV Italia Meridionale, Ufficio

Elettorale Circoscrizione V Italia Insulare, in persona dei rispettivi legali rappresentanti p.t., non costituiti in giudizio;

***nei confronti di***

- On. Iva Zanicchi, candidata proclamata eletta nella Circoscrizione I nella Lista PDL, domiciliata via Silvio Pellico, n.12, Lesmo (Milano), non costituita in giudizio;

- On. Francesca Balzani, candidata eletta nella lista PD nella Circoscrizione I Italia Nord Occidentale, domiciliata in via Guglielmo Oberdan, n. 101/2, Genova, non costituita in giudizio;

- On.le Oreste Rossi, candidato proclamato eletto nella Circoscrizione III nella Lista Lega Nord, rappresentato e difeso dall'avv. Carlo Emanuele Gallo e dall'avv. Alberto Romano ed elettivamente domiciliato presso lo studio del secondo, in Roma, Lungotevere Sanzio, n. 1;

- On. Gianteresio, detto Gianni Vattimo, candidato eletto nella Lista denominata Italia dei Valori nella Circoscrizione I Italia Nord Occidentale, domiciliato in via Po, n. 11, Torino, non costituito in giudizio;

- On.le Giovanni Collino, candidato proclamato eletto nella Circoscrizione II nella Lista PDL, domiciliato in via Ciarnescule, n. 2, Gemona del Friuli (Udine), non costituito in giudizio;

- On.le Salvatore Caronna, candidato proclamato eletto nella Circoscrizione II nella Lista PD, rappresentato e difeso dagli avv.ti P.Trombetti e G. Morbidelli ed elettivamente domiciliato presso lo

studio del secondo in via G. Carducci, n. 4, Roma;

- On. Herbert Dorfmann, candidato eletto nella lista PD nella Circoscrizione II Italia Nord Orientale, domiciliato in via Untrum, n.6, Verturno (BZ), non costituito in giudizio;

- On. Mara Bizzotto, candidata eletta nella Lista Lega Nord nella Circoscrizione II Italia Nord Orientale, domicialita in via Concordia n. 13, Tezze sul Brenta (VI), non costituita in giudizio;

- On. Luigi De Magistris, candidato eletto nella lista Italia dei Valori nella Circoscrizione II Italia Nord Orientale , rappresentato e difeso dall'avv. Sergio Scicchitano, con domicilio eletto presso lo studio dello stesso in Roma, via E. Faa' di Bruno, 4;

- On. Paolo Bartozzoli, candidato eletto nella lista PDL nella Circoscrizione III Italia Centrale, domiciliato in Piazza Kurgan, n. 8, Rufina (Fi), non costituito in giudizio;

- On.le Roberto Gualtieri, candidato proclamato eletto nella Circoscrizione III nella Lista PD, rappresentato e difeso dall'avv. Vincenzo Cerulli Irelli, con domicilio eletto presso lo studio dello stesso in Roma, via Dora, 1;

- On. Claudio Morganti, candidato eletto nella lista Lega Nord nella Circoscrizione III Italia Centrale, domiciliato in via Francolini, n. 29, Vaiano (PO), non costituito in giudizio;

- On. Niccolò Rinaldi, candidato eletto nella lista Italia dei Valori, nella Circoscrizione III Italia Centrale, domiciliato in Avenue Albert 119, Forest (Belgio), non costituito in giudizio;

- On. Salvatore Tatarella, candidato eletto nella lista PDL nella Circoscrizione IV Italia Meridionale, domiciliato in via Andrea da Bari, Bari, non costituito in giudizio;
- On. Mario Pirillo, candidato eletto nella lista PD, nella Circoscrizione IV Italia Meridionale, domiciliato in Strada Nova n. 4, Amantea (CS), non costituito in giudizio;
- On. Arlacchi Giuseppe detto Pino, candidato eletto nella lista Italia dei Valori, nella Circoscrizione IV Italia Meridionale, domiciliato in via di Tor Fiorenza, n. 55, Roma, non costituito in giudizio;
- On. Salvatore Iacolino, candidato eletto nella lista PDL, nella Circoscrizione V Italia Insulare, domiciliato in via Catania, n. 78, Palermo, non costituito in giudizio;
- On. Rosario Crocetta, candidato eletto nella lista PD, nella Circoscrizione V Italia Insulare, domiciliato in via Laconia, n. 7, Gela (CL), non costituito in giudizio;
- On. Giommara Uggias, candidato eletto nella lista Italia dei Valori, nella Circoscrizione V Italia Insulare, difeso in proprio nonché dagli avv.ti S.Pinna e G.Carta ed elettivamente domiciliato presso quest'ultimo, in Roma, Via B. Buozzi, n. 87;

***per l'annullamento***

*previa sospensione dell'efficacia,*

*in parte qua* del verbale dell'Ufficio Elettorale Nazionale presso la Corte Suprema di Cassazione relativo alle operazioni elettorali con cui è stato adottato l'atto di proclamazione degli eletti al Parlamento

Europeo - elezioni 6 e 7 giugno 2009, nella parte in cui non sono stati assegnati i seggi alla lista “Sinistra e Libertà-Federazione dei Verdi” e altre Liste: Rifondazione Comunista – Sinistra Europea – Partito Comunisti Italiani, “Associazione Politica Nazionale Lista Marco Pannella “, “La Destra”, “Movimento per le Autonomie “, “Partito Pensionati”, “Alleanza di Centro per la Libertà”, nonché di ogni ulteriore atto presupposto, connesso e/o consequenziale, ivi compresi il Verbale dell’Ufficio Elettorale Nazionale del 26 giugno 2009 e i Verbali delle operazioni degli Uffici Elettorali delle Circoscrizioni I, II, III, IV e V, nelle parti in cui individuano parlamentari europei in numero superiore a quelli spettanti alla lista in cui sono stati candidati e/o in circoscrizione elettorale diversa da quella di candidatura.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'On. Oreste detto Tino Rossi;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'On. Salvatore Caronna;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'On. Luigi De Magistris;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'On. Roberto Gualtieri;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 novembre 2009 il 1^Referendario Mariangela Caminiti e uditi per i ricorrenti l'avv. F.C. Besostri, anche in proprio, per l'On.le R. Gualtieri l'avv. V. Cerulli

Irelli, per l'On. S.Caronna l'avv. R.Righi per delega dell'avv. G.Morbidelli, per l'On.L.De Magistris l'avv. G.Zaccaria per delega dell'avv. S.Scicchitano, per l'On. O.Rossi detto Tino l'avv. A.Romano, come specificato nel verbale;

Visti l'art. 134 della Costituzione, l'art.1 della L.cost.9 febbraio 1948, n. 1 e succ. mod., l'art. 23 della L. 11 marzo 1953, n. 87 e succ. mod.;  
Ritenuto in fatto e in diritto quanto segue.

#### FATTO

I ricorrenti rappresentano che in data 1° aprile 2009, con decreto pubblicato nella G.U. del 3.4.2009 il Presidente della Repubblica ha convocato i comizi per l'elezione di 72 membri del Parlamento Europeo da svolgersi nei giorni 6 e 7 giugno 2009. Con decreto in pari data è stata approvata la Tabella di assegnazione del numero dei seggi alle Circoscrizioni per l'elezione dei membri del Parlamento Europeo spettanti all'Italia in numero di 72, rispetto ai precedenti 78 (DPR 10.4.2004).

L'Ufficio Elettorale Nazionale presso la Corte di Cassazione, dopo le votazioni, ha redatto il verbale delle operazioni individuando le liste che avevano conseguito una cifra elettorale nazionale pari almeno al 4 per cento dei voti validi espressi. Dopo aver rilevato che il totale delle cifre elettorali nazionali conseguite da tutte le liste era pari a n. 30.519.01 voti, l'Ufficio ha attestato che il 4 per cento di tale cifra era pari a 1.220.781.

L'Ufficio Elettorale Nazionale ha quindi determinato il quoziente

elettorale nazionale delle liste ammesse al riparto in 367.808, dividendo il totale delle cifre elettorali nazionali delle liste ammesse al riparto pari a 26.482.189 per il numero dei seggi (72).

Dal Mod. 83 è risultato che la Lega Nord ha ottenuto un seggio conteggiato con i resti nella Circoscrizione III Italia Centrale, in quanto la cifra elettorale colà conseguita di 186.988 voti è stata maggiore del resto nazionale di 179.454 e minore del quoziente elettorale nazionale pari a 367.809. La Lista Italia dei Valori-Lista Di Pietro ha ottenuto il seggio nella Circoscrizione V Italia Insulare dove la cifra elettorale di 186.326 è stata inferiore al quoziente elettorale di lista pari a 353.977 ovvero eleggendo un parlamentare in più nella Circoscrizione IV Italia Meridionale ovvero I Italia Nord-Occidentale con una cifra elettorale rispettivamente pari a 688.368 e 636.296.

Tale assegnazione dei seggi sarebbe stata effettuata nonostante il tenore dell'art.21, comma 1, n. 2 come modificato dalla legge 20 febbraio 2009 , n.10 che ha introdotto per la quota spettante all'Italia la soglia di sbarramento del 4 per cento, precisando altresì che si considerano resti anche le cifre elettorali nazionali delle liste che non hanno raggiunto il quoziente elettorale nazionale.

Lamentano i ricorrenti che l'Ufficio Elettorale Nazionale nel fare detti conteggi non avrebbe tenuto conto della memoria presentata dal ricorrente Felice Besostri per l'Associazione Sinistra e Libertà-Federazione dei Verdi e quella dell'Associazione Partito della

Rifondazione Comunista-Sinistra Europea-Partito dei Comunisti Italiani, sull'applicazione della norma in questione.

L'Ufficio Elettorale Nazionale ha provveduto poi, ai sensi dell'art.21, comma 1, n.3 della L.24 gennaio 1979, n. 18, alla distribuzione nelle singole circoscrizioni dei seggi attribuiti alle predette liste, procedendo ad assegnare i seggi non assegnati ad ogni lista con il metodo dei quozienti interi, assegnando a favore delle circoscrizioni nelle quali la lista ha conseguito il maggior numero di resti.

Con comunicato del 9 luglio 2009, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale –Serie Generale n.158 del 10.7.2009, l'Ufficio Centrale Nazionale presso la Corte di Cassazione ha proclamato gli eletti al Parlamento Europeo. A seguito delle rinunce e opzioni ammesse nella Circoscrizione III-Italia Centrale per la Lista Lega Nord è stato proclamato eletto l'On. Claudio Morganti, nella Circoscrizione 1 – Italia Nord Occidentale, per la Lista Lega Nord è stato proclamato eletto l'On. Oreste Rossi , detto Tino, nella Circoscrizione V – Italia Insulare per la Lista Italia dei Valori-Lista Di Pietro è stato proclamato eletto l'On. Giommaria Uggias. Nella Circoscrizione I per la Lista Italia dei Valori –Lista Di Pietro l'On. Vattimo Gianteresio detto Gianni e nella Circoscrizione II per la stessa lista l'on. Giuseppe Arlacchi detto Pino

Pertanto, alle liste Sinistra e Libertà-Federazione dei Verdi, Rifondazione comunista –Sinistra Europea – Partito Comunisti Italiani , Associazione Politica Nazionale Lista Marco Pannella, La

Destra, Movimento per le Autonomie, Partito Pensionati, Alleanza di Centro per la Libertà non sono stati assegnati seggi.

Pertanto, i ricorrenti impugnano gli atti, meglio indicati in epigrafe, a questo Tribunale amministrativo regionale censurando la 1) *Violazione e falsa applicazione degli artt. 21 e 22 della Legge n. 18 del 1979, così come modificati dalla legge 20 febbraio 2009, n. 10; Eccesso di potere per disparità di trattamento ed ingiustizia manifesta. Violazione della Decisione del Consiglio Europeo del 20 settembre 1976 n. 76/787 e succ.mod.:* la ripartizione dei seggi sarebbe in contrasto con gli artt. 21 e 22 della legge n. 18 del 1979 e succ. mod. , in particolare, non sarebbe stata correttamente applicata la norma di cui all'ultimo periodo della norma recata dal citato art.21, comma 1, n.2), impedendo l'attribuzione di un seggio con il calcolo dei resti.

Le Liste del PDL, del PD e della UDC, uniche ammesse al riparto, pur avendo conseguito più di un quoziente nazionale, non hanno eletto parlamentari con i resti. Alla Lega Nord e all' IdV è stato attribuito con i resti un europarlamentare a testa. Tale assegnazione si dimostrerebbe del tutto erronea e contraria al disposto del predetto art.21, comma 1, n. 2 e succ. mod., anche a seguito dell'interpretazione dell'Ufficio Elettorale Nazionale, dopo l'esposto della Lista Sinistra e Libertà-Federazione dei Verdi in data 23 giugno 2009, con la conseguenza che si prospetterebbe una incostituzionalità della stessa introduzione della clausola di sbarramento del 4 per cento.

Mentre la norma di cui al predetto art.21, come modificato - secondo la quale si considerano resti anche le cifre elettorali nazionali delle liste che non hanno raggiunto il quoziente elettorale nazionale - sarebbe applicabile nel senso di considerare, nell'assegnazione dei seggi che rimangono ancora da attribuire dopo che si è divisa la cifra elettorale nazionale di ciascuna lista per il quoziente elettorale nazionale, non solo le liste per le quali le ultime divisioni hanno dato maggiori resti, ma anche le cifre elettorali nazionali delle liste che non hanno partecipato all'attribuzione dei seggi non avendo raggiunto il quoziente elettorale nazionale, non avendo cioè conseguito sul piano nazionale il 4 per cento dei voti validi e non avendo dunque partecipato all'assegnazione dei seggi a coefficiente c.d. pieno.

Il predetto ultimo periodo del n.2 dell'art.21 potrebbe essere inteso come un'apertura alle liste minori che non hanno superato la soglia di sbarramento del 4 per cento , equiparando a questi fini le cifre elettorali delle liste minori ai resti delle liste maggiori e si adeguerebbe allo spirito delle Decisioni del Consiglio Europeo che sottolineano il carattere proporzionale del voto per il Parlamento Europeo.

*2) Violazione degli artt. 3, 48, 49, 51 e 97 della Costituzione nonché della Decisione del Consiglio Europeo del 20 settembre 1976 n. 76/787 e successive modificazioni e integrazioni:* secondo i ricorrenti il riconoscimento della soglia di sbarramento pur costituendo una norma derogatoria

dovrebbe essere considerata come una disposizione che garantisca il maggior rispetto del carattere proporzionale del voto. Nella specie tale rispetto si ottiene attribuendo alle liste che non hanno raggiunto la soglia del 4 per cento i seggi da attribuire con i resti, quando la loro cifra elettorale sia superiore ai resti delle liste che hanno ottenuto dei quozienti elettorali interi.

Altrimenti l'introduzione di una soglia di sbarramento del 4 per cento che impedirebbe ad ogni lista che non ha raggiunto tale limite la possibilità di ottenere degli eletti, seppure solo per attribuire loro di ottenere un c.d. "diritto di tribuna", presenterebbe profili di manifesta illegittimità costituzionale rispetto agli artt. 3, 48 e 49 della Costituzione. Infatti, una soglia di sbarramento così alta, non mitigata dall'introduzione di un correttivo, finirebbe per non dare alcun valore ai voti di milioni di elettori, che in tal modo non potrebbero concorrere con metodo democratico a determinare la politica italiana, ai sensi dell'art.49 della Cost., ricordando altresì che la sovranità appartiene al popolo (art.1 Cost.) che la esercita nelle forme e nei modi previsti dalla Costituzione e in una democrazia rappresentativa la forma più alta di esercizio della sovranità è proprio costituita dalla partecipazione al processo elettorale.

I ricorrenti non mettono in discussione la volontà di avvantaggiare le liste di candidati che superino il 4 per cento dei voti validi espressi, ma ritengono che sia necessario non violare l'art.51 della Cost., ciò che non avverrebbe riservando ad essi la totalità dei seggi attribuiti

all'Italia.

La lesione costituzionale sarebbe evidente in relazione all'art.51, ma anche al diritto di associarsi liberamente in partiti di cui all'art.49, che impone che si offrano le stesse possibilità di concorrere (anche con garanzia del rimborso delle spese). Inoltre, censurano i ricorrenti la irragionevolezza della norma che così come strutturata sarebbe discriminatoria tra i cittadini che votino o si candidino per liste che raggiungono o no il 4 per cento, con la conseguenza che il voto espresso non sarebbe uguale, diretto o personale, così come invece prescrive l'art.48 della Cost. e la Decisione del Cons. Europeo del 20 settembre 1976 e succ. mod.: ci sarebbero, quindi, dei parlamentari eletti indirettamente dai cittadini che invece votano per liste concorrenti, cioè non da un comportamento dei loro elettori e senza consenso. Gli eletti con i resti, pertanto, non risulterebbero eletti direttamente dagli elettori della circoscrizione, ma indirettamente dai voti espressi dal complesso degli elettori in altre circoscrizioni, con la conseguenza che la norma per superare lo scoglio dell'illegittimità costituzionale dovrebbe essere intesa nel senso proposto dai ricorrenti, con la conseguente assegnazione dell'ultimo seggio attribuito con i resti nelle circoscrizioni III-Italia Centrale ovvero I-Italia Nord Occidentale e V-Italia Insulare.

Concludono con la richiesta di annullamento in parte qua dei provvedimenti impugnati e la attribuzione dei seggi con i resti alle liste di "Rifondazione Comunista -S.E. - PdCI" e di "Sinistra e

Libertà-Federazione dei Verdi”.

Con decreto presidenziale in data 23 settembre 2009 è stata fissata l'udienza di merito alla data odierna.

Si sono costituiti l'On. Caronna, R. Gualtieri, L. De Magistris, quali controinteressati, contestando l'eccepito contrasto tra la legge n. 18 del 1979 e la normativa comunitaria. Inoltre, evidenziano che la scelta delle circoscrizioni inevitabilmente comporterebbe che vi siano risultati differenziati tra circoscrizioni stesse con conseguenze anche nella attribuzione dei seggi; inoltre, inevitabilmente l'introduzione della soglia di sbarramento inciderebbe sui risultati.

All'udienza pubblica del 22 ottobre 2009, la decisione sul ricorso è stata rinviata all'udienza del 19 novembre 2009, in attesa del perfezionamento delle notifiche del ricorso effettuate alle parti intimiate.

All'odierna udienza pubblica, dopo la discussione la causa è stata introitata per la decisione.

## DIRITTO

1. Ai fini dell'esame dei profili rituali della proposizione del ricorso, il Collegio in primo luogo rileva la tempestività e ritualità dello stesso, notificato in termini anche ai controinteressati.

Il Collegio deve preliminarmente esaminare, ai fini della decisione, il quadro normativo che regola la materia ponendo l'attenzione sulla prospettata questione di legittimità costituzionale avanzata dai ricorrenti, in relazione all'art.21 della legge n. 18 del 1979, con

particolare riferimento agli artt. 3, 48, 49, 51 e 97 della Costituzione.

1.1. Al riguardo, occorre richiamare la pregiudiziale disciplina comunitaria e, nello specifico, la Decisione del Consiglio 76/787/CECA/CEE/EURATOM del 20.9.76, che all'art.189 stabilisce che *“Il Parlamento europeo, composto da rappresentanti dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità, esercita poteri che gli sono attribuiti dal presente Trattato”* e all'art. 190 prevede che *“I rappresentanti al Parlamento europeo, dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità sono eletti a suffragio universale diretto. Il numero dei rappresentanti eletti in ogni Stato membro è fissato come segue:...(…).il numero dei rappresentanti eletti in ciascuno Stato membro deve garantire un'adeguata rappresentanza dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità...”*.

La materia elettorale europea è stata disciplinata a livello nazionale con la legge n. 18 del 1979, la quale dispone all'art. 1 che *“i membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia sono eletti a suffragio universale con voto diretto, libero e segreto attribuito a liste di candidati concorrenti. L'assegnazione dei seggi tra le liste concorrenti è effettuata in ragione proporzionale, con le modalità previste dai successivi articoli 21 e 22”*, e all'art. 2 prevede che *“Le circoscrizioni elettorali ed i loro capoluoghi sono stabiliti nella tabella A....Il complesso delle circoscrizioni elettorali forma il collegio unico nazionale. 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 circoscrizione, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti”.*

Il successivo art. 21 della citata legge n. 18 del 1979 prevede il computo dei voti e il riparto dei seggi secondo il seguente schema seguito dall'Ufficio Elettorale Nazionale, il quale, compiuto lo scrutinio:

- a) riceve gli estratti dei verbali degli uffici elettorali circoscrizionali costituiti presso le corrispondenti circoscrizioni;
- b) sulla base di tali atti, procede a determinare la cifra nazionale di ciascuna lista, ottenuta dalla somma dei voti validi conseguiti da ciascuna lista su tutto il territorio nazionale;
- c) individua le liste che abbiano conseguito sul piano nazionale almeno il 4 per cento dei voti validi espressi;
- d) procede al riparto dei seggi tra le liste che abbiano superato la soglia del 4 per cento in base alla cifra elettorale nazionale di ciascuna lista. A tal fine si divide il totale delle cifre elettorali nazionali delle liste ammesse alla ripartizione dei seggi per il numero dei seggi da attribuire, ottenendo così il quoziente elettorale nazionale; il quoziente nazionale così ottenuto, di cui si tralascia l'eventuale parte frazionaria indica, in buona sostanza, il numero dei voti necessari per ottenere un seggio;

e) infine, per conoscere il numero dei seggi da assegnare a ciascuna lista, provvede a dividere la cifra elettorale nazionale di ciascuna lista (cioè la suddetta somma dei voti ottenuti da ogni lista) per tale quoziente elettorale nazionale;

f) attribuisce, quindi, ad ogni lista tanti seggi quante volte il quoziente elettorale nazionale risulti contenuto nella cifra elettorale di ciascuna lista (assegnazione dei seggi a quoziente intero);

g) i seggi che rimangono ancora da attribuire sono rispettivamente assegnati alle liste per le quali le ultime divisioni hanno dato maggiori resti e, in caso di parità di resti, a quelle liste che abbiano avuto la maggiore cifra elettorale nazionale; a parità di cifra elettorale nazionale si procede per sorteggio. Si considerano resti anche le cifre elettorali nazionali delle liste che non hanno raggiunto il quoziente elettorale nazionale.

Dopo aver determinato, a livello nazionale, il numero dei seggi spettanti a ciascuna lista si procede alla distribuzione successiva nelle singole circoscrizioni. A tal fine:

- si divide la cifra elettorale nazionale di ciascuna lista per il totale dei seggi ad essa già attribuiti, determinando così il quoziente elettorale di lista;

- si dividono i voti ottenuti da ogni lista nella singola circoscrizione (cifra elettorale circoscrizionale) per il quoziente elettorale di lista. In tal modo si assegnano i seggi a quoziente intero; i seggi che eventualmente rimangono ancora da attribuire sono assegnati alle

circoscrizioni per le quali le divisioni hanno dato i maggiori resti e, nel caso di parità di questi ultimi, si prende in considerazione la circoscrizione con il più alto numero di voti; si ricorre al sorteggio nell'ipotesi di ulteriore parità;

- se in una circoscrizione ad una lista spettano più seggi di quanti siano i suoi componenti, risultano eletti tutti i candidati della lista e di procede ad un nuovo riparto dei seggi per tutte le altre circoscrizioni sulla base del secondo quoziente di lista ottenuto dividendo i voti di lista nelle circoscrizioni per il numero dei seggi che sono rimasti da assegnare.

Il richiamato art. 21 della legge n. 18 del 1979 ha subito delle modificazioni e integrazioni per effetto della legge 20 febbraio 2009, n. 10, che ha aggiunto il n.1-bis al primo comma del predetto articolo, stabilendo una soglia di sbarramento non superiore al 4 per cento dei suffragi espressi per le liste che partecipano al voto (alla luce di quanto consentito dalla Decisione 2002/772/CE, EURATOM del 25 giugno 2002).

Secondo i ricorrenti, tale meccanismo derogatorio va applicato unitamente al criterio della proporzionalità che contraddistingue il sistema elettorale del Parlamento europeo (rapporto tra popolazione e numero di seggi che varia in funzione della popolazione) e, nella specie, censurano il fatto che i voti raccolti dalle liste che non superano il 4 per cento non concorrano all'assegnazione dei seggi con il meccanismo dei resti.

Nella specie, i ricorrenti non censurano la scelta del Legislatore riguardo l'introduzione, nel sistema di attribuzione dei seggi, della soglia di sbarramento: sistema consentito dalla stessa Decisione n. 772/2002. Piuttosto, essi censurano il fatto che i voti raccolti dalle liste che non superano il 4 per cento non concorrano all'assegnazione dei seggi con il meccanismo dei resti.

Nel verbale delle operazioni del 26.6.2009, l'Ufficio Elettorale Nazionale ha replicato alle osservazioni avanzate dai candidati esclusi, che hanno contestato tra l'altro l'antinomia tra l'art.2 e l'art. 21 della legge n. 18 del 1979 sul meccanismo del riparto dei seggi, precisando che l'assegnazione dei seggi alle liste è un'operazione che presuppone che vi siano dei voti da ripartire in seggi, e che pertanto avviene dopo aver individuato la cifra elettorale nazionale superiore al 4 per cento con successivo travaso a livello circoscrizionale sulla base dei voti conseguiti.

I candidati esclusi contestano il mancato rispetto del carattere proporzionale del voto e la necessità di rendere operativo l'ultimo periodo del n. 2 del primo comma dell'art.21 in esame, il quale, pur essendo stato confermato anche a seguito della novella di cui all'art.1 della legge n. 10 del 2009, non sarebbe stato tuttavia applicato dall'Ufficio Elettorale.

Secondo detti candidati esclusi, pertanto, sarebbe illegittima l'applicazione della norma fatta dal predetto Ufficio Elettorale, il quale precisa che "i resti prodotti dai quozienti di lista possono

essere utilizzati coerentemente per confrontare le performances della stessa lista nelle diverse circoscrizioni, ma risultano inutilizzabili, per la loro disomogeneità, per il confronto dei risultati conseguiti nelle diverse liste nella stessa circoscrizione”. Al contrario, secondo parte ricorrente, il rispetto del carattere proporzionale del voto porterebbe a ritenere che nell’assegnazione dei seggi da attribuire dopo che si è divisa la cifra elettorale nazionale di ciascuna lista per il quoziente elettorale nazionale, andrebbero considerate non solo le liste per le quali le ultime divisioni hanno ottenuto maggiori resti, ma anche le cifre elettorali nazionali delle liste che non hanno partecipato all’attribuzione dei seggi non avendo raggiunto il quoziente elettorale nazionale per il mancato conseguimento sul piano nazionale di almeno il 4 per cento dei voti validi.

Il risultato elettorale derivato, al contrario, dall’applicazione dell’art. 21 della citata legge n. 18 del 1979 ad opera dell’Ufficio Elettorale ha fatto sì che l’Associazione Sinistra e Libertà-Federazione dei Verdi e l’Associazione Partito della Rifondazione Comunista –Sinistra Europea – Partito dei Comunisti Italiani abbiano ottenuto un numero di voti superiore, in termini di resti, rispetto a quelli ottenuti dalla “Lega Nord” e “IDV”, senza che agli stessi sia stato attribuito alcun seggio.

Conseguenza di ciò è che i voti delle liste escluse per effetto dello sbarramento, espressi da cittadini elettori della UE, non appaiono aver avuto alcun peso nella competizione elettorale, con pregiudizio

del principio di rappresentanza parlamentare (territoriale e politica). Tale effetto distorsivo sarebbe derivante dalla scelta legislativa adottata da ultimo con la modifica del predetto art. 21. L'introduzione della soglia di sbarramento, seppur consentita dalla decisione del Consiglio del 1976 e non contestata dai ricorrenti nel ricorso, andrebbe tuttavia ponderata, relativamente alle sue modalità di attuazione - e soprattutto qualora vi sia la combinazione con il meccanismo di suddivisione in circoscrizioni, nel senso di non svilire il principio di proporzionalità e di consentire che il Parlamento europeo, risultante a seguito delle elezioni svolte negli Stati membri, sia composto "di rappresentanti dei cittadini dell'Unione".

2. Nel merito, assume rilievo, in via preliminare la verifica della possibilità di attribuire al primo comma, n. 2, dell'art. 21 citato, il significato invocato dai ricorrenti, ai fini dell'eventuale accoglimento del ricorso.

2.1. In particolare secondo i ricorrenti, come si è detto, l'Ufficio Elettorale Nazionale, nel procedere all'assegnazione dei seggi, avrebbe applicato in maniera erronea e illegittima il disposto dell'art. 21, primo comma, n.2) della legge n. 18 del 1979, come modificato dalla legge 20 febbraio 2009, n. 10, secondo cui "si considerano resti anche le cifre elettorali nazionali delle liste che non hanno raggiunto il quoziente elettorale nazionale". La corretta applicazione di questa disposizione avrebbe dovuto portare all'attribuzione di un seggio a ciascuna delle liste denominate "Partito della Rifondazione

Comunista-Sinistra Europea-Partito dei Comunisti Italiani" (nella Circoscrizione II-Italia Centrale) e "Sinistra e Libertà-Federazione dei Verdi" (Circoscrizione IV -Italia Meridionale). Ciò in quanto dell'assegnazione dei seggi che rimangono ancora da attribuire, dopo che si è divisa la cifra elettorale nazionale di ciascuna lista per il quoziente elettorale nazionale, beneficiano non solo le liste per le quali le ultime divisioni hanno dato maggiori resti, ma anche le liste che non hanno partecipato all'attribuzione dei seggi non avendo raggiunto il quoziente elettorale nazionale (4 per cento dei voti validi).

Secondo i ricorrenti, quindi, il legislatore avrebbe previsto un "diritto di tribuna", consentendo anche alle liste escluse dalla soglia di sbarramento di partecipare all'assegnazione dei seggi attribuiti con il meccanismo dei resti.

Il predetto contenuto applicativo della norma sarebbe confermato da molteplici elementi. In primo luogo, in caso contrario il legislatore si sarebbe dovuto limitare a non inserire il periodo in esame, che non potrebbe avere altro significato: in particolare, secondo i ricorrenti andrebbe considerato come del tutto non plausibile il tentativo di spiegazione "postuma" della norma fornito dai relatori al Disegno di legge A.S. n. 1360-A, di approvazione delle modifiche alla legge n.18 del 1979, secondo i quali si sarebbe trattato di una sorta di norma di chiusura volta a garantire il funzionamento del sistema di riparto anche nel caso di liste prive del quorum necessario ad ottenere un

seggio “pieno”, pur avendo superato il 4 per cento dei voti.

In secondo luogo, la clausola in esame, secondo i ricorrenti, risponderebbe in realtà all’esigenza costituzionale di introdurre un correttivo alla citata clausola di sbarramento, la quale altrimenti vanificherebbe del tutto la volontà di circa 3 milioni e 400 mila elettori italiani (cifra ottenuta sommando tutte le liste sotto al 4 per cento).

In terzo luogo, secondo la prospettazione dei ricorrenti, l’attuazione della norma nel senso indicato sarebbe doverosa, essendo l’unica che consentirebbe di evitare l’illegittimità costituzionale dell’intera disposizione, con particolare riguardo alla violazione degli artt. 3, 48 e 49 della Costituzione.

2.2. In realtà, a giudizio del Collegio occorre evitare di fraintendere il concetto di “cifra elettorale nazionale” (presupposto previsto, nel minimo del 4 per cento, per l’ammissione al riparto dei seggi) con quello di “quoziente elettorale nazionale” (frutto di un’elaborazione matematica per l’assegnazione in concreto dei seggi).

Ne consegue che il riferimento della norma al mancato raggiungimento del quoziente elettorale nazionale non può essere esteso al caso del mancato raggiungimento del quorum elettorale nazionale del 4 per cento da parte di una lista: non sembra infatti possibile assimilare i risultati delle liste che in ipotesi non hanno raggiunto un quoziente elettorale nazionale intero nel meccanismo di ripartizione dei seggi, da un lato, a quelli delle liste che non hanno

affatto partecipato all'attribuzione dei seggi, in quanto non hanno raggiunto il quorum minimo del 4 per cento dei voti validi espressi, dall'altro.

Infatti, secondo l'inequivocabile lettera della legge, si ricorre ai maggiori resti per l'attribuzione eventuale dei seggi che non si siano potuti assegnare con i quozienti interi, ma senza con questo poter derogare alla esplicita previsione normativa dello sbarramento del 4 per cento: nel senso che partecipano all'assegnazione con i resti solo quei partiti o gruppi che, pur avendo superato il 4 per cento, non abbiano eventualmente raggiunto un quoziente elettorale intero, ovvero abbiano i maggiori resti tra i voti riportati dai partiti ammessi all'assegnazione dei seggi per aver superato il 4 per cento.

La lettura testuale della norma è confermata dall'oggettiva ratio legis, atteso che la clausola invocata dai ricorrenti era già presente nel testo della legge elettorale prima dell'introduzione della soglia del 4 per cento, ed è ora stata mantenuta, nella complessiva riformulazione dell'articolo interamente novellato, presumibilmente per le stesse ragioni che a suo tempo portarono all' introduzione della stessa come norma di chiusura del sistema (coerentemente con il carattere generale e astratto della legge, rivolta in ipotesi anche alle possibili - per quanto improbabili -evenienze del futuro); mentre nessun indizio sembra consentire di attribuirle una nuova e ulteriore funzione di correttivo degli effetti del previsto sbarramento, a fronte del chiaro tenore testuale della disposizione che - nel testo ora sostituito - limita

la ripartizione dei seggi alle liste che abbiano superato la soglia del 4 per cento.

2.3. Conclusivamente, a giudizio del Collegio il disposto dell'art. 21, primo comma , n. 2), ultimo periodo, della legge n. 18 del 1979, come modificato dalla legge 20 febbraio 2009, n. 10, secondo cui “si considerano resti anche le cifre elettorali nazionali delle liste che non hanno raggiunto il quoziente elettorale nazionale”, in base al suo tenore letterale, alla sua collocazione sistematica nell’ambito dell’art. 21, e alla oggettiva ratio della legge, non si presta all’applicazione evolutiva auspicata dai ricorrenti, volta a porre un correttivo alla soglia del 4 per cento in conformità alla disciplina costituzionale richiamata dai medesimi: di conseguenza, la prospettazione contenuta al riguardo nel ricorso deve essere disattesa in applicazione del citato art. 21, che diventa così norma rilevante ai fini della decisione del giudizio a quo.

3. Premessa la indicata rilevanza della norma ai fini del detto giudizio, diviene allora necessario che il Collegio esamini la questione di legittimità costituzionale sollevata in via subordinata dai ricorrenti.

3.1. Preliminarmente, è necessario chiarire che la questione sollevata riguarda, in realtà, non la specifica disposizione (art.21, primo comma, n. 2, ultimo periodo), che come si è visto non risulta affatto applicabile alla fattispecie (non assumendo quindi alcun rilievo nel giudizio in epigrafe) e neppure la mancata previsione di quel “correttivo” (alla soglia di sbarramento) rappresentato dalla

medesima clausola nel significato attribuito dai ricorrenti (questione di merito, suscettibile di una valutazione “quantitativa” e, quindi, riconducibile alla discrezionalità del legislatore), bensì la più complessiva previsione dell’art. 21 della legge n. 18 del 1979 che, nel testo sostituito dalla legge 20 febbraio 2009, n. 10, al n.1 bis del primo comma, stabilisce una rigida soglia di sbarramento pari al 4 per cento dei voti validi per l’ammissione delle liste alla ripartizione dei seggi e al rimborso delle spese elettorali, e impedisce l’accoglimento della domanda dei ricorrenti, presentando però profili, a giudizio del Collegio non manifestamente infondati, di possibile incostituzionalità per la manifesta irragionevolezza e ingiustizia (nei confronti di quegli elettori) della previsione di legge, e per il conseguente possibile eccesso o sviamento di potere del legislatore rispetto alle dichiarate finalità di maggiore razionalità ed efficacia del sistema, in violazione delle norme costituzionali che disciplinano l’esercizio della sovranità popolare nel nostro Paese.

3.2. E’ quindi opportuno un secondo chiarimento preliminare, concernente il profilo di illegittimità costituzionale che riguarda - in primo luogo e in via diretta - non la compatibilità della norma in esame con il diritto dell’Unione europea bensì la possibile violazione, da parte della stessa, della nostra Carta Costituzionale, con riguardo al procedimento relativo allo svolgimento delle operazioni elettorali la cui disciplina è rimessa al diritto nazionale alla stregua del noto criterio di sussidiarietà. Sotto tale ultimo aspetto, risulta poi

confermata la rilevanza della questione, atteso che una eventuale pronuncia di incostituzionalità della Corte Costituzionale, imporrebbe di decidere la posizione dei ricorrenti, ancora non definitiva in ragione del giudizio in corso, alla stregua della nuova disciplina che ne risulterebbe.

3.3. Ciò premesso, il Collegio deve necessariamente richiamare le disposizioni costituzionali e comunitarie di riferimento rilevanti in questa sede.

3.4. Viene dunque in primo luogo in rilievo l'articolo 11 Cost., che secondo la più autorevole dottrina e la consolidata giurisprudenza della Corte Costituzionale costituisce la base giuridica dell'adesione dell'Italia all'Unione Europea, e secondo il quale "L'Italia (...) consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni". Lo stesso tenore letterale della norma richiama alla mente l'art. 1 Cost, secondo cui "La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione", risultandone confermata la necessità - comunque rinvenibile dal complessivo sistema giuridico - che anche l'esercizio delle procedure nazionali relative all'attribuzione di profili di sovranità all'Unione Europea, quali l'elezione degli europarlamentari, avvenga in conformità al principio democratico, così come disciplinato dalla nostra Costituzione, in modo analogo a quanto accade per l'esercizio della sovranità popolare in ambito nazionale

mediante le elezioni politiche, partecipando quindi i due momenti (elezioni nazionali e al Parlamento europeo) alla medesima esigenza di rispetto dei principi costituzionali che disciplinano l'esercizio della sovranità popolare ai sensi dell'art. 1 della Costituzione.

3.5. Peraltro, la Costituzione italiana non prevede alcuna disposizione in materia di sistema elettorale strettamente inteso, limitandosi a sancire, all'art. 48, che "Il voto è personale ed eguale, libero e segreto" e a prescrivere, all'art.56, il suffragio universale e diretto per l'elezione della Camera dei Deputati.

Da ciò discende, come ricordato dai controinteressati intervenuti in giudizio, che "la determinazione delle formule e dei sistemi elettorali costituisce un ambito nel quale si esprime con un massimo di evidenza la politicità della scelta legislativa, censurabile in sede di giudizio di costituzionalità solo quando risulti manifestamente irragionevole" (Corte cost., ord. n. 260 del 2002).

La Corte costituzionale ha, altresì, precisato che i correttivi che possono essere introdotti nell'ambito di un sistema elettorale "non incidono sulla parità di condizione dei cittadini e sull'eguaglianza del voto, che non si estende al risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettore, rimessa ai meccanismi del sistema elettorale determinati dal legislatore" (Corte cost., sent. n. 356 del 1998). In altri termini, "il principio di eguaglianza non si estende al risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettore. Risultato che dipende, invece, dal sistema che il legislatore ordinario, non avendo

la Costituzione disposto al riguardo, ha adottato per le elezioni politiche ed amministrative, in relazione alle mutevoli esigenze che si ricollegano alle consultazioni elettorali" (Corte cost. sent. n. 43 del 1961).

3.6. Nel caso specifico, inoltre, la decisione del Consiglio dell'Unione europea del 25 giugno 2002 e del 23 settembre 2002 -recante modifiche alla decisione del Consiglio 76/787/CECA, CEE, EURATOM (Atto relativo all'elezione dei rappresentanti nel Parlamento europeo a suffragio universale e diretto) – ha consentito agli Stati membri di prevedere la fissazione di una soglia minima per l'attribuzione dei seggi, precisando solo che non deve essere fissata a livello nazionale oltre il 5 per cento dei suffragi espressi, e molti Paesi comunitari risultano averla introdotta.

Ne consegue che, a giudizio del Collegio, la disciplina di legge nazionale che ha introdotto una clausola di sbarramento del 4 per cento -inferiore, quindi, al limite massimo consentito dal legislatore comunitario -non può solo per questo ritenersi in contrasto con il citato articolo 48 Cost. e con le ulteriori disposizioni costituzionali sopra richiamate.

Ne discende, sotto tale profilo, la manifesta infondatezza della relativa questione di legittimità costituzionale.

4. Il Collegio ritiene, tuttavia, di dover approfondire, anche "d'ufficio", gli ulteriori profili di costituzionalità della questione sollevata dai ricorrenti, e osserva, pertanto, che proprio la sopra

richiamata giurisprudenza costituzionale ha chiarito che la determinazione dei sistemi elettorali è comunque censurabile in sede di giudizio di costituzionalità quando risulti “manifestamente irragionevole”. La valutazione del Collegio in ordine alla sollevata questione di legittimità costituzionale deve, quindi, estendersi ai possibili ulteriori profili direttamente connessi della dedotta manifesta irragionevolezza e ingiustizia della previsione normativa di cui al citato art. 21 (in quanto non riconosce il c.d. “diritto di tribuna” anche alle liste escluse dalla soglia di sbarramento di partecipare all’assegnazione dei seggi attribuiti con il meccanismo dei resti) rispetto alla dichiarata finalità di garantire una maggiore razionalità ed efficacia del sistema rafforzando la stabilità delle maggioranze parlamentari e del potere esecutivo e favorendo le aggregazioni politiche nella sede comunitaria.

4.1. Anche in questo caso il Collegio ritiene, in conformità a quanto osservato al precedente paragrafo n. 3.4., che il rispetto del principio costituzionale democratico che disciplina l’esercizio della sovranità popolare ai sensi dell’art. 1 Cost. debba essere valutato (così per le elezioni nazionali come per quelle al Parlamento europeo) alla stregua della ragionevolezza della norma di legge con esclusivo riguardo alle specifiche disposizioni costituzionali di riferimento.

5. Appare allora necessario partire dalla ricognizione dei diversi modi di esercizio della sovranità popolare: innanzitutto, “tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con

metodo democratico a determinare la politica nazionale”(art. 49 Cost); essi possono, inoltre, partecipare a sindacati (art. 39 Cost.), associazioni e comitati (artt. 2 e 18 Cost), impegnarsi direttamente nel sociale (alla stregua del principio di sussidiarietà di cui all’art. 118 Cost.) ed hanno il diritto di manifestare il proprio pensiero, informare ed essere informati (art. 21 Cost.). Diverso è il caso, in cui, tramite il voto (uguale, libero e segreto ai sensi dell’art. 48 Cost.) ciascun componente del corpo elettorale (organo del Popolo) può partecipare agli strumenti di democrazia diretta e rappresentativa, poiché in questo caso, evidentemente, la disciplina di legge ordinaria (quale quella in esame) deve essere coerente e non contraddittoria rispetto al ruolo attribuito dall’ordinamento costituzionale all’assemblea rappresentativa che viene in tal modo eletta.

6. Per quanto concerne l’ambito nazionale la nostra Costituzione delinea uno Stato di diritto democratico caratterizzato da una forma di governo parlamentare, ovvero in cui il Parlamento è eletto direttamente dal Popolo e lo rappresenta, e quindi adotta le leggi e accorda la fiducia all’Esecutivo, operando secondo le previste maggioranze (art. 64 Cost.).

La duplice conseguenza di questo sistema è costituita, da un lato, dalle prerogative d’indipendenza garantite ad “ogni membro del Parlamento”, poiché ciascun parlamentare “rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato” (art. 67 Cost.) e, dall’altro, dalla latitudine dei compiti conferiti, nel rispetto del

principio della separazione dei Poteri, al Parlamento e a ciascuno dei parlamentari, mediante il potere d'iniziativa legislativa, di proposizione di mozioni, d'inchiesta (art. 82 Cost.) e di sindacato ispettivo (mozioni, interrogazioni, interpellanze). Questi elementi sfuggono al principio maggioritario e valorizzano, invece, la funzione autonomamente e personalmente svolta di ogni rappresentante democraticamente eletto al Parlamento.

7. Per il Parlamento europeo, fermo restando quanto osservato circa la necessaria conformità delle norme nazionali di disciplina delle elezioni europee al principio democratico disciplinato dalla nostra Costituzione, valgono analoghe considerazioni, atteso che:

- ai sensi dell'art. 9 A del Trattato europeo tale organo esercita, oltre alle funzioni legislative e di bilancio (congiuntamente al Consiglio) anche le funzioni di controllo politico e consultive alle condizioni stabilite dai Trattati;
- le sopra richiamate Decisioni del Consiglio del 1976 e del 2002 hanno imposto l'adozione di un sistema elettorale proporzionale, consentendo la ripartizione nazionale in circoscrizioni purchè "senza pregiudicare complessivamente il carattere proporzionale del voto".

8. Da quanto finora osservato discende, a giudizio del Collegio, la possibile illegittimità costituzionale di una norma di legge elettorale che pregiudichi la garanzia di indipendenza dei parlamentari nella rappresentanza della Nazione senza vincoli di mandato e che, quindi, offuschi nei loro confronti il principio di responsabilità diretta e

personale di ogni soggetto investito di pubbliche funzioni. Principio che costituisce invece il cardine fondante di ogni moderna democrazia liberale, sia al momento della presentazione delle candidature, che, come nella fattispecie in esame, nei momenti successivi senza interrompere il “filo” democratico che, secondo la Costituzione, lega i seguenti momenti: - la possibilità di ciascun cittadino di concorrere a determinare la politica nazionale associandosi in un partito politico (art. 49 Cost); - il diritto di ciascun componente del corpo elettorale, nel determinare la politica nazionale, di concorrere direttamente (mediante il proprio voto uguale, libero e segreto ai sensi dell’art. 48 Cost) all’elezione dei Parlamentari; - il potere di ciascun Parlamentare, in tal modo eletto, di rappresentare la Nazione ed esercitare le sue funzioni senza vincolo di mandato (ai sensi dell’art. 67 Cost.); - il conseguente esercizio, da parte di ciascun parlamentare dei propri poteri d’iniziativa legislativa, d’indirizzo politico e di sindacato ispettivo previsti (direttamente o indirettamente) dalla Costituzione, che sfuggono al principio maggioritario e che postulano, viceversa, un’adeguata “rappresentanza politica” dell’intera “Nazione” (e non solo di una più o meno ampia cerchia, politica, territoriale o economico-professionale, di elettori).

Resta, pertanto, preclusa, secondo la ricostruzione del vigente ordinamento costituzionale operata dal Collegio, la legittima introduzione di clausole maggioritarie o di sbarramento, come quella

in esame, le quali non si limitino a conformare i risultati pratici della competizione elettorale secondo i previsti meccanismi elettorali (così come espressamente consentito dalla giurisprudenza costituzionale), ma che, al contrario, pongano più radicalmente nel nulla la volontà popolare di una più o meno ampia platea di elettori, che viene in tal modo privata, di fatto, del proprio diritto di concorrere alla politica nazionale (in questo caso svolta in ambito comunitario mediante gli europarlamentari italiani); e ciò in modo non ragionevole e non proporzionato rispetto al superiore interesse ad un più efficace funzionamento del sistema democratico.

9. Sotto il profilo da ultimo considerato, appare quindi non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, per manifesta irragionevolezza e ingiustizia, dell'art. 21 della legge n. 18 del 1979, come sostituito dalla legge 20 febbraio 2009, n. 10, in quanto la novella legislativa del 2009, pur mantenendo la suddivisione del territorio nazionale in più collegi territoriali, richiede il raggiungimento da parte di ciascuna lista di un rigido quorum minimo complessivo nazionale, per poi ripartire i seggi nuovamente su base territoriale, però in relazione alla cifra elettorale nazionale dei soli partiti che hanno superato la soglia di sbarramento. Questi ultimi così si vedono attribuire, in sede di computo dei resti eccedenti il quorum elettorale intero, con riferimento a ciascun collegio territoriale, ulteriori europarlamentari (nella fattispecie, due) sulla base di cifre elettorali irragionevolmente ben più modeste (nel caso

specifico, circa 263 mila voti complessivi per “Italia dei Valori” e 173 mila per “Lega Nord”) rispetto a quelle riportate dalle liste che non hanno raggiunto la soglia di sbarramento del 4 per cento e che vengono escluse dalla norma in esame anche dal predetto riparto dei resti (nella fattispecie e con riguardo ai diversi ricorrenti, circa 1 milione e 40 mila voti complessivi per “Rifondazione Comunista”, 960 mila per “Sinistra e Libertà”). Si creano, in tal modo, evidenti alterazioni dell’iniziale ripartizione dei seggi fra i previsti collegi territoriali e, per quanto interessa in questa sede, si lascia irragionevolmente priva di ogni rappresentanza e di ogni altro effetto la volontà politica espressa da molti elettori (circa 3 milioni e 400 mila, sommando tutte le liste sotto al 4 per cento), premiando, in sede di riparto dei resti, quorum molto più bassi in modo non congruo e, comunque, non proporzionato rispetto alle finalità di razionalizzazione del sistema politico perseguite con l’introduzione di una soglia di sbarramento.

10. Conclusivamente, il citato art. 21 della legge n. 18 del 1979 , nel testo vigente, stabilisce una rigida soglia di sbarramento nazionale, estesa alla ripartizione (prevista invece su base territoriale) dei resti eccedenti i quorum elettorali “interi”, e così nega la sussistenza del c.d. “diritto di tribuna” di una consistente parte dell’elettorato, ai fini dell’esercizio degli indicati poteri di iniziativa, indirizzo e controllo sull’operato dell’Esecutivo, in rappresentanza della Nazione, da parte dei singoli parlamentari in tal modo eletti. Occorre, altresì,

evidenziare che un ulteriore possibile profilo di irragionevolezza della norma in esame è costituito dal denegato accesso al rimborso delle spese effettuate dai partiti che hanno partecipato con proprie liste alla competizione elettorale, ma che non hanno raggiunto il quorum, in quanto ciò appare suscettibile di determinare una possibile disparità di trattamento fra i diversi attori politici operanti alla stregua del citato art. 49 della Costituzione.

Relativamente agli effetti descritti, lo stesso art. 21 palesa, a giudizio del Collegio, un possibile profilo di irragionevolezza manifesta, in quanto le illustrate ulteriori conseguenze della norma potrebbero ritenersi non giustificate dalle dichiarate finalità di rafforzamento della stabilità delle maggioranze parlamentari e del potere esecutivo in favore di più ampie aggregazioni politiche nella sede comunitaria, atteso che tali esigenze vengono già assicurate dalla generale esclusione delle liste minori dal meccanismo di ripartizione dei seggi fra le liste che hanno superato lo sbarramento del 4 per cento, palesando una possibile e non manifestamente infondata questione di costituzionalità della norma di legge in esame sotto il profilo di eccesso o sviamento di potere del legislatore in violazione degli artt. 1, 3, 48, 49, 51 e 97 della Costituzione.

11. Inoltre, per le medesime considerazioni sopra svolte, deve essere altresì valutata la possibile violazione dell'art. 11 Cost., sotto il diverso profilo della compatibilità del citato art. 21 con l'art. 8 A del Trattato, secondo cui "il funzionamento dell'Unione si fonda sulla

democrazia rappresentativa” (paragrafo 1) e “ogni cittadino ha diritto di partecipare alla vita democratica dell’Unione” (paragrafo 3): disposizioni recepite dall’ordinamento italiano ai sensi dello stesso art. 11 Cost. e ulteriormente specificate dalla decisione del Consiglio dell’Unione Europea del 25 giugno 2002 e del 23 settembre 2002 - recante modifiche alla decisione del Consiglio 76/787/CECA, CEE, EURATOM, che impone il “rispetto complessivo del carattere proporzionale del voto”. Si può, pertanto, seriamente dubitare che una norma di legge nazionale che ha consentito di nominare due europarlamentari sulla base di resti elettorali di poco superiori a 400 mila voti, lasciando senza alcuna rappresentanza politica i circa due milioni di elettori delle due principali liste rimaste sotto alla soglia del 4 per cento, possa corrispondere al predetto criterio.

12. Infine, deve essere valutata oltre la richiamata possibile violazione dell’art. 11 Cost. sotto il diverso profilo della compatibilità del predetto art. 21 con la citata norma del Trattato anche il contrasto con quei principi che trovano conferma nell’ *“acquis communautaire”* di cui sono espressione gli artt. 10, 11, 39 e 40 della CEDU – i quali non possono non porsi anche a fondamento della necessità di rappresentanza degli elettori comunitari nel Parlamento europeo. Tali articoli della Convenzione, sanciscono, infatti, il diritto di ciascun individuo di manifestare le proprie convinzioni e di godere dell’elettorato attivo e passivo per il Parlamento europeo, diritto strettamente connesso a quelli tutelati dagli articoli che nella Carta

Costituzionale affermano la regola democratica secondo il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione.

13. In conclusione, la questione di costituzionalità dell'art. 21, primo comma, n. 2, della legge 24 gennaio 1979, n. 18, nel testo vigente, viene ritenuta dal Collegio rilevante e non manifestamente infondata in quanto la predetta norma, prevedendo la soglia nazionale di sbarramento nell'ambito di un sistema che già disciplinava l'attribuzione dei seggi su base circoscrizionale, senza stabilire alcun correttivo, anche in sede di ripartizione dei resti, comporta una irragionevolezza e non proporzionalità della previsione legislativa rispetto alle perseguite finalità di maggiore efficacia del sistema politico democratico nonché la violazione del circuito democratico che, secondo gli articoli 1, 3, 48, 49, 51 e 97 della Costituzione, deve assicurare la partecipazione attiva dei cittadini alla vita politica nazionale nonché a quella delle Istituzioni comunitarie alla stregua del richiamo operato dall'art.11 della Cost, che potrebbe, quindi, parimenti ritenersi violato dalla norma in questione.

14. Per le ragioni fin qui esposte, a giudizio del Collegio, la delineata questione di legittimità costituzionale dell'art. 21 della legge 24 gennaio 1979, n. 18 e succ. mod. e integr. con riferimento agli art. 1, 3, 11, 48, 49, 51 e 97 della Costituzione è rilevante ai fini del decidere e non è manifestamente infondata.

Pertanto, essa va sottoposta al vaglio della Corte costituzionale nei termini che precedono.

Deve conseguentemente disporsi la sospensione del presente giudizio con l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Deve ordinarsi, altresì, che a cura della Segreteria della Sezione la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei Ministri nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Rimane riservata alla decisione definitiva ogni statuizione in rito, in merito e in ordine alle spese.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Roma, Sezione II Bis, non definitivamente pronunciando sul ricorso indicato in epigrafe, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art.21 della Legge 24 gennaio 1979, n. 18 per la parte e i profili precisati in motivazione con riferimento agli articoli 1, 3, 11, 48, 49, 51 e 97 della Costituzione. Dispone la sospensione del presente giudizio.

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che a cura della Segreteria della Sezione la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei Ministri nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Rimane riservata alla decisione definitiva ogni statuizione in rito, in merito e in ordine alle spese.

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 19 novembre 2009 con l'intervento dei Magistrati:

Eduardo Pugliese, Presidente

Raffaello Sestini, Consigliere

Mariangela Caminiti, Primo Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 14/12/2009

IL SEGRETARIO