



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
IL TRIBUNALE DI CAGLIARI

in composizione collegiale nelle persone dei signori magistrati:

Dott. Gaetano Savona	Presidente rel.
Dott. Bruno Malagoli	Giudice
Dott. Francesco De Giorgi	Giudice

nella causa civile di primo grado iscritta al n. R.A.C. 477/2025 promossa da:

Alessandra Todde, C.F. TDDLSN69B46F979B, rappresentata, in forza di procura speciale alle liti in atti, e difesa dagli avv. Benedetto Ballero, Priamo Siotto, Giuseppe Macciotta e Stefano Ballero, ed elettivamente domiciliata nello studio del primo in Cagliari;

ricorrente

contro

Collegio Regionale di Garanzia Elettorale presso la Corte d'Appello di Cagliari, rappresentato e difeso dall'avv. Riccardo Fercia;

resistente

e contro

Ministero della Giustizia, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato *ex lege* dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Cagliari;

resistente

e con

Pubblico Ministero presso il Tribunale di Cagliari, nelle persone dei dott. Guido Pani e Diana Lecca;

intervenuto per legge

e con

Salvatore Corrias, C.F. CRRSVT69A04G031R, rappresentato, giusta procura alle liti in atti, e difeso dall'avv. Antonio Nicolini, presso il cui studio in Cagliari ha eletto domicilio;

Emanuele Beccu, C.F. BCCMNL83A26G203E, rappresentato, giusta procura alle liti in atti, e difeso dall'avv. Marco Porcu, presso il cui studio in Cagliari è elettivamente domiciliato;

Michele Ciusa, C.F. CSIMHL87T02B354T, **Emanuele Matta**, C.F. MTTMNL72A07B354X, **Lara Serra**, C.F. SRRLRA73T61I452T, **Alessandro Solinas**, C.F. SLNLSN88T07G113V, **Roberto Franco Michele Li Gioi**, C.F. LGIRRT62E13G015Y, **Desirè Alma Manca**, C.F. MNCDRL73C57I452C, tutti rappresentati, giusta procura alle liti in atti, e difesi dall'avv. Fabrizio Bellisai, presso il cui studio in Cagliari hanno eletto domicilio;

Angelo Francesco Cuccureddu, C.F. CCCNLF65D23I452T, e **Sandro Porcu**, C.F. PRCSDR79C18H118P, entrambi rappresentati, giusta procura alle liti in atti, e difesi dall'avv. Piero Franceschi, presso il cui studio in Cagliari hanno eletto domicilio;

Luca Pizzuto, C.F. PZZLCU83P04D969Q, **Giuseppino Canu**, C.F. CNAGPP56H16G178X, **Paola Casula**, C.F. CLSPLA82M52E252K, e **Diego Loi**, C.F. LOIDGI76P12B354N, tutti rappresentati, giusta procura alle liti in atti, e difesi dagli avv. Mauro Cuccu, Geltrude Carroni e Filippo Follesa, presso il cui studio hanno eletto domicilio;

Sebastiano Cocco, C.F. CCCSST76B04F979R, e di **Valdo Di Nolfo**, C.F. DNLVLD83A13A192T, entrambi rappresentati, giusta procura alle liti in atti, e difesi dall'avv. Fabio Maria Fois, presso il cui studio hanno eletto domicilio;

Valter Piscedda, C.F. PSCVTR69M02B354R, **Antonio Solinas**, C.F. SLNNTN59H14B281Q, e **Antonio Spano**, C.F. SPNNTN70A17I452U, tutti rappresentati, giusta procura alle liti in atti, dall'avv. Carlo Careddu, presso il cui studio hanno eletto domicilio

Gian Franco Satta, C.F. STTGFR72T10F977K, rappresentato, giusta procura alle liti in atti, e difeso dall'avv. Roberto Uzzau, presso il cui studio ha eletto domicilio;

Riccardo Fercia, C.F. FRCRCR72A14B354W, in proprio;

la causa è stata decisa sulle seguenti

CONCLUSIONI

nell'interesse della dott.ssa Alessandra Todde: *“in via preliminare 1. si dichiara di non accettare il contraddittorio sulla nuova contestazione dedotta dal Collegio Regionale di Garanzia Elettorale all'atto della sua costituzione nel presente giudizio, con la memoria difensiva del 7 marzo 2025, secondo la quale la presentazione irregolare equivarrebbe alla mancata presentazione del rendiconto – giacché tardiva, irrituale e comunque del tutto infondata; 2. si dichiara, inoltre, di non accettare il contraddittorio sulla “domanda riconvenzionale” proposta dall'intervenuto BECCU EMANUELE siccome palesemente irrituale, improcedibile e, comunque, del tutto infondata; nel merito voglia l'Ill.mo Tribunale adito: 1. Dichiarare nullo, annullabile e/o comunque di nessuna giuridica efficacia e per l'effetto revocare il provvedimento emesso dal Collegio Regionale di Garanzia Elettorale in data 20 dicembre 2024 notificato il successivo 3 gennaio 2025 per le richiamate violazioni di legge di cui al ricorso, nonché per difetto di attribuzione e in ogni caso in quanto contraddittoriamente motivate, sia con riguardo alla prospettata decadenza del Presidente Alessandra Todde, sia in relazione alla sanzione pecuniaria di euro 40.000 disposta nei confronti della stessa da ricondurre, in via di mero subordine, al minimo editale previsto dal comma 11 dell'art. 15 della Legge n. 515/1993. 2. Con ogni ulteriore statuizione ritenuta opportuna”;*

nell'interesse del Collegio Regionale di Garanzia Elettorale presso la Corte d'Appello di Cagliari: *“voglia il Tribunale di Cagliari, disattesa ogni diversa istanza, eccezione o deduzione: 1. in via pregiudiziale: a. disporre l'applicazione del rito del lavoro e per l'effetto definire la causa con sentenza pronunciata mediante lettura del dispositivo ai sensi degli artt. 420 e 429 cod. proc. civ. in esito all'udienza di discussione del 20 marzo 2025; b. in subordine, trasmettere il fascicolo processuale al Presidente per la riassegnazione della causa al giudice monocratico tabellariamente competente al momento dell'iscrizione a ruolo e la conseguente pronuncia del mutamento di rito ai sensi dell'art. 426 cod. proc. civ.; c. in ogni caso, respingere qualsiasi istanza di sospensione del processo dovesse essere proposta con riferimento al ricorso proposto ex art. 134 Cost.; d. in ogni caso, dichiarare il difetto di legittimazione passiva del Ministero della Giustizia, nonché il difetto di legittimazione ad causam di qualsiasi soggetto partecipasse al processo irrualmente valendosi delle norme di cui all'art. 22 del d.lgs. n. 150 del 2011; e. in ogni caso, dichiarare il difetto assoluto di giurisdizione sui motivi e sulle domande inerenti alla decadenza della dott.ssa Todde, od in subordine la loro inammissibilità per carenza genetica di interesse al ricorso; 2. in via principale di merito:*

rigettare siccome infondata ogni altra domanda, finanche se del caso di misure cautelari, confermando integralmente l'ordinanza impugnata; 3. nulla per le spese in quanto il Collegio non si è avvalso della difesa tecnica”;

per il Ministero della Giustizia: *dichiarare che “difetta di legittimazione passiva”;*

per il Pubblico Ministero: *“a) annullare il decreto del Collegio Regionale di Garanzia Elettorale 20 dicembre 2024 (dep. 3 gennaio 2025) per la parte relativa alla sanzione della decadenza; b) confermare la sanzione pecuniaria nella misura inferiore che il Collegio vorrà determinare”;*

nell'interesse di Salvatore Corrias: *“Nel merito, respingere l'avverso ricorso siccome infondato e, per l'effetto, confermare il provvedimento emesso dal Collegio Regionale di Garanzia Elettorale presso la Corte d'Appello di Cagliari in data 20 dicembre 2024, e notificato il 3 gennaio 2025”;*

nell'interesse di Emanuele Beccu: *“in via preliminare: accertare e dichiarare la competenza di codesto Ecc.mo Tribunale in composizione collegiale a decidere il presente giudizio, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 22 D. lgs. n. 150/2011, trattandosi di controversia in materia di eleggibilità, decadenza ed incompatibilità nelle elezioni comunali, provinciali e regionali, riconoscendo, per l'effetto, la legittimazione all'intervento ed il pieno interesse ad agire del Sig. Emanuele Beccu, nella sua qualità di cittadino elettore, nonché, ove occorra, di candidato alle elezioni regionali del 2024; in via principale: respingere le avverse domande, ivi compresa quella di sospensione del provvedimento impugnato e, per l'effetto, confermare la piena e assoluta legittimità del medesimo provvedimento, ove occorra dichiarando la sussistenza delle violazioni della disciplina sulle spese elettorali come definitivamente accertate dal Collegio regionale di garanzia elettorale e, quindi, la sussistenza dei presupposti per la dichiarazione di decadenza della ricorrente dalla carica di Consigliere Regionale, trasmettendo gli atti al Presidente del Consiglio regionale affinché il medesimo Consiglio regionale si pronunci sulla stessa decadenza, ai sensi del proprio Regolamento; in via riconvenzionale: respingere le avverse domande, ivi compresa quella di sospensione del provvedimento impugnato, e, per l'effetto, dichiarare l'applicabilità alla ricorrente e, quindi, la violazione - se del caso, anche congiuntamente alle ipotesi correttamente e definitivamente accertate dal Collegio regionale di garanzia elettorale - dell'art. 1, L.R. n. 1/1994, relativamente al superamento dei limiti di spesa ivi previsti, dichiarando, per l'effetto, la sussistenza dei presupposti previsti dalla legge per la decadenza della ricorrente dalla carica di Consigliere Regionale, anche ai sensi e per gli effetti dell'art. 15, comma 9, L. n. 515/1993, come richiamato dall'art. 5, c. 3, L.R. n. 1/1994, nonché delle norme indicate dal Collegio resistente e richiamate nell'intervento ai punti 3 e 4, trasmettendo gli atti al Presidente del Consiglio regionale affinché il medesimo Consiglio regionale si pronunci sulla stessa decadenza ai sensi del proprio Regolamento”;*

nell'interesse di Michele Ciusa, Emanuele Matta, Lara Serra, Alessandro Solinas, Roberto Franco Michele Li Gioi e Desirè Alma Manca: “*Dichiarare nullo, annullabile e/o comunque di nessuna giuridica efficacia e per l'effetto revocare, il provvedimento emesso dal Collegio Regionale di Garanzia Elettorale in data 20 dicembre 2024, notificato il successivo 3 gennaio 2025, per le richiamate violazioni di legge, nonché per difetto di attribuzione, e in ogni caso in quanto contraddittoriamente motivato sia con riguardo alla prospettata decadenza del Presidente Alessandra Todde, sia in relazione alla sanzione pecuniaria di euro 40.000 disposta nei confronti della stessa da ricondurre, in via di mero subordinate, al minimo editale previsto dal comma 11 dell'art. 15 della Legge 515/1993*”;

nell'interesse di Angelo Francesco Cuccureddu e Sandro Porcu: “*dichiarare ammissibile l'intervento dei dott. A.F. Cuccureddu e S. Porcu; - accogliere il ricorso della dott.ssa Alessandra Todde e per l'effetto dichiarare nullo, annullabile o comunque di nessuna efficacia giuridica il provvedimento emesso dal Collegio regionale di garanzia elettorale in data 20.12.2024; - in via di subordinate, dichiarare nullo, o comunque annullare ovvero dichiarare di nessuna efficacia giuridica il provvedimento emesso dal Collegio regionale di garanzia elettorale in data 20.12.2024, nella parte in cui dispone, accerta o in qualunque modo implica la decadenza della ricorrente dalla carica di Presidente della Regione con effetti estesi, riflessi o riverberati all'intero Consiglio regionale della Sardegna, di cui gli intervenienti fanno parte; - in ogni caso, con vittoria di spese e competenze del giudizio*”;

nell'interesse di Luca Pizzuto, Giuseppino Canu, Paola Casula e Diego Loi: “*voglia Ill.mo Giudice adito disattesa ogni contraria domanda, eccezione e deduzione, anche previa sospensione, annullare il provvedimento impugnato*”;

nell'interesse di Sebastiano Cocco e Valdi Di Nolfo: “*a) ammettere l'intervento volontario degli odierni intervenienti nel giudizio n. 477/2025 RGAC, ai sensi dell'art. 105, comma 2, c.p.c.; b) accogliere il ricorso proposto dalla Presidente Alessandra Todde e, per l'effetto, dichiarare nullo, annullabile e/o comunque di nessuna giuridica efficacia e per l'effetto revocare il provvedimento emesso dal Collegio Regionale di Garanzia Elettorale in data 20 dicembre 2024, notificato il successivo 3 gennaio 2025, per le richiamate violazioni di legge, nonché per difetto di attribuzione, e in ogni caso in quanto contraddittoriamente motivato sia con riguardo alla prospettata decadenza del Presidente Alessandra Todde, sia in relazione alla sanzione pecuniaria di euro 40.000 disposta nei confronti della stessa da ricondurre, in via di mero subordinate, al minimo editale previsto dal comma 11 dell'art. 15 della Legge 515/1993. c) in ogni caso, con vittoria di spese e competenze di giudizio*”;

nell'interesse di Valter Piscedda, Antonio Solinas e Antonio Spano: “1. dichiara di non accettare il contraddittorio sulla nuova contestazione dedotta dal Collegio Regionale di Garanzia Elettorale all'atto della sua costituzione nel presente giudizio, con la memoria difensiva del 7 marzo 2025, secondo la quale la presentazione irregolare equivarrebbe alla mancata presentazione del rendiconto – giacché tardiva, irrituale, improcedibile e comunque del tutto infondata; 2. dichiara, inoltre, di non accettare il contraddittorio sulla “domanda riconvenzionale” proposta dall'interveniente ad opponendum BECCU EMANUELE siccome palesemente irrituale, improcedibile e, comunque, del tutto infondata; 3. nel merito, previo rigetto delle domande proposte Collegio Regionale di Garanzia Elettorale e dagli intervenienti ad opponendum siccome del tutto infondate, in totale accoglimento della domanda formulata nel ricorso del 17.01.2025 della Presidente eletta della Regione Autonoma della Sardegna introduttivo del presente giudizio, dichiarare nullo, annullabile e/o comunque di nessuna giuridica efficacia e, per l'effetto, revocare il provvedimento emesso dal Collegio Regionale di Garanzia Elettorale il 20 dicembre 2024, notificato il 3 gennaio 2025, per le violazioni di legge di cui al ricorso introduttivo, nonché per difetto di attribuzione, e in ogni caso perché motivato contraddittoriamente sia con riguardo alla prospettata decadenza della Presidente Alessandra Todde, sia in relazione alla sanzione pecuniaria di euro 40.000 disposta nei confronti della stessa da ricondurre, in via di mero subordine, al minimo editale previsto dal comma 11 dell'art. 15 della Legge 515/1993”;

nell'interesse di Gian Franco Satta: “A) dichiarare fondato e legittimo l'intervento volontario di GIAN FRANCO SATTA, in proprio e nella sua enunciata veste dispiegato ai sensi dell'art. 105, comma 2, C.P.C. nel giudizio n. 477/2025 RGAC; B) accogliere il ricorso proposto dalla Presidente ALESSANDRA TODDE e, conseguentemente C) previa sospensione dell'efficacia o comunque dell'esecuzione del provvedimento impugnato, dichiarare nullo, annullabile e/o comunque di nessuna giuridica efficacia e per l'effetto revocare il provvedimento emesso dal Collegio Regionale di Garanzia Elettorale in data 20 dicembre 2024, notificato il successivo 3 gennaio 2025, per le richiamate violazioni di legge, nonché per difetto di attribuzione, e in ogni caso in quanto contraddittoriamente motivato sia con riguardo alla prospettata decadenza del Presidente ALESSANDRA TODDE, sia in relazione alla sanzione pecuniaria di euro 40.000 disposta nei confronti della stessa da ricondurre, in via di mero subordine, al minimo editale previsto dal comma 11 dell'art. 15 della Legge 515/1993; D) con ogni ulteriore statuizione ritenuta opportuna”;

nell'interesse di Riccardo Fercia: “riassume nel proprio interesse le stesse conclusioni rassegnate nella memoria di costituzione del Collegio di Garanzia del 7 marzo 2025. Non si conclude sulle spese

in quanto questo difensore non ne sostiene e, comunque sia, non cerca alcun lucro dall'accoglimento delle conclusioni dell'Autorità resistente agli atti";

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

A) Con ordinanza ingiunzione del 20.12.2024, notificata il 3.1.2025, il Collegio di Garanzia Elettorale della Regione Sardegna ha comminato la sanzione pecuniaria di 40.000,00 euro nei confronti della dott.ssa Alessandra Todde, candidata eletta alla carica di Presidente della Regione Sardegna e consigliere regionale, nonché odierna ricorrente, disponendo anche, per quanto interessa in questa sede, la trasmissione degli atti al Presidente del Consiglio regionale della Sardegna per i provvedimenti di competenza in ordine alla decadenza dell'eletta.

Con la suddetta ordinanza, il Collegio di Garanzia Elettorale ha dato atto, in fatto, che:

- il 25.2.2024, si erano tenute le elezioni per il rinnovo del Consiglio regionale della Sardegna e l'elezione del Presidente della Regione;
- il 20.3.2024, era stata effettuata la proclamazione degli eletti;
- la dott.ssa Alessandra Todde era risultata eletta Presidente della Regione e consigliere regionale;
- il 17.6.2024, la ricorrente aveva depositato una dichiarazione e *“un apparente rendiconto delle spese elettorali relative alla campagna elettorale”*;
- il 19.11.2024, il Collegio di Garanzia Elettorale aveva formulato nei confronti della ricorrente una pluralità di contestazioni relative al rendiconto e alle spese, assegnandole termine per dedurre in merito e integrare la documentazione già prodotta;
- il 3.12.2024, la dott.ssa Todde aveva provveduto a trasmettere le proprie deduzioni.

All'esito di tali deduzioni, in data 20.12.2024, ritenuta superata soltanto una delle contestazioni formulate, il Collegio di Garanzia Elettorale ha emesso l'ordinanza-ingiunzione impugnata in questa sede.

Seguendo l'ordine adottato dall'organo amministrativo, gli addebiti formulati a carico della dott.ssa Todde sono i seguenti: 1) non conformità della dichiarazione di spesa e di rendiconto a quanto previsto dall'art. 7, comma VI, legge 515 del 1993; 2) mancata nomina del mandatario ex art. 7, comma III, legge 515 del 1993; 3) mancata apertura di conto corrente dedicato esclusivamente alla raccolta di fondi ai sensi dell'art. 7, comma IV, legge 515 del 1993; 4) mancata sottoscrizione e asseverazione del rendiconto da parte del mandatario; 5) mancata produzione dell'estratto del conto corrente bancario o postale; 6) carenza di informazione e documentazione circa il conto corrente sul

quale sono confluite le somme indicate nell'elenco prodotto dalla candidata ai sensi dell'art. 7, comma I, legge 515 del 1993.

A.1) Non conformità a quanto previsto dall'art. 7, comma VI, legge 515 del 1993, della dichiarazione di spesa e di rendiconto.

Con delibera del 19.11.2024, il Collegio di Garanzia aveva rilevato che:

- la candidata aveva dichiarato spese per 90.629,98 euro e di aver ricevuto contributi dal Comitato Elettorale del M5S per l'elezione del Presidente della Regione Sardegna per 90.670,01 euro, attraverso moduli che risultavano sottoscritti solo dalla dott.ssa Todde e non anche dal mandatario;
- alla dichiarazione era poi allegato il rendiconto del Comitato Elettorale M5S, senza che potesse comprendersi se le spese elettorali fossero riconducibili alla singola candidata o a tutti i candidati consiglieri sostenuti dal Movimento.

Nelle proprie deduzioni la dott.ssa Todde aveva spiegato che, in realtà, nel caso di specie, non era applicabile la disciplina di cui all'art. 7, comma VI, legge 515 del 1993, in quanto non erano state sostenute spese né assunte obbligazioni e che la candidata si era avvalsa esclusivamente di materiali e mezzi propagandistici predisposti e messi a disposizione dal partito o dalla formazione politica della cui lista faceva parte. La ricorrente aveva quindi prodotto una nuova dichiarazione, nelle sue intenzioni sostitutiva della precedente, relativa al mancato sostenimento di spese.

Al riguardo, il Collegio di Garanzia Elettorale dapprima ha evidenziato di non aver contestato la mancata presentazione del rendiconto ai sensi dell'art. 15, comma VIII, legge 515/93, bensì la non conformità della dichiarazione di spesa e del rendiconto ai sensi dell'art. 14, comma IV, stessa legge; quindi ha precisato che il termine assegnato alla candidata non poteva essere utilizzato per sostituire e stravolgere la dichiarazione già resa, ma solo per chiarire e integrare quanto già depositato.

Il Collegio ha quindi concluso per la persistenza del vizio rilevato, ritenendo che lo stesso non fosse stato sanato dalla ricorrente con la successiva dichiarazione.

A.2) Mancata nomina di mandatario ex art. 7, comma III, legge 515 del 1993.

Il Collegio di Garanzia ha contestato alla dott.ssa Todde di non aver provveduto alla nomina del mandatario, unico soggetto attraverso cui, dal giorno successivo all'indizione delle elezioni, i candidati possono raccogliere fondi per il finanziamento della propria campagna elettorale.

Con le deduzioni del 3.12.2024, la ricorrente aveva opposto al Collegio di Garanzia di non essere tenuta a nominare il mandatario, non avendo raccolto contributi ed effettuato spese ed essendosi avvalsa esclusivamente dei mezzi messi a disposizione dal Comitato M5S.

Nell'ordinanza impugnata, il Collegio di Garanzia ha invece rilevato ed evidenziato che il Comitato M5S costituiva un organismo funzionale a raccogliere fondi ed effettuare spese a sostegno di tutti i

candidati del Movimento e che non era ammissibile creare uno schermo fra il candidato e i suoi finanziatori, così offuscando la trasparenza, ovvero il bene tutelato dal legislatore con la normativa in materia di spese elettorali.

Del resto, il Collegio di Garanzia ha elencato una pluralità di fatture (meglio, spese) che sarebbero dovute defluire dal conto dedicato (mai aperto), in quanto riferite alla campagna della sola dott.ssa Todde.

Il Collegio di Garanzia ha quindi confermato le contestazioni già formulate il 19.11.2024 circa la mancata nomina del mandatario.

A.3) Mancata apertura di conto corrente dedicato esclusivamente alla raccolta di fondi ai sensi dell'art. 7, comma IV, legge 515 del 1993.

Anche con riferimento a detta contestazione, con le deduzioni del 3.12.2024, la dott.ssa Todde aveva affermato di non essere tenuta ad aprire un conto corrente dedicato alla raccolta fondi, essendosi avvalsa esclusivamente di mezzi messi a disposizione dal Comitato M5S.

Per le medesime ragioni sopra già esposte, il Collegio di Garanzia Elettorale ha ritenuto invece sussistente l'obbligo in parola e contestato con l'ordinanza del 20.12.2024 la mancata apertura del conto corrente.

A.4) Mancata sottoscrizione e asseverazione del rendiconto da parte del mandatario.

Anche in questo caso, nel procedimento amministrativo, la dott.ssa Todde ha dedotto di non essere tenuta a presentazione del rendiconto, nomina del mandatario e quindi alla relativa asseverazione.

Il Collegio di Garanzia ha invece confermato la contestazione.

A.5) Mancata produzione dell'estratto del conto corrente bancario o postale.

Sul punto, il Collegio di Garanzia ha contestato alla dott.ssa Todde il deposito di una mera "lista movimenti" riferita a un conto corrente acceso presso l'istituto di credito Intesa Sanpaolo di Montecitorio e non un vero estratto conto dal quale risultasse, prima di tutto, l'intestazione dello stesso.

In proposito, con le deduzioni del 3.12.2024, l'odierna ricorrente aveva affermato che il conto corrente era intestato al Comitato M5S e ne ha depositato l'estratto conto, pur evidenziando di non essere tenuta all'apertura del conto corrente dedicato e al conseguente deposito dell'estratto conto.

Per le ragioni sopra esposte, il Collegio di Garanzia ha ritenuto di confermare la contestazione già effettuata.

A.6) Carenza di informazione e documentazione circa il conto corrente sul quale sono confluite le somme indicate nell'elenco prodotto dalla candidata ai sensi dell'art. 7, comma III e IV, legge 515 del 1993.

Il Collegio di Garanzia ha contestato alla dott.ssa Todde di non aver allegato e documentato su quale conto corrente erano confluite le somme derivanti da sedici finanziamenti/donazioni ricevute per la campagna elettorale mediante lo strumento *paypal*.

Al riguardo, la ricorrente ha affermato l'irrelevanza del documento in quanto riferito a contributi erogati a favore del Comitato 5 Stelle, e che, dall'esame "*del conto corrente depositato*" emergeva che anche le donazioni veicolate con lo strumento *paypal*, erano confluite nel conto corrente del Comitato.

Il Collegio di Garanzia Elettorale aveva sostenuto l'irrelevanza del documento, in quanto riferito a contributi erogati in favore del Comitato M5S, e che, dall'esame "*del conto corrente depositato*" emergeva che anche le donazioni veicolati con lo strumento *paypal*, erano tutte confluite nel conto corrente del Comitato.

Il Collegio di Garanzia Elettorale ha rilevato che i chiarimenti resi sul punto dalla candidata non trovavano riscontri nella documentazione depositata (dalla quale, in particolare, non era possibile verificare le generalità di chi aveva effettuato i versamenti tramite *paypal*) e li ha, conseguentemente, ritenuti insoddisfacenti.

A.2) Così accertate e contestate le violazioni, il Collegio di Garanzia Elettorale ha concluso che "*Alla luce delle rilevate irregolarità e violazioni delle norme penali inerenti il deposito di dichiarazioni contrastanti e delle anomalie rilevate – come suesposto – si impone la trasmissione degli atti succitati alla Procura della Repubblica in sede per quanto di eventuale competenza, nonché la comminazione delle sanzioni amministrative e, infine, stante l'accertata violazione delle norme che disciplinano la campagna elettorale, la decadenza dalla carica del candidato eletto e trasmissione del provvedimento al Presidente del Consiglio regionale per la procedura di competenza come previsto dall'art. 15, comma 7, L. 515/93*".

Infine, ritenuta più grave la contestazione di cui al punto A.1 e di dover disporre ex art. 8, legge 689/81, aumenti della sanzione per la stessa prevista in ragione della pluralità delle violazioni, il Collegio di Garanzia ha comminato alla dott.ssa Todde la sanzione pecuniaria di 40.000,00 euro.

B) Il 27.1.2025, la dott.ssa Alessandra Todde ha proposto ricorso *ex art. 281 decies c.p.c.* in materia di ineleggibilità e di sanzioni elettorali ai sensi dell'art. 22, d.lgs. 150 del 2011 e legge 689 del 1981, impugnando **1)** il provvedimento del Collegio Regionale di Garanzia Elettorale del 20.12.2024, notificatole il 3.1.2025 (all. 1 ricorso), che aveva irrogato nei suoi confronti la sanzione amministrativa pecuniaria di 40.000,00 euro e aveva "*disposto la decadenza della stessa ricorrente o, meglio la sussistenza dei presupposti per la decadenza, dalla carica di Presidente della Regione Autonoma della Sardegna*"; **2)** il provvedimento di contestazione del 12.11.2024 e tutti i verbali del Collegio, con i documenti, anche istruttori, allegati agli stessi.

Al riguardo, l'odierna ricorrente ha esposto che:

- alle elezioni del 25.2.2024 per il rinnovo del Consiglio della Regione Autonoma della Sardegna, Alessandra Todde era stata candidata, poi eletta, alla carica di Presidente della Regione;

- con pec del 17.6.2024, aveva presentato al Collegio di Garanzia Elettorale un rendiconto (all. 3 ricorso), in cui aveva quantificato in zero euro le *“spese eventualmente sostenute dal candidato ai sensi dell’art. 7, c. 2, Legge 10.12.1993 n. 515 in quanto tutte le spese e i relativi contributi richiamati nell’atto di contestazione sono riferibili al “Comitato Elettorale del M5S per l’elezione del Presidente della Regione Sardegna 2024”*;

- al rendiconto aveva altresì allegato il modulo denominato *“003 – Dichiarazione Alessandra Todde – Comitato Elettorale”*, con cui aveva segnalato al Collegio di Garanzia di non aver acquisito risorse né sopportato spese, e di essersi avvalsa degli strumenti di propaganda messi a disposizione dalla lista (all. 2 ricorso);

- in data 12.11.2024, i componenti del Collegio di Garanzia Riccardo Fercia, Francesco Alterio e Dario De Luca avevano depositato note esplicative relative all’(in)applicabilità della legge 515 del 1993 al candidato presidente;

- in data 19/22.11.2024, il Collegio Regionale di Garanzia Elettorale le aveva notificato (via pec e a mani) una pluralità di contestazioni (all. 10 ricorso), già sopra esposte (limitatamente alle sei confermate col provvedimento del 20.12.2024);

- il 3/4.12.2024, la ricorrente aveva depositato presso il Collegio Regionale di Garanzia memoria ed allegati al fine di controdedurre rispetto alle contestazioni di cui sopra (all. 8 ricorso);

- in data 3.1.2025 le era stato notificato il provvedimento adottato ai sensi della legge 515 del 1993 e odiernamente impugnato.

La ricorrente ha contestato la legittimità del suddetto provvedimento sotto distinti profili, eccependo in particolare: 1) l’inapplicabilità della legge 515 del 1993 al candidato presidente; 2) l’insussistenza della violazione di *“non conformità della dichiarazione di spesa e rendiconto rispetto all’art. 7, comma 6, legge 515/1993”*; 3) l’insussistenza di una violazione comportante decadenza; 4) l’illegittimità del provvedimento perché adottato con voto favorevole di membri del Collegio di Garanzia Elettorale in conflitto di interessi; 5) l’illegittimità dell’ordinanza-ingiunzione per difetto di sottoscrizione; 6) la nullità per difetto di attribuzione ex art. 21 septies, legge 241/90; 7) l’erroneità della quantificazione della sanzione pecuniaria irrogata.

B.1) Inapplicabilità della legge 515 del 1993 al candidato presidente.

La ricorrente contesta l'applicabilità al caso di specie della disciplina di cui alla legge 515 del 1993, sostenendo che detta disciplina, pur richiamata e fatta propria dalla normativa di cui alla legge regionale n. 1 del 1994, debba essere interpretata alla luce della successiva evoluzione legislativa ed in particolare alla luce della legge costituzionale n. 2 del 2001 e della legge statutaria elettorale n.1 del 2013, non trovando applicazione per le cause di ineleggibilità e incompatibilità del candidato presidente, rispetto alle quali si profilerebbe un vuoto normativo, non colmabile sul piano interpretativo.

In particolare, il ragionamento che viene sviluppato in ricorso può essere così sintetizzato:

- la legge regionale n. 1 del 1994 ha disciplinato la trasparenza e il contenimento delle spese per la campagna elettorale nelle elezioni per il Consiglio regionale, richiamando l'integrale applicazione della legge 515 del 1993, legge statale dettata con riferimento alle elezioni alla Camera dei Deputati e al Senato della Repubblica;
- successivamente, la legge costituzionale n. 2 del 2001 ha modificato l'art. 15 dello Statuto sardo; esso, per quanto qui rileva, attribuisce alla *“legge regionale, approvata dal Consiglio regionale con la maggioranza assoluta dei suoi componenti”* il compito di determinare *“la forma di governo della Regione e, specificatamente, le modalità di elezione, sulla base dei principi di rappresentatività e di stabilità, del Consiglio regionale, del Presidente della Regione e dei componenti della Giunta regionale, i rapporti tra gli organi della Regione, la presentazione e l'approvazione della mozione motivata di sfiducia nei confronti del Presidente della Regione, i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con le predette cariche, nonché l'esercizio del diritto di iniziativa legislativa del popolo sardo e la disciplina del referendum regionale abrogativo, propositivo e consultivo”*;
- la legge n. 1 del 12.11.2013 (legge statutaria elettorale ai sensi dell'articolo 15 dello Statuto speciale per la Sardegna), all'art. 22, ha rinviato ogni futura decisione *“in materia di ineleggibilità e incompatibilità”*, all'approvazione di *“una disciplina regionale ai sensi dell'articolo 15 dello Statuto speciale per la Sardegna”* stabilendo che *“fino all'approvazione di detta disciplina”*, *“oltre a quanto previsto dallo stesso Statuto, si applicano le leggi statali”*, salvo che *“per l'elezione del Presidente della Regione e del Consiglio regionale”* per le quali si applicano (solo) *“in quanto compatibili”*, le disposizioni *“contenute nella legge 17 febbraio 1968, n. 108 (...) e nella legge 23 febbraio 1995, n. 43 (...)e successive modifiche ed integrazioni (...)e in via suppletiva le disposizioni della legge regionale 6 marzo 1979, n. 7 (...)e successive modifiche e integrazioni”*, ivi compresa, quindi, pur non specificamente richiamata, anche la L. 515/1993;

- nel caso di specie, non sussiste la compatibilità richiesta dall'art. 22 citato, fra la legge 515 del 1993 ed il sistema elettorale regionale previsto per l'elezione del presidente della Regione che, all'art. 3 della L.R. n. 1 del 2013, prevede una specifica circoscrizione unica regionale per il candidato presidente, donde l'inapplicabilità della legge statale n. 515 del 1993, incentrata sul collegio circoscrizionale;
- tutta la legislazione precedente alla legge statutaria elettorale regionale, infatti, per i profili di contributi e spese, e non solo per il tetto massimo delle spese ammissibili, è parametrata sulla singola circoscrizione, non essendo perciò riferibile alla candidatura del Presidente della Regione, per la quale, perciò, manca allo stato una disciplina positiva.

La ricorrente ha posto in rilievo come la suddetta interpretazione sia stata invero seguita dallo stesso Collegio di Garanzia, che tuttavia l'avrebbe circoscritta, in modo contraddittorio ed illogico, alla sola questione del "tetto di spesa", senza estenderla, come sarebbe stato naturale, a tutto il regime delle spese, dei rendiconti e delle correlate sanzioni riferite al candidato Presidente per il collegio unico regionale.

La decisione del Collegio di Garanzia, nella prospettazione del ricorso, si pone dunque in contrasto sia con lo Statuto speciale della Sardegna, (così come modificato dall'art. 3 della Legge Costituzionale n. 2/2001), sia con la legge regionale n. 1 del 2013, che delineano un ruolo distinto, ma fortemente integrato, tra Presidente, Giunta regionale e Consiglio regionale, rendendo perciò incompatibili nei confronti del candidato presidente, eletto per elezione diretta, la legge 515 del 1993 e la legge regionale sarda n. 1 del 1994, che resta ancora applicabile, in virtù del rinvio fatto dalla legge statutaria regionale, solo per i membri delle assemblee elettive.

Sul punto, in ricorso viene evidenziato il fatto che il candidato presidente non è *"uno dei tanti candidati al Consiglio regionale, in quanto non fa campagna elettorale per tale carica e non viene votato come consigliere regionale, bensì diventa membro di diritto del consiglio solo per effetto della sua nomina quale presidente della Regione, senza poter neppure assumere alcuna delle diverse cariche consiliari"*.

La ricorrente ha poi aggiunto che, a fronte del vuoto di disciplina indicato, sarebbe illegittima un'interpretazione analogica delle disposizioni, stante la profonda differenza tra i due tipi di circoscrizione elettorale con riguardo alla ineleggibilità ed alle sanzioni amministrative, soprattutto tenendo conto dell'art. 7, comma II, legge regionale n. 1 del 2013, che vieta la candidatura del consigliere in più circoscrizioni.

Infatti, l'eventuale estensione del parametro circoscrizionale *sub* regionale del candidato consigliere (che può candidarsi solo in uno degli otto collegi previsti dalla l.r. n. 1 del 2013) al parametro del collegio unico regionale del candidato presidente, avrebbe potuto essere disposto solo dalla *“legge regionale, approvata dal Consiglio regionale con la maggioranza assoluta dei suoi componenti”*, ossia dalla legge Statutaria, e non sono ammissibili interpretazioni evolutive ed analogiche, in violazione della stessa l.r. n. 1 del 2013, e dello Statuto sardo (art. 15) che ha posto nella materia una riserva di legge.

B.2) Insussistenza della violazione di “non conformità della dichiarazione di spesa e rendiconto rispetto all'art. 7, comma 6, legge 515/1993”.

La ricorrente ha poi contestato la stessa sussistenza delle violazioni contestate dal Collegio di Garanzia. Non sussisterebbe, in primo luogo, la violazione di *“non conformità della dichiarazione di spesa e rendiconto rispetto all'art. 7, comma 6, legge 515/1993”*.

B.2.1) Al riguardo, la dott.ssa Alessandra Todde ha allegato di non aver acquisito risorse economiche in prima persona, né sopportato direttamente spese, ma di essersi avvalsa esclusivamente dei materiali e dei mezzi propagandistici predisposti e messi a disposizione dal Comitato Elettorale del Movimento 5 Stelle, sicché *“Diversamente da quanto sostiene l'ordinanza impugnata pertanto - in affermata applicazione del combinato disposto degli artt. 7 e 15 della L. 515/1993 e della L.R. Sardegna 1 del 1994 artt. 1, 3, 5 - non essendoci state spese da parte della candidata, non trovano applicazione al caso di specie, come si vedrà, gli oneri di pubblicità del rendiconto delle spese personali e dei contributi personali durante la campagna elettorale del Candidato Presidente, ed in particolare l'obbligo della nomina del mandatario, dell'apertura del conto corrente ecc.”*.

In particolare, la ricorrente ha ricostruito il quadro normativo di riferimento distinguendo fra gli obblighi di rendiconto dei singoli candidati, disciplinato dall'art. 7, comma VI, legge 515/93, e dei partiti, movimenti, liste e gruppi di candidati, disciplinato dall'art. 12, sempre legge 515/93.

Ai sensi dell'art. 12 e dell'art. 7, comma II, della medesima legge, *“Le spese per la propaganda elettorale, anche se direttamente riferibili a un candidato o a un gruppo di candidati, sono computate, ai fini del limite di spesa di cui al comma 1, esclusivamente al committente che le ha effettivamente sostenute, purché esso sia un candidato o il partito di appartenenza”*.

Pertanto, non avendo la ricorrente acquisito finanziamenti, né sopportato alcuna spesa, ma essendosi avvalsa esclusivamente di materiali e di mezzi propagandistici predisposti e messi a disposizione dal partito o dalla formazione politica che insieme ad altre forze politiche l'avevano proposta come candidata presidente, la stessa non era tenuta agli adempimenti previsti dall'art. 7, comma VI, l. 515/1993.

Sul punto, la ricorrente ha rappresentato che:

- nelle dichiarazioni depositate unitamente al rendiconto del giugno 2024, aveva segnalato al Collegio di non aver in ogni caso acquisito risorse né sopportato spese, e di essersi avvalsa degli strumenti di propaganda messi a disposizione della lista;
- in sede di rendicontazione, infatti, aveva allegato alla pec del 17 giugno il modulo denominato “003 - Dichiarazione Alessandra Todde - Comitato Elettorale”; in tale documento si legge espressamente che la ricorrente non ha sopportato direttamente alcuna spesa, in quanto ogni spesa è stata sostenuta “per il tramite del Comitato Elettorale del M5S per l’elezione del Presidente della Regione Sardegna 2024, Via Sardegna, 12 – 08100 NUORO - C.F.: 93066310918”;
- anche il documento denominato “001 - Rendiconto entrate e spese ALESSANDRA TODDE” allegato alla pec del 17 giugno, espressamente quantificava in euro 0 tutte le “spese eventualmente sostenute dal candidato ai sensi dell’art. 7, c. 2, Legge 10.12.1993 n. 515 in quanto tutte le spese e i relativi contributi richiamati nell’atto di contestazione sono riferibili al “Comitato Elettorale del M5S per l’elezione del Presidente della Regione Sardegna 2024”;
- sebbene il modulo contenente la dichiarazione suindicata non coincidesse perfettamente nella forma col modello denominato “Elezioni regionali Dichiarazione senza spese”, che è presente nel sito del Collegio Regionale di Garanzia Elettorale, la difformità era meramente formale, e la circostanza che alla mail di invio della documentazione di spesa fosse allegata l’ulteriore, non necessaria, documentazione riferita al “Comitato Elettorale del M5S”, non poteva inficiare il fatto che la stessa ricorrente avesse operato in campagna elettorale senza beneficiare di finanziamenti e senza sopportare costi, ma solo avvalendosi dei materiali e dei mezzi propagandistici predisposti e messi a disposizione dal partito e dalle formazioni politiche che la proponevano come candidato presidente;
- la suddetta produzione – ovvero la documentazione relativa ai contributi raccolti e alle spese elettorali sopportate dal “Comitato Elettorale del M5S per l’elezione del Presidente della Regione Sardegna 2024” – era stata quindi inviata, trattandosi di contributi e spese fatti “dalla formazione politica della cui lista hanno fatto parte”, per un eccesso di trasparenza, al fine di consentire la conoscenza di tutti i contributi raccolti e le spese elettorali sopportate dal Comitato Elettorale Movimento 5 Stelle per la campagna elettorale svolta a favore della lista M5S e di tutti i candidati in tale lista presenti ivi compresa la ricorrente proposta con la coalizione che la sosteneva, per la carica di presidente;

- tali spese in nessun caso potessero essere riferite alla candidata presidente si ricavava anche dalla circostanza che le stesse erano perfettamente coincidenti con quelle effettuate e trasmesse dal Comitato Elettorale alla Corte dei Conti, in data 23 maggio 2024;
- *“appare perciò evidente che non si può pretendere che le medesime spese possano essere rendicontate da due soggetti diversi entrambi responsabili uno dei quali avrebbe dovuto essere la candidata Presidente che non le ha fatte”*.

B.2.2) Né tali conclusioni, sempre secondo la prospettazione della ricorrente, potevano essere inficcate dal rinvenimento nel cassetto fiscale della stessa di una fattura del 10.1.2024 e dell'importo di 153,16 euro, emessa dal fornitore dell'energia elettrica con riferimento ad un locale che in tale data e già da tempo era utilizzato dal Comitato M5S come sede elettorale della coalizione.

In primo luogo, perché la contestazione era avvenuta senza consentirle il contraddittorio; in secondo luogo, perché la fattura si riferiva al periodo novembre-dicembre 2023, coincidente con il periodo elettorale soltanto per il breve lasso temporale dal 15.12.2023 al 31.12.2023 ed era quindi di importo insignificante; infine, perché l'immobile in questione era stato preso in locazione dalla ricorrente circa un anno prima e destinato a ufficio parlamentare (e quindi certamente non per scopi elettorali), e successivamente la sua disponibilità era stata ceduta al Comitato M5S che lo aveva destinato a sede della lista e della coalizione di centro sinistra, sopportandone pertanto le spese per tutto il periodo elettorale.

B.2.3) Ancora, la ricorrente ha allegato come l'ordinanza impugnata sarebbe in contrasto con precedenti decisioni di casi analoghi riferiti ad altri candidati valutati dallo stesso Collegio:

- vedasi verbale n. 12 del 5.12.2024 nel quale, in relazione ad altro candidato, il Collegio ha evidenziato che *“non ha depositato le ricevute di pagamento di tre fatture di importo finale di euro 226,80”*, ma ha approvato il rendiconto *“dato l'importo basso delle spese dichiarate”*;
- vedasi verbale n. 3 del 8/9 giugno, da cui risulta che il Collegio di Garanzia ha *“approvato i rendiconti dei candidati di cui ai predetti elenchi”*, presentati da candidati alle elezioni comunali privi di mandatario elettorale, ossia n. 266 dichiarazioni di *“spesa negative”* chiarendo, nel modulo allegato, che non vi era alcun mandatario, e n. 186 dichiarazioni di *“essersi avvalsi esclusivamente di materiali e mezzi propagandistici predisposti e messi a disposizione dal partito o dalla formazione politica della cui lista hanno fatto parte”*.

B.2.4) Né potrebbe configurarsi la violazione in parola, seguendo la motivazione del Collegio di Garanzia laddove afferma che l'art. 14 comma IV, legge 515 del 1993, consentirebbe al candidato di *“produrre documenti e memorie, ma solo a chiarimento di quanto già prodotto entro i termini di 90 giorni dalla proclamazione degli eletti”*.

Tale motivazione, infatti, secondo la ricorrente, si scontra con il disposto sia dell'art. 14 cit. che con l'art. 15, legge 515/93, che al comma VIII prevede come, in caso di mancata presentazione della dichiarazione sulle spese, il Collegio debba assegnare un nuovo termine di quindici giorni per provvedervi, così evitando la decadenza.

Quindi, secondo l'interpretazione contenuta nell'atto impugnato, nell'ipotesi più grave di omessa rendicontazione, il candidato potrebbe presentare qualsiasi documento e dichiarazione, attraverso il quale sanare la propria posizione, mentre nell'ipotesi di mera irregolarità, contestata ex art. 14, sicuramente meno grave, non potrebbe fornire, secondo il Collegio, che meri chiarimenti e nessun nuovo documento.

Del resto, lo stesso Collegio di Garanzia elettorale, nel verbale della seduta del 6.11.2024, così ha affermato: *“Vista la norma dell'art. 14 della Legge 10.12.1993 n. 515 e successive modifiche ed integrazioni come richiamata dalla Legge Regionale 1/1994.....”* *“ritenuto che ad avviso di questo collegio la norma sopra richiamata (ndr. art. 14 legge 515/93) si riferisce a tutte le ipotesi di irregolarità, errori, omissioni ed imperfezioni e che l'interessato, al quale sia contestata una siffatta ipotesi, ha facoltà, entro e non oltre il termine di 15 giorni dalla contestazione, sia di dimostrare che la violazione non sussiste sia di provvedere alla sanatoria dell'infrazione medesima”*.

B.2.5) L'ordinanza impugnata non è condivisa dalla ricorrente neanche laddove si afferma che, con la dichiarazione allegata alle memorie del 3.12.2024, ove la stessa ha fornito la dichiarazione di non aver sopportato spese, si sarebbe contraddetta rispetto alla precedente dichiarazione presentata nel mese di giugno.

Nella prospettazione della dott.ssa Todde, tale affermazione non corrisponderebbe al vero: nelle memorie del 3.12.2024, aveva evidenziato che anche la dichiarazione allegata al rendiconto del 17.6.2024 (pur non redatta con il formulario del Collegio Elettorale) recava il medesimo contenuto, come confermato anche dalla documentazione allegata al rendiconto. E solo al fine di superare ogni possibile contestazione, la ricorrente aveva ripetuto la medesima dichiarazione, utilizzando il modello presente sul sito del Collegio Elettorale, limitandosi a dichiarare altresì che la stessa, ove necessario, integrava e correggeva la precedente.

B.2.6) La ricorrente inoltre ha lamentato che l'ordinanza impugnata sarebbe priva di motivazione in merito alle argomentazioni di cui alla memoria del 3.12.2024 e relativamente al contenuto della prima dichiarazione del giugno 2024, recante l'affermazione di non aver ricevuto personalmente contributi per le elezioni e di non aver sostenuto spese personali (modulo denominato *“003 - Dichiarazione Alessandra Todde - Comitato Elettorale”* allegato alla pec del 17.6.2024).

Secondo la tesi dell'opponente, in tale documento si legge espressamente che la medesima non ha sopportato direttamente alcuna spesa, in quanto ogni spesa è stata sostenuta *“per il tramite del*

Comitato Elettorale del M5S per l'elezione del Presidente della Regione Sardegna 2024, Via Sardegna, 12 – 08100 NUORO - C.F.: 93066310918”.

Parimenti, il documento denominato *“001 - Rendiconto entrate e spese ALESSANDRA TODDE”*, allegato alla pec del 17.6.2024, espressamente quantificava in zero euro tutte le *“spese eventualmente sostenute dal candidato ai sensi dell’art. 7, c. 2, Legge 10.12.1993 n. 515”*, precisando che tutte le spese e i relativi contributi richiamati nell’atto di contestazione sono riferibili al *“Comitato Elettorale del M5S per l’elezione del Presidente della Regione Sardegna 2024.”*

Al riguardo, la dott.ssa Todde ha allegato la contraddittorietà del provvedimento impugnato laddove - con riferimento al contestato contrasto tra le dichiarazioni depositate - viene, dapprima, affermato che *“tale modalità non consente di chiarire se le spese indicate nei documenti depositati afferiscano alle spese della singola candidata alla carica di Presidente o alla campagna elettorale dei candidati alla carica di Consigliere sostenuti dal Movimento”* per poi deliberare l’ipotizzata decadenza della ricorrente *“tenuto conto della molteplicità e rilevanza delle irregolarità riscontrate”*, in assenza di supporto argomentativo che dia conto dell’eventuale avvenuto superamento delle rilevate incertezze.

Sul punto, inoltre, la ricorrente ha eccepito che trattasi di nuova contestazione non previamente anticipata (dunque in violazione dell’art. 14, l. 515/93, e della l. 241/90, nonché di ogni principio costituzionale in materia di corretta amministrazione e di diritto di difesa).

B.2.7) Infondata sarebbe anche la tesi del Collegio di Garanzia Elettorale secondo cui il Comitato elettorale M5S costituirebbe uno schermo finalizzato a impedire di risalire ai finanziatori della candidata.

In merito, la ricorrente ha, in primo luogo, evidenziato di aver depositato, pur non essendovi tenuta, *“con assoluta trasparenza, anche tutto il rendiconto e i documenti di spesa e di finanziamento riferiti al Comitato Elettorale, ovvero i documenti che lo “schermo”, avrebbe voluto occultare, secondo il Collegio”*.

In secondo luogo, ha rilevato come la suddetta contestazione non tenga conto dell’art. 7, comma II, l. 515/93, per il quale le spese effettuate dal partito devono essere rendicontate, appunto, dal partito e non dal candidato e che, diversamente ragionando si giungerebbe al risultato illogico e illegittimo che, in caso di spese affrontate dal partito per una pluralità di candidati, come nel caso di specie, le stesse debbano essere comunque rendicontate da tali candidati.

L’interpretazione adottata dal Collegio di Garanzia, del resto, confliggerebbe con gli atti allegati alla memoria del 3.12.2024, da cui emergerebbe che il Comitato elettorale Movimento 5 Stelle ha agito, ai sensi dell’art. 12 della legge 515/1993, al fine di promuovere la campagna elettorale,

oltre che della lista del Movimento 5 Stelle, della coalizione di centrosinistra, il cui candidato presidente era la dott.ssa Todde.

Tale circostanza, sempre secondo la tesi della ricorrente, sarebbe dimostrata dall'estratto conto bancario (doc. 16 ricorrente) del Comitato elettorale, da cui emergerebbe che lo stesso ha ricevuto contributi anche dagli altri partiti facenti parte della coalizione, interessati a sostenere l'attività di propaganda svolta a favore dell'intera Coalizione e quindi, ma non solo, anche attraverso il sostegno alla candidatura della candidata presidente, la cui elezione concorreva anche a determinare il numero maggiore di seggi che sarebbero stati assegnati anche agli altri partiti della coalizione.

Le spese necessarie allo svolgimento della suddetta attività di promozione elettorale, sempre secondo la ricorrente, sono state tutte sostenute dal Comitato, che le ha effettuate con strumenti tracciabili, dopo aver raccolto contributi elettorali in conformità con la normativa vigente; *“sicché, eventuali errori formali nella descrizione e/o nell'intestazione dei singoli titoli di spesa, a prescindere dalla rilevanza fiscale, non modificano la riferibilità delle spese rendicontate all'attività svolta dal Comitato, e non possono certo essere imputate a colpa o dolo della ricorrente in quanto totalmente estranea al contratto ed al rapporto obbligatorio a monte delle fatture. Lo stesso simbolo utilizzato per le elezioni regionali dal Movimento 5 Stelle, del resto, conteneva il nome della Candidata presidente Alessandra Todde, rendendo contestuale la promozione della lista con quella della candidata presidente”*.

B.2.8) La dott. sa Todde ha preso posizione (pagg. 25-27 del ricorso) su ciascuna delle fatture specificamente elencate dal Collegio di Garanzia Elettorale (pagg. 7 dell'ordinanza-ingiunzione), secondo il quale le stesse sarebbero dovute confluire nel rendiconto della ricorrente, concludendo che tutte le spese effettuate dal Comitato M5S erano state realizzate per l'intera coalizione e non per la candidata presidente, sicché erano state correttamente contabilizzate nel rendiconto del Comitato elettorale (e non dovevano essere inserite in alcun rendiconto della ricorrente). Del resto, ha aggiunto l'opponente, la contestazione delle singole fatture era avvenuta solo con l'ordinanza-ingiunzione, in violazione del contraddittorio e, quindi, illegittimamente.

B.3) Violazione e falsa applicazione della legge 515/1993. Insussistenza di una violazione comportante decadenza.

La ricorrente ha poi contestato, sempre nella denegata ipotesi in cui dovesse ritenersi applicabile la disciplina di cui alla legge 515/93, l'erronea applicazione della normativa in questione da parte del Collegio di Garanzia, che avrebbe rinvenuto un'ipotesi di decadenza al di fuori dei casi stabiliti tassativamente dall'art. 15 della predetta legge.

Più in particolare, la ricorrente ha richiamato l'art. 15, commi VII, VIII e IX, della legge n. 515/1993 a tenore dei quali: *“7. L'accertata violazione delle norme che disciplinano la campagna*

elettorale, dichiarata dal Collegio di garanzia elettorale in modo definitivo, costituisce causa di ineleggibilità del candidato e comporta la decadenza dalla carica del candidato eletto nei casi espressamente previsti nel presente articolo con delibera della Camera di appartenenza 8. In caso di mancato deposito nel termine previsto della dichiarazione di cui all'articolo 7, comma 6, da parte di un candidato, il Collegio regionale di garanzia elettorale, previa diffida a depositare la dichiarazione entro i successivi quindici giorni, applica la sanzione di cui al comma 5 del presente articolo. La mancata presentazione entro tale termine della dichiarazione da parte del candidato proclamato eletto, nonostante la diffida ad adempiere, comporta la decadenza dalla carica. 9. Il superamento dei limiti massimi di spesa consentiti ai sensi dell'articolo 7, comma 1, per un ammontare pari o superiore al doppio da parte di un candidato proclamato eletto comporta, oltre all'applicazione della sanzione di cui al comma 6 del presente articolo, la decadenza dalla carica”.

Le cause di decadenza previste dall’art. 15, pertanto, sarebbero integrate esclusivamente: 1) dal mancato deposito della dichiarazione di cui all'articolo 7, comma VI, nonostante l’invio di apposita diffida a provvedere al deposito entro il successivo termine di 15 giorni; 2) dal superamento di più del doppio dei limiti di spesa di cui all’art. 7 citato.

Il ricorso evidenzia la tipicità di tali ipotesi, ciò che renderebbe la normativa ivi prevista insuscettibile di applicazione analogica e/o estensiva, non esistendo un *tertium genus* di cause di decadenza, che invece sarebbe stato illegittimamente creato con il provvedimento impugnato che lo ha disposto con il richiamo a generiche violazioni della legge 515 del 1993: “*Nessuno dei due casi di possibile decadenza individuati tassativamente dalla legge è stato accertato o neppure contestato dall’atto impugnato, tanto che lo stesso Collegio afferma in motivazione che: **Caso 1)** “non è stato affatto contestato alla Todde il mancato deposito della dichiarazione di spesa e rendiconto” (pag. 5 del provvedimento impugnato) previsto come causa di possibile decadenza dai commi 5 ed 8 della 515/93; **Caso 2)** e, per quanto riguarda il limite massimo delle spese, art. 15 comma 9 della L. 515/1993 dato che : “il candidato alla Presidenza della Regione non sarebbe sottoposto ad alcun limite di spesa per la propria campagna elettorale in virtù dell’insussistenza di una norma che lo preveda. L’interpretazione “estensiva o analogica” contenuta nell’atto impugnato, in realtà disapplica anche tale norma perché sostituisce la disciplina delle irregolarità delle dichiarazioni che presenta come una nuova norma sostituisce la sanzione pecuniaria prevista dal comma 11 con quella prevista dai commi 5 e 8 per il caso di mancata rendicontazione, applicando altresì la sanzione della decadenza che non è prevista dal comma 11, ma solo dal comma 8” (pag. 9 del ricorso).*

B.4) Illegittimità del provvedimento perché adottato con voto favorevole di membri del Collegio di Garanzia Elettorale in conflitto di interessi.

In proposito, la ricorrente ha evidenziato che, ai sensi dell'art. 6-bis, legge 241/90, *“Il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale”*.

Nel caso di specie si legge nel ricorso che: *“Il commissario dott. Tullio Conti ha fatto campagna elettorale per il figlio Filippo Conti candidato nella lista Forza Italia appartenente ad una delle due coalizioni che si contrapponevano a quella che sosteneva la dott.ssa Todde come candidata presidente verosimilmente contribuendo anche al controllo della sua dichiarazione e che anche la Presidente del Collegio di Garanzia, dott.ssa Gemma Cucca è sorella di Giuseppe Luigi Cucca, impegnato politicamente in contrapposizione alla ricorrente in qualità di segretario regionale del partito “Azione”, presente nelle elezioni regionali e recentemente proposto come sindaco di Nuoro dalla coalizione di centro destra”*.

Detti commissari, pertanto, secondo la ricorrente avrebbero agito in conflitto di interessi, che avrebbero dovuto denunciare.

B.5) Illegittimità dell'ordinanza-ingiunzione per difetto di sottoscrizione.

Ulteriore profilo di illegittimità del provvedimento sarebbe poi costituito dalla circostanza che l'ordinanza opposto risulta sottoscritta dal solo Presidente del Collegio di Garanzia Elettorale, e non anche dagli altri commissari e/o dal Segretario del Collegio.

B.6) Nullità per difetto di attribuzione ex art. 21 septies, legge 241/90

Il provvedimento impugnato sarebbe inoltre stato adottato in presenza di un vuoto normativo circa la disciplina delle spese del candidato presidente e, dunque, in difetto assoluto di attribuzione, con conseguente nullità ex art. 21 septies, l. 241/90.

B.7) Erroneità della quantificazione della sanzione pecuniaria.

Infine, il Collegio di Garanzia avrebbe errato nel quantificare la sanzione pecuniaria, considerando una violazione in realtà non contestata, cioè la mancata presentazione del rendiconto, e ponendola a base del calcolo effettuato con il c.d. cumulo giuridico.

Per tutte le ragioni esposte, la ricorrente ha quindi formulato le domande sopra riportate, come precisate con nota del 30.4.2025, chiedendo la caducazione dell'ordinanza-ingiunzione in parola.

C) Con memoria depositata il 7.3.2025, il Collegio Regionale di Garanzia Elettorale si è costituito nel presente giudizio, formulando le seguenti difese e rassegnando le conclusioni riportate in epigrafe.

C.1) Il Collegio di Garanzia, in primo luogo, ha eccepito il difetto di legittimazione passiva del Ministero della Giustizia e l'erroneità del rito prescelto dalla ricorrente.

Quanto al primo aspetto, ha allegato di essere un' autorità amministrativa indipendente, non riconducibile al Ministero della Giustizia (come peraltro affermato anche dalla Corte costituzionale) e che, pertanto, quest'ultimo è privo di legittimazione passiva al giudizio.

Sotto il secondo profilo, premessa la distinzione fra ineleggibilità (avente effetto invalidante) e incompatibilità (avente effetto caducante), ha allegato come, nel caso di specie, non sia stato pronunciato un provvedimento di decadenza (rimesso alla competenza del Consiglio regionale) e comunque non si discorra di una delle ipotesi di ineleggibilità o incompatibilità per le quali il rito da introdurre sia quello di cui all'art. 22, d.lgs. 150 del 2011.

Del resto, afferma sempre il resistente, seguire la tesi della natura del ricorso elettorale porterebbe a conseguenze paradossali: **1)** l'impugnazione di un'ordinanza-ingiunzione del Collegio di Garanzia sarebbe devoluta al Tribunale collegiale per le elezioni locali, mentre sarebbe davanti al Tribunale in composizione monocratica per le elezioni politiche; **2)** l'impugnazione del provvedimento amministrativo che dispone sanzioni pecuniarie potrebbe essere proposta non solo dal soggetto sanzionato; **3)** il termine per la proposizione del ricorso decorrerebbe dalla notificazione dell'ordinanza-ingiunzione e non dalla pubblicazione della deliberazione inerente all'esito elettorale; **4)** la decadenza intesa come sanzione amministrativa ripristinatoria, sarebbe confusa con la decadenza che consegue ad incompatibilità nella logica del divieto di cumulo di uffici pubblici; **5)** non esiste comunque alcun provvedimento di decadenza che giustifichi il giudizio elettorale.

C.2) In secondo luogo, il resistente ha eccepito la carenza di interesse della ricorrente all'impugnazione della decadenza e il difetto assoluto di giurisdizione del giudice ordinario al riguardo.

La carenza di interesse deriverebbe dalla circostanza che il Collegio di Garanzia non ha dichiarato la decadenza della dott.ssa Todde, essendosi limitato, come norma impone, ad accertare una delle violazioni che comporta la decadenza e a trasmettere gli atti al Presidente del Consiglio regionale per i provvedimenti di competenza.

Il difetto assoluto di giurisdizione, invece, deriverebbe dalla circostanza che la decadenza può essere dichiarata solo dal Consiglio Regione, che così esercita un atto di alta amministrazione, ricorribile soltanto davanti al giudice amministrativo, mentre al giudice ordinario è rimesso il giudizio sulla sola sanzione pecuniaria.

C.3) Il Collegio di Garanzia, altresì, ha allegato l'insussistenza sia di alcun conflitto di attribuzioni fra Stato e Regione sia di alcuna pregiudizialità fra il giudizio proposto dalla Regione Sardegna ex art. 134 Costituzione davanti alla Corte costituzionale e il presente processo.

Ciò perché, da un lato, l'applicazione della legge 515 del 1993 è frutto del richiamo operato dalla legge regionale n. 1 del 1994 e, dall'altro lato, è il Consiglio regionale a dover disporre la decadenza, e non certo un organo giurisdizionale.

Del resto, osserva sempre il resistente, da un punto di vista logico sarebbe il presente giudizio ad essere pregiudiziale rispetto al conflitto di attribuzioni sollevato dalla Regione Sardegna.

C.4) In punto di decadenza, altresì, il Collegio di Garanzia ha rappresentato che le ipotesi in cui l'art. 15, legge 515/93, ha previsto la predetta sanzione, non sono soltanto il mancato deposito del rendiconto (comma VIII) e il superamento del tetto di spesa (comma IX), ma anche la violazione delle norme che disciplinano la campagna elettorale (comma VII).

Ciò, in particolare, perché il comma X dell'art. 15, legge 515/93, laddove prevede la comunicazione da parte del Collegio di Garanzia alla Camera di appartenenza (nel caso di specie, Consiglio regionale) dell'accertata violazione comportante la decadenza, richiama anche il comma VII, a tenore del quale *“L'accertata violazione delle norme che disciplinano la campagna elettorale, dichiarata dal Collegio di garanzia elettorale in modo definitivo, costituisce causa di ineleggibilità del candidato e comporta la decadenza dalla carica del candidato eletto nei casi espressamente previsti nel presente articolo con delibera della Camera di appartenenza”*.

C.5) Anche con riferimento alla tesi della dott.ssa Todde circa l'inapplicabilità della disciplina di cui alla legge 515/93 al candidato Presidente della Regione, il Collegio di Garanzia ha contrastato gli assunti della ricorrente.

In primo luogo, ha evidenziato come la valutazione effettuata dal Collegio stesso e relativa all'inapplicabilità della norma sul limite di spesa al candidato Presidente della Regione, sia frutto dell'impossibilità di determinare aritmeticamente detto tetto di spesa (e solo ciò ha impedito l'applicazione della disciplina nel caso di specie).

In secondo luogo, con riferimento alle ulteriori disposizioni in materia di spese elettorali, ha rilevato che le stesse sono espressamente richiamate dalla legge regionale n. 1 del 1994 e nulla osta alla loro applicazione: la normativa espressamente qualifica il Presidente della Regione come candidato ed eletto al Consiglio regionale in seguito a votazione, e non come membro di diritto.

In terzo luogo, ha affermato che il candidato a Presidente della Regione è tenuto ancor più del mero candidato consigliere al rispetto delle norme in materia di trasparenza delle spese elettorali, sia perché non è allo stato soggetto a limiti di spesa, sia perché la sua elezione rileva sulle sorti dell'intera legislatura.

Del resto, il Collegio ha concluso sul punto, a fronte del cumulo di cariche (consigliere e Presidente), devono esservi responsabilità proporzionate, non potendosi pensare che proprio il

Presidente della Regione sia esonerato dal rispetto della normativa sulla trasparenza nelle spese elettorali.

Né è possibile affermare, sempre secondo il resistente, chela legge statutaria n. 1 del 2013, all'art. 22, comma II, abbia tacitamente abrogato la legge regionale n. 1 del 1994 (che richiama, come noto, la legge 515 del 1993), poiché quest'ultima non disciplina alcuno degli ambiti rimessi alla legge statutaria e, in particolare, le ipotesi di ineleggibilità e incompatibilità cui fa riferimento l'art. 22 citato.

C.6) In punto di decadenza, il resistente ha affermato che la stessa dovrà essere dichiarata dal Consiglio regionale non solo ai sensi dell'art. 15, comma VII, legge 515 del 1993, ma anche ai sensi del comma VIII dello stesso articolo, cioè per mancata presentazione del rendiconto.

Al riguardo, il Collegio di Garanzia, distinto fra mancanza materiale e mancanza giuridica del rendiconto, ha spiegato come la dott.ssa Todde abbia presentato una doppia dichiarazione, la seconda (nelle intenzioni della candidata) sostitutiva della prima, ma che nessuna delle due avesse i requisiti minimi del rendiconto (anzi, la seconda espressamente negava la necessità dello stesso).

Sicché, il Collegio non ha contestato la mancanza materiale del rendiconto ai sensi dell'art. 15, comma VIII, legge 515/93 (in forza del quale può essere presentato il rendiconto entro il termine di quindici giorni dalla diffida), bensì la sua mancanza giuridica e, per tale motivo, ha fatto riferimento al disposto dell'art. 14, comma IV, medesima normativa, che non consente di depositare un nuovo rendiconto, bensì memorie e documenti.

C.7) Ancora, il Collegio di Garanzia ha allegato che la ricorrente aveva presentato due distinte dichiarazioni, inconciliabili fra di loro, tanto che una delle due dovrebbe considerarsi necessariamente falsa.

In particolare, il Collegio resistente ha spiegato che la dott.ssa Todde aveva dichiarato di aver ricevuto finanziamenti dal Comitato M5S, il quale tuttavia non poteva qualificarsi né il partito né la lista con la quale essa si era candidata, di conseguenza non poteva neppure operare l'esonero dall'obbligo del rendiconto. Ciò, a maggior ragione considerando che il Comitato M5S aveva effettuato spese per più candidati e non solo in favore della ricorrente.

Peraltro, sempre secondo il Collegio di Garanzia, la deroga prevista dal legislatore rispetto all'obbligo di rendiconto, doveva ritenersi operante soltanto con riferimento alle ipotesi in cui il candidato si fosse avvalso di fondi del partito o della lista di appartenenza per materiali e mezzi propagandistici, e non, come nel caso di specie, per altri tipi di spesa.

C.8) Anche il vizio dell'ordinanza-ingiunzione odiernamente contestata relativo al conflitto di interessi di due componenti del Collegio di Garanzia, secondo quest'ultimo si deve ritenere insussistente, non rientrando le ipotesi evidenziate dalla ricorrente in nessuna delle fattispecie tipiche che comportano l'obbligo di astensione ai sensi dell'art. 13, legge 515/93 e dell'art. 51 c.p.c..

C.9) Infine, con riferimento alla determinazione della sanzione pecuniaria, il resistente ha ricostruito le modalità di calcolo: applicazione della sanzione per la violazione più grave (mancata presentazione del rendiconto) con aumento fino al triplo per le ulteriori violazioni contestate. Tanto che, ha evidenziato il Collegio, la sanzione pecuniaria non è stata calcolata nel massimo di legge.

D) Con memoria depositata il 7.3.2025, è intervenuto nel giudizio Salvatore Corrias il quale, previa affermazione della sua legittimazione all'intervento in quanto cittadino-elettore, ha ricostruito il quadro normativo di interesse in questa sede e ha qualificato l'ipotesi di decadenza in discussione come ineleggibilità quale misura sanzionatoria connessa alla violazione della disciplina in materia di rendicontazione delle spese elettorali.

Ciò posto, l'interveniente ha rappresentato la correttezza dell'operato del Collegio Regionale di Garanzia Elettorale.

E) Con memoria depositata il 7.3.2025, Emanuele Beccu è intervenuto nel giudizio, ha sostenuto la propria legittimazione all'intervento in qualità di cittadino-elettore e di primo dei non eletti al Consiglio regionale, e, ricostruito il quadro normativo di riferimento, ha rappresentato che non sussisterebbe alcun vuoto normativo, sicché nel caso di specie troverebbe applicazione la legge 515/93, come richiamata dalla legge regionale 1 del 1994, non abrogata dalla legge statutaria n. 1 del 2013.

Pertanto, secondo la ricostruzione dell'intervenuto, l'ordinanza-ingiunzione contestata in questa sede sarebbe legittima, non avendo la dott.ssa Todde provveduto al deposito del rendiconto delle spese elettorali, alla nomina del c.d. mandatario e all'apertura di conto corrente dedicato.

Al riguardo, secondo Emanuele Beccu, la decadenza della ricorrente si imporrebbe sia in ragione della disposizione del comma VII (violazione della normativa in materia di spese elettorali) che in ragione della violazione del comma VIII, dell'art. 15, legge 515/93.

In particolare, l'intervenuto ha evidenziato che il Comitato M5S, cui la ricorrente ha fatto riferimento laddove ha affermato di non dover presentare rendiconto, non costituisce partito né lista con la quale la stessa si è candidata, sicché la dott.ssa Todde avrebbe dovuto nominare un mandatario, aprire un conto dedicato e, soprattutto, depositare il proprio rendiconto.

Altresì, Emanuele Beccu ha affermato che al candidato presidente si applicherebbe anche la disposizione in punto di tetto di spese e che la ricorrente avrebbe violato pure detta disposizione, donde si imporrebbe la decadenza della stessa anche per tale ragione.

L'intervenuto ha pertanto formulato le conclusioni sopra già riportate, come precisate con nota del 30.4.2025, chiedendo il rigetto del ricorso e l'accoglimento di domanda riconvenzionale volta all'accertamento del superamento del tetto di spesa da parte della ricorrente.

F) Con memoria depositata il 9.3.2025, Michele Ciusa, Emanuele Matta, Lara Serra, Alessandro Solinas, Roberto Franco Michele Li Gioi e Desirè Alma Manca sono intervenuti nel giudizio, hanno affermato la loro legittimazione all'intervento nel presente giudizio e, richiamando integralmente le argomentazioni esposte dalla ricorrente, hanno formulato le conclusioni sopra già riportate, domandando quindi la caducazione dell'ordinanza-ingiunzione contestata in questa sede.

G) Con memoria depositata il 10.3.2025, Angelo Francesco Cuccureddu e Sandro Porcu sono intervenuti nel giudizio, hanno rappresentato la loro legittimazione e, ricostruito il fatto sotteso all'odierna controversia, hanno fatto proprie le argomentazioni già svolte dalla dott.ssa Todde.

Gli intervenuti, tuttavia, hanno ulteriormente esposto che: **1)** sebbene fosse stata da principio ipotizzata, non è stata mossa contestazione sul superamento del limite di spesa per la campagna elettorale da parte della dott.ssa Todde; **2)** dalle contestate violazioni non potrebbe mai derivare la decadenza della dott.ssa Todde; **3)** la sanzione della decadenza prevista dalle norme in esame, riguarderebbe semmai la carica di consigliere regionale e non quella di Presidente della Regione; **4)** sia la l.r. n. 1/1994 che la l. n. 515/1993, come pure la l. n. 689/1981, hanno quali esclusivi destinatari delle sanzioni i soli soggetti a cui siano imputabili le violazioni e non altri; **5)** nel sistema delineato in generale dalla l. n. 689/1981, le sanzioni per gli illeciti amministrativi devono rispettare i principi di legalità, irretroattività e divieto di applicazione dell'analogia; **6)** il Collegio regionale di garanzia elettorale ha indicato la sanzione della decadenza della Presidente della Regione senza considerare che (o comunque senza farne menzione) ciò condurrebbe alla decadenza dell'intero Consiglio regionale, e dunque anche degli intervenienti, che sono incolpevoli e ai quali non è stata contestata alcuna violazione.

Altresì, Angelo Francesco Cuccureddu e Sandro Porcu hanno contestato l'ordinanza-ingiunzione in parola in ragione della carenza di motivazione circa la decadenza.

Ancora, gli stessi hanno evidenziato che, stante la natura costituzionalmente rilevante del diritto all'elettorato passivo, le limitazioni allo stesso e, quindi, le cause di ineleggibilità e

incompatibilità dovrebbero essere tipiche, non essendo ammissibili interpretazioni analogiche o estensive delle norme che le prevedono.

Allora, poiché la fattispecie in considerazione non rientra in nessuna delle ipotesi tipiche di decadenza, l'ordinanza-ingiunzione sarebbe illegittima laddove dispone la trasmissione degli atti al Consiglio regionale ai fini, appunto, della dichiarazione di decadenza della ricorrente. Tanto più se si considera che la normativa di cui alla legge 515/93 si riferisce ai soli candidati consiglieri, e non anche al candidato presidente, e, altresì, se si tiene in conto che la decadenza della dott.ssa Todde travolgerebbe tutta la consiliatura, ivi compresi gli intervenuti, che invero non hanno alcuna responsabilità.

Infine, i ricorrenti hanno affermato come non sarebbe configurabile in capo al Collegio di Garanzia il potere di far decadere l'intero Consiglio regionale, così ledendo le prerogative costituzionali del Consiglio, della Giunta e del Presidente della Regione.

Per le ragioni appena esposte, gli intervenuti hanno formulato le domande sopra già riportate, come precisate con nota del 30.4.2025.

H) Con memoria depositata il 10.3.2025, Luca Pizzuto, Giuseppino Canu, Paola Casula e Diego Loi sono intervenuti nel giudizio, hanno aderito alle ragioni del ricorso della dott.ssa Todde e chiesto l'accoglimento del ricorso.

In particolare, i predetti intervenuti hanno osservato che l'ordinanza-ingiunzione si basa su un presupposto fattuale erroneo, e cioè che la ricorrente abbia effettuato spese elettorali in proprio, circostanza invece smentita *per tabulas*, essendo tutte le spese riconducibili al Comitato M5S.

Altresì, gli intervenuti hanno affermato che, comunque, non sussisterebbe alcuna delle ipotesi per le quali la legge 515/93 prevede la sanzione della decadenza, non potendosi procedere ad applicazione analogica o estensiva delle ipotesi tipiche previste dal legislatore.

Gli stessi, pertanto, hanno concluso chiedendo l'annullamento dell'ordinanza-ingiunzione.

I) Con memoria depositata il 10.3.2025, Sebastiano Cocco e Valdo Di Nolfo sono intervenuti nel giudizio e, premessa la loro legittimazione all'intervento, hanno formulato le domande sopra già riportate, come poi precisate con nota del 30.4.2025, aderendo alle argomentazioni della ricorrente e, quindi, chiedendo la caducazione dell'ordinanza-ingiunzione.

L) Con memoria depositata l'11.3.2025, Valter Piscedda, Antonio Solinas e Antonio Spano sono intervenuti nel giudizio, hanno rappresentato la loro legittimazione e hanno esposto che la

Regione Sardegna aveva sollevato conflitto di attribuzione ex art. 134 Cost. davanti alla Corte costituzionale, che sarebbe pregiudiziale ex art. 295 c.p.c. rispetto al presente processo.

Ciò posto, i predetti intervenuti hanno fatto proprie le ragioni della ricorrente, formulando le domande sopra già riportate, come precisate con nota del 30.4.2025, e, quindi, hanno domandato la caducazione dell'ordinanza ingiunzione in contestazione.

M) In data 13.3.2025, il Pubblico Ministero presso il Tribunale di Cagliari si è costituito, riservandosi di prendere posizione compiutamente nel corso del giudizio.

N) Con memoria depositata il 17.3.2025, Gian Franco Satta è intervenuto nel presente giudizio, ha affermato la propria legittimazione, ha richiamato integralmente le argomentazioni e le ragioni dedotte dalla ricorrente e, infine, ha concluso come sopra già riportato, chiedendo la caducazione dell'ordinanza-ingiunzione odiernamente contestata.

O) Con memoria depositata il 2.5.2025, Riccardo Fercia è intervenuto nel presente giudizio, ha rappresentato la propria legittimazione all'intervento derivante dalla sua qualifica di membro dell'organo amministrativo che ha adottato l'ordinanza contestata e ha richiamato, facendole proprie, le ragioni già esposte dal Collegio di Garanzia, in particolare sotto il profilo della mancata presentazione giuridica del rendiconto da parte della dott.ssa Todde, dell'impossibilità di produrlo *ex novo* tardivamente e sulla conseguente decadenza di competenza del Consiglio regionale.

In particolare, l'intervenuto ha rappresentato come la motivazione dell'ordinanza ingiunzione non possa essere letta nel senso di aver escluso il vizio della mancata presentazione del rendiconto (limitandosi a contestare l'irregolarità dello stesso), per il motivo che il Collegio di Garanzia non doveva esprimersi sulla decadenza della candidata (competenza rimessa al Consiglio regionale, cui sono stati appunto trasmessi gli atti per i conseguenti provvedimenti) e la fattispecie non si prestava ad essere sussunta in quella di cui all'art. 15, comma VIII, legge 515/93, che disciplina l'assenza materiale del rendiconto. Nel caso di specie, invece, l'assenza doveva ritenersi giuridica, essendo stato presentato dalla candidata un documento non qualificabile come rendiconto della stessa ma proveniente da un terzo soggetto (il Comitato M5S). Né sarebbe possibile condividere le difese della ricorrente, perché porterebbero a ritenere i candidati presidente *legibus soluti*, sebbene gli stessi (il vincitore e il secondo classificato) siano consiglieri regionali, non di diritto ma eletti.

Sicché, l'applicazione della normativa in parola, non sarebbe il frutto di un'interpretazione analogica o estensiva della stessa.

P) Con memoria depositata il 2.5.2025, si è costituito il Ministero della Giustizia, esclusivamente per eccepire la sua carenza di legittimazione passiva, in quanto il Collegio Regionale di Garanzia Elettorale non costituirebbe amministrazione dello Stato.

Q) All'udienza fissata per la comparizione delle parti in data 20.3.2025, sono comparsi i procuratori delle parti, che hanno richiamato i rispettivi scritti difensivi, insistendo nelle conseguenti e già formulate domande e difese.

La ricorrente, in particolare, ha dichiarato di non accettare il contraddittorio sull'inesistenza giuridica del rendiconto, sollevata per la prima volta dal Collegio di Garanzia con l'atto di costituzione.

Anche il Collegio di Garanzia ha richiamato la propria memoria di costituzione, ivi comprese le eccezioni sul rito, deducendo conseguentemente l'inammissibilità degli interventi spiegati nel presente giudizio.

Il Tribunale, pertanto, ritenuto che la causa fosse matura per la decisione, in quanto ogni questione poteva essere decisa unitamente al merito, ha fissato per la discussione e decisione della controversia l'udienza del 22.5.2025, assegnando alle parti il termine di 20 giorni prima dell'udienza per il deposito di note recanti precisazione delle conclusioni e 10 giorni prima per note difensive.

R) Il 17.4.2025, il Collegio di Garanzia ha depositato la prima memoria conclusionale.

Con la stessa, in primo luogo, ha ribadito l'inammissibilità di tutti gli interventi.

In secondo luogo, premesso che non è stato adottato alcun provvedimento di decadenza e richiamata la sentenza della Corte costituzionale n. 387 del 1996, ha ribadito che le ipotesi di decadenza previste dalla legge 515/93, non sono soltanto quelle di cui ai commi VIII e IX dell'art. 15, ma anche quella di cui al comma VII, applicabile alla violazione del dovere di apertura di un conto dedicato e di nomina di un mandatario.

Quindi, con riferimento alla dichiarazione della ricorrente di non accettare il contraddittorio sul vizio di mancata presentazione del rendiconto, il Collegio di Garanzia ha osservato che non sussiste alcuna violazione del divieto di *mutatio libelli*, posto che il perimetro del giudizio è stato definito dalla ricorrente e che lo stesso non può ricavarsi dal provvedimento amministrativo contestato.

Il resistente infatti ha allegato che *“l'ordinanza impugnata, di conseguenza, non precisa mai, in nessun punto del suo complessivo ordito motivazionale, ‘quale’ delle tre disposizioni di legge il Consiglio regionale debba applicare”* (pag. 6, memoria conclusionale) e che *“In realtà, il Collegio*

non si è mai pronunciato, in termini dispositivi, su alcuna di esse, giacché spetta al Consiglio regionale sussumere – cioè appunto ‘qualificare in diritto’ – le violazioni accertate (che inequivocabilmente sono sei) in una (o più) delle tre figure legali implicanti decadenza una volta che l’atto risulti definitivo per esaurimento dei gradi di impugnazione” (pag. 7, memoria conclusionale).

Al riguardo, il Collegio di Garanzia ha quindi richiamato i principi espressi dalla giurisprudenza di legittimità secondo cui nei giudizi di opposizione ad ordinanza ingiunzione “*la cognizione del giudice è piena, seppure nei limiti dei motivi di opposizione proposti in sede giurisdizionale*” (Cass. SS.UU. 1786 del 2010).

Ciò posto, per quanto di interesse in questa sede, il resistente ha ribadito che il Presidente della Regione è anche consigliere, non di diritto ma per elezione, come confermato anche dalla giurisprudenza costituzionale e di legittimità, e quindi assoggettato alla disciplina in materia di spese elettorali.

Altresì, il Collegio di Garanzia ha ribadito la natura non elettorale del presente giudizio, rimarcando di non aver adottato alcun provvedimento di decadenza, rimesso eventualmente al Consiglio regionale, una volta divenuto definitivo l’accertamento delle violazioni contestate alla dott.ssa Todde, e rispetto al quale sarebbe il giudice amministrativo ad avere giurisdizione.

In definitiva, il resistente ha confermato le conclusioni formulate con l’atto di costituzione e sopra riportate.

S) Con memoria depositata il 24.4.2025, il Pubblico Ministero ha preso posizione sui temi sollevati dalle parti.

Quanto alla giurisdizione del Tribunale ordinario e alla natura del presente giudizio, ha osservato che la presente controversia ha sicuramente natura elettorale, in quanto verte anche sull’ineleggibilità e la decadenza della dott.ssa Todde, donde l’applicazione del rito di cui all’art. 22, d.lgs 150 del 2011.

Con riferimento all’applicabilità della disciplina di cui alla legge 515/93 al candidato Presidente della Regione, e con specifico riferimento al tetto di spesa, il Pubblico Ministero ha condiviso l’orientamento assunto dal Collegio di Garanzia, laddove ha escluso che il candidato Presidente sia assoggettato a un limite di spesa, non potendo trovare applicazione analogica la normativa dettata con specifico riferimento ai candidati consigliere.

Circa la decadenza della ricorrente, il Pubblico Ministero, da un lato, ha osservato che alla dott.ssa Todde non è stato contestato né il superamento del tetto di spesa né la mancata presentazione

del rendiconto, dall'altro lato, ha condiviso l'interpretazione dell'art. 15, commi dal VII al X, legge 515/93, sostenuta dalla ricorrente, secondo cui le ipotesi di decadenza sono tipiche e sono soltanto le due previste dai commi VIII e IX. Ha quindi affermato che non sono stati integrati i presupposti per la decadenza della dott.ssa Todde.

Il Pubblico Ministero, infine, ha condiviso la tesi secondo la quale, sebbene le norme sul tetto di spesa non siano applicabili al candidato Presidente, lo siano quelle in materia di rendicontazione (nomina di un mandatario e apertura di un conto corrente dedicato), e ha proseguito affermando che, nel caso di specie, poiché la dott.ssa Todde aveva ricevuto fondi da un soggetto (il Comitato M5S) non costituente partito o lista, era tenuta a presentare proprio rendiconto. Sussisterebbero quindi le violazioni contestate dal Collegio di Garanzia, comportanti l'applicazione di sanzione pecuniaria, da rideterminarsi in misura minore rispetto a quella irrogata dall'ordinanza-ingiunzione, in considerazione della complessità del quadro normativo applicabile e della dubbia questione relativa all'asserita, sostanziale, assenza di spese personali da parte della candidata.

T) Entro il termine di venti giorni prima dell'udienza del 22.5.2025, le parti e gli intervenuti hanno precisato le rispettive conclusioni, come sopra riportate.

Entro il termine di dieci giorni prima dell'udienza, le parti hanno depositato le note difensive autorizzate, ribadendo sostanzialmente le difese già svolte e le domande proposte.

La dott.ssa Todde e gli intervenuti Angelo Francesco Cuccureddu e Sandro Porcu, in aggiunta a quanto già esposto, hanno contestato la legittimazione ad intervenire del prof. Fercia.

Sebastiano Cocco e Valdo Di Nolfo, altresì, in aggiunta a quanto già allegato nei loro precedenti scritti difensivi, hanno: **1)** affermato la natura di organo amministrativo statale del Collegio di Garanzia, la conseguente necessità della difesa *ex lege* da parte dell'Avvocatura dello Stato e la carenza di *ius postulandi* in capo al prof. Riccardo Fercia; **2)** ribadito l'inapplicabilità della sanzione della decadenza al caso di specie, anche considerato il prospettato meccanismo di decadenza dell'intero Consiglio regionale.

Il prof. Fercia, infine, con memoria conclusionale depositata il 12.5.2025, ha aderito alle allegazioni svolte dal Collegio di Garanzia e ha ribadito le proprie.

§§§

1) Deve in primo luogo esaminarsi il tema, ampiamente trattato dalle parti, della natura del presente giudizio, da cui discendono plurime conseguenze, in particolare con riferimento al rito

applicabile, all'ammissibilità degli interventi dispiegati e all'ampiezza della cognizione del giudice adito.

La ricorrente, il Pubblico Ministero e tutti gli intervenuti hanno affermato che il presente giudizio rientra nell'ambito delle controversie in materia di eleggibilità, decadenza ed incompatibilità nelle elezioni comunali, provinciali e regionali, disciplinate dall'art. 22, d.lgs. 150 del 2011.

Il Collegio Regionale di Garanzia Elettorale ha invece allegato come, nella fattispecie, non sia stato pronunciato provvedimento di decadenza e comunque non si discorra di una delle ipotesi di ineleggibilità o incompatibilità per le quali il rito da introdurre sarebbe quello di cui all'art. 22, d.lgs. 150 del 2011.

Il Tribunale condivide la prima tesi per le ragioni di seguito esposte.

Al riguardo, deve evidenziarsi che l'articolo 22, d.lgs. 150 del 2011, prevede il rito c.d. elettorale con riferimento non soltanto alle azioni popolari ma a tutte le controversie in materia di eleggibilità, decadenza e incompatibilità nelle elezioni comunali, provinciali e regionali, come chiaramente indicato nella sua rubrica, che contribuisce a chiarire il significato del suo secondo comma, laddove si fa riferimento alle impugnative consentite per quanto riguarda le elezioni comunali, provinciali e regionali.

Più in generale, peraltro, le disposizioni specificamente richiamate dall'art. 22, comma I, d.lgs. 150 del 2011 consentono di individuare nella presente disposizione la regola processuale generale cui fare riferimento per la trattazione di tutti gli affari in materia elettorale che involgono direttamente l'elettorato passivo.

Effettuata questa doverosa premessa, si rileva che, nel caso di specie, depone nel senso che il ricorso proposto rientra fra quelli aventi natura "elettorale", in primo luogo, il disposto dell'art. 15, comma VII, legge 515 del 1993, a tenore del quale "*7. L'accertata violazione delle norme che disciplinano la campagna elettorale, dichiarata dal Collegio di garanzia elettorale in modo definitivo, costituisce causa di ineleggibilità del candidato e comporta la decadenza dalla carica del candidato eletto nei casi espressamente previsti nel presente articolo con delibera della Camera di appartenenza*".

E' dunque il legislatore ad aver espressamente qualificato la violazione di specifiche norme in materia di spese elettorali come cause di ineleggibilità e conseguente decadenza del candidato eletto. E ciò a prescindere dalle distinzioni fra incompatibilità e ineleggibilità e fra sanzione afflittiva e sanzione ripristinatoria, che rimangono in verità sullo sfondo, avuto riguardo anche al fatto che l'effetto sostanziale delle ipotesi di ineleggibilità in questione è del tutto analogo a quello delle altre ipotesi di ineleggibilità conosciute dal nostro ordinamento.

Né possono modificare tale conclusione le circostanze, da un lato, che l'art. 15, comma XIX, legge 515/93, disponga l'applicazione dell'art. 22, legge 689/81 per l'impugnazione delle sanzioni pecuniarie e, dall'altro lato, che, nel caso di specie, non vi sia un provvedimento di decadenza.

Al riguardo, si osserva che deve sempre essere garantita al candidato la possibilità di esercitare pienamente il proprio diritto di difesa: ritenere che lo stesso abbia come unico strumento di tutela l'impugnativa del provvedimento di decadenza, sempre ove eventualmente emesso dal Consiglio regionale, finirebbe per comprimere detto diritto.

Infatti, il Consiglio regionale si troverebbe a effettuare le valutazioni di sua competenza con il limite dell'insindacabilità dell'accertamento delle violazioni stesse, operato dal Collegio di Garanzia, e, parimenti, il giudice eventualmente e successivamente adito, non potrebbe sindacare la sussistenza delle stesse.

In altri termini, anche volendo riconoscere la possibilità per il candidato di impugnare l'eventuale provvedimento di decadenza, rimarrebbe privato della possibilità di ottenere una pronuncia giurisdizionale relativa all'effettiva sussistenza delle violazioni.

Ne discende la necessaria conseguenza che, al candidato, deve essere riconosciuto il diritto di impugnare l'accertamento delle violazioni che comportano la decadenza già davanti al giudice ordinario, mancando, diversamente, altra sede in cui poterlo fare.

In quest'ottica, la previsione di cui all'art. 15, comma XIX, legge 515/93, secondo cui le sanzioni pecuniarie devono essere impugate secondo le disposizioni di cui all'art. 22, legge 689/81, deve essere letta nel senso che il rito prescelto dal legislatore è quest'ultimo soltanto nell'ipotesi in cui le violazioni accertate non costituiscano presupposto di legge per la pronuncia della decadenza.

In senso contrario, non può valorizzarsi neanche la circostanza che, nel caso di specie, non sussista un provvedimento di decadenza: l'oggetto del giudizio è definito dal *petitum* e prescinde dall'effettiva esistenza del provvedimento contestato. Quindi, è vero che il Collegio Regionale di Garanzia Elettorale non ha adottato un provvedimento di decadenza, ma ciò costituisce parte dell'accertamento oggetto del giudizio, non un *prius* da valutare ai fini del rito.

Ciò, peraltro, appare coerente con quanto affermato (sebbene con riferimento alla giurisdizione, ma con principi utili anche a risolvere il tema del rito applicabile) dalla giurisprudenza di legittimità, secondo cui:

- *“La domanda avente come "petitum" sostanziale la tutela del diritto di elettorato attivo, proposta prima ed al di fuori del relativo procedimento elettorale, spetta alla cognizione*

del giudice ordinario, quale giudice naturale dei diritti fondamentali e, tra questi, dei diritti politici, atteso che la giurisdizione amministrativa in materia di contenzioso elettorale non è esclusiva, e che l'eventuale carenza di interesse ad un'azione di mero accertamento del diritto di voto non si colloca sul piano dell'individuazione del giudice munito di "potestas iudicandi", ma riguarda il diverso ambito della riscontrabilità, o meno, nella causa così come proposta, di detta condizione dell'azione, la cui valutazione è riservata al giudice adito" (Cass. SS.UU. 21262 del 2016);

- *"Le controversie aventi ad oggetto i diritti di elettorato attivo e passivo appartengono alla giurisdizione del giudice ordinario, la quale non viene meno per il fatto che la questione relativa alla sussistenza, o non, dei diritti suddetti sia stata introdotta mediante l'impugnazione del provvedimento di proclamazione o di convalida degli eletti, perché anche in tali ipotesi la decisione non verte sull'annullamento dell'atto amministrativo impugnato, bensì direttamente sul diritto soggettivo perfetto inerente all'elettorato suddetto"* (Cass. SS.UU. 13403 del 2017).

Da ultimo, deve rilevarsi come l'impugnazione anche della sanzione pecuniaria non modifichi gli esiti di quanto fino ad ora detto, considerato che, ai sensi dell'art. 40, comma IV, c.p.c., *"Qualora le cause connesse siano assoggettate a differenti riti speciali debbono essere trattate e decise col rito previsto per quella tra esse in ragione della quale viene determinata la competenza o, in subordine, col rito previsto per la causa di maggior valore"*.

Secondo tale disposizione, infatti, qualora, come nella presente vicenda, le cause per cui è processo siano assoggettate a differenti riti speciali (tali sono sia il procedimento di cui all'art. 22, d.lgs. 150 del 2011, in quanto il rito semplificato di cognizione è modificato proprio dalle disposizioni speciali ivi contenute, sia il procedimento di cui all'art. 6, d.lgs. 150 del 2011, regolante le controversie di cui all'art. 22, legge 689 del 1981, in quanto il rito del lavoro, di per sé speciale, è ulteriormente modificato dalle disposizioni ivi contenute), per tutte le cause deve trovare applicazione il criterio del valore, con una prevalenza del rito previsto per le domande di valore indeterminabile, quale quella attinente all'ineleggibilità e conseguente eventuale decadenza.

In definitiva, posto che la ricorrente ha espressamente contestato l'accertamento da parte del Collegio di Garanzia Elettorale di violazioni comportanti la decadenza e, pertanto, ha domandato che il Tribunale caducasse il relativo provvedimento, deve essere affermata la natura elettorale del presente giudizio e confermato il rito di cui all'art. 22, d.lgs. 150 del 2011.

2) Così individuata la natura del giudizio, occorre soffermarsi sull'ammissibilità degli interventi spiegati nel processo da parte di cittadini elettori, assessori o consiglieri regionali in carica o, ancora, nel caso del prof. Fercia, portatori di interesse proprio.

Il presente procedimento, come detto, attiene all'impugnazione dell'ordinanza con la quale il Collegio Regionale di Garanzia Elettorale ha accertato talune violazioni delle norme poste a presidio della regolarità e della trasparenza della campagna elettorale da parte di un candidato, le quali potrebbero costituire – secondo l'orientamento dell'organo di controllo amministrativo – presupposto di ineleggibilità e quindi di un provvedimento di decadenza del candidato eletto da parte del Consiglio regionale, nonché presupposto per l'applicazione di sanzioni amministrative pecuniarie, queste ultime direttamente irrogate dal Collegio di Garanzia stesso, conformemente al potere ad esso attribuito dalla legge.

Esso, pertanto, per le argomentazioni esposte nel paragrafo precedente, costituisce una *“controversia in materia di eleggibilità e decadenza nelle elezioni regionali”* certamente riconducibile al rito previsto dall'art. 22, d. lgs. 150 /2011.

Ciò, tuttavia, non vuol dire che sia ravvisabile una legittimazione diffusa alla partecipazione al giudizio di qualsivoglia cittadino elettore, in quanto non ci si trova nell'ambito delle azioni popolari, pure regolate dal medesimo procedimento di cui al citato art. 22.

Infatti, come insegna la Suprema Corte, *“l'azione popolare correttiva - la quale consente ad ogni elettore, a norma degli artt. 82 del D.P.R. 570-60, modificato dall'art. 1 della legge 1147-66, 7 di detta legge e 19 della legge 108-68, di agire in giudizio o d'intervenire in un giudizio iniziato da altri per invocare il controllo giurisdizionale sul rispetto delle norme in materia ineleggibilità - non può essere piegata, per il suo stesso carattere eccezionale, a scopi che non le sono propri, diversi da quelli di conseguire una pronuncia giudiziale d'ineleggibilità a tutela dell'interesse pubblico”* (cfr. Cass. civ. 7142/1991).

L'azione popolare, pertanto, non può essere esperita – e quindi non è nemmeno ammissibile alcun intervento in giudizio – al fine di sostenere le ragioni del soggetto che si veda, invece, contestare (direttamente in giudizio o prima dall'organo amministrativo) la sussistenza o la permanenza del proprio diritto di elettorato passivo.

In tal senso si richiama, oltre al principio espresso nella pronuncia sopra citata, anche il seguente principio di diritto, dettato in controversie in cui il giudizio era pacificamente da qualificarsi come azione popolare, ossia come azione promossa dal singolo elettore per ottenere la declaratoria di ineleggibilità e per la decadenza di un eletto: *“Nell'azione popolare elettorale, è inammissibile l'intervento "ad adiuvandum" fin dal primo grado del giudizio, svolto dal terzo elettore a sostegno delle ragioni del candidato eletto, del quale si denuncia l'incompatibilità rispetto alla carica*

conseguita, atteso che, da un lato, parti necessarie del procedimento sono il candidato medesimo, l'elettore o gli elettori che esercitano l'azione popolare e il P.M., e, dall'altro, la finalità dell'azione popolare è quella di consentire ad ogni elettore di agire in giudizio od intervenire in quello di altri per ottenere il controllo giurisdizionale delle norme in materia d'ineleggibilità o d'incompatibilità, a tutela del pubblico interesse, e non, invece, quella di far valere le ragioni del candidato, di cui sia in contestazione l'eleggibilità o la compatibilità” (cfr. Cass. civ. n. 27327/2011; principio ulteriormente ribadito da Cass. civ. ord. n. 4227/2021).

Peraltro, mentre di norma non vi sono termini stabiliti per far valere l'azione popolare, essi sussistono invece proprio nell'ipotesi in cui la materia controversa (ossia la questione relativa alla eleggibilità del candidato e quindi alla decadenza del candidato eletto) abbia formato oggetto di uno specifico esame da parte dell'organo amministrativo competente e che questo vi abbia appositamente provveduto.

In questo caso, il ricorso, al fine di permettere il consolidamento in via definitiva del risultato elettorale, deve essere proposto, a pena di inammissibilità, entro trenta giorni dalla data finale di pubblicazione della relativa deliberazione, ovvero dalla data della notificazione di essa.

In via generale, sul punto, la Suprema Corte ha affermato il principio per cui: *“in tema di giudizio elettorale, quello introdotto per mezzo dell'azione popolare, involgendo posizioni di diritto soggettivo perfetto, non è sottoposta al rispetto di termini perentori, in ragione della sua natura non impugnatoria, diversamente dal caso in cui la materia controversa abbia formato oggetto di un tempestivo e specifico esame da parte dell'organo amministrativo competente e che questo vi abbia appositamente provveduto, sicché, in un tal caso, il ricorso, introdotto ai sensi degli artt. 19, comma 1, I. 108/1968 e 22, comma 4, I. 150/2011, deve essere proposto, a pena di inammissibilità, entro trenta giorni dalla data finale di pubblicazione della deliberazione di convalida degli eletti, ovvero dalla data della notificazione di essa, quando necessaria” (cfr. Cass. civ. ord. n. 18150/2018).*

Facendo applicazione dei citati principi di diritto al caso di specie e avuto riguardo proprio alle peculiarità della vicenda in esame, in cui è l'organo amministrativo di controllo che ha accertato irregolarità costituenti, a suo giudizio, presupposto per una deliberazione di decadenza da parte del Consiglio regionale, discende quanto segue:

- le parti necessarie del giudizio sono soltanto: la ricorrente, che ha assunto l'iniziativa giudiziaria per contestare l'accertamento delle gravi irregolarità da parte dell'organo amministrativo di controllo e per contestare la sussunzione di tali irregolarità in fattispecie implicanti la decadenza del candidato eletto; il Collegio Regionale di Garanzia Elettorale in quanto soggetto che ha emesso il provvedimento impugnato; il Pubblico Ministero, partecipe *ex lege*;

- gli eventuali interventi in causa devono essere sorretti dall'interesse ad agire secondo quanto previsto dall'art. 105 c.p.c., ossia per far valere un diritto relativo all'oggetto o dipendente dal titolo dedotto nel processo, ovvero in adesione alle difese di una delle parti ma solo per far valere un interesse proprio;

- non sussiste alcun interesse giuridicamente rilevante a sostenere le ragioni del candidato la cui eleggibilità sia contestata ove si allegghi esclusivamente la qualità di cittadino elettore e ciò in quanto non è concepibile l'esperimento di una azione popolare a difesa dell'eleggibilità di un candidato;

- non sussiste nemmeno alcun interesse giuridicamente rilevante, ma semmai di mero fatto, a sostenere le ragioni del candidato la cui eleggibilità sia contestata ove si allegghi, invece, la qualità di componente della Giunta o del Consiglio regionale e ciò in quanto, l'eventuale futuro nocumento che patirebbe un assessore o un consigliere regionale dal termine anticipato della legislatura, conseguente ad una eventuale declaratoria di decadenza da parte del Consiglio regionale stesso, non dipenderebbe dall'applicazione delle disposizioni di legge qui in esame, ma dalla specifica forma di governo e dalla legge elettorale liberamente scelta dallo stesso legislatore regionale in base a quanto previsto dall'art. 15 dello Statuto sardo (d'altronde l'introduzione della regola condensata nel brocardo *simul stabunt vel simul cadent*, costituisce una fra le molteplici opzioni politiche per regolare il funzionamento degli organi politici e la sua introduzione, peraltro successiva alla vigenza delle disposizioni di legge qui in rilievo, non può certo condizionare le regole in materia di trasparenza dei finanziamenti e delle spese elettorali dei singoli candidati);

- non sussiste alcun interesse giuridicamente rilevante di cittadini elettori nemmeno a sostenere la difesa del provvedimento amministrativo impugnato.

Ciò in quanto proprio le peculiarità dell'azione popolare evidenziano come essa possa essere esperita soltanto in via principale dal singolo elettore.

Nel caso che ci occupa l'organo amministrativo di controllo ha emesso, secondo le competenze ad esso riservate dalla legge, una ordinanza accertativa di determinate e specifiche violazioni da parte della candidata eletta in materia di limiti e pubblicità delle spese sostenute nella campagna elettorale, in nessun modo assimilabile all'esercizio di quella legittimazione diffusa accordata dall'ordinamento ai singoli cittadini elettori in funzione di un interesse pubblico alla regolare composizione ed al corretto funzionamento degli organi collegiali degli enti pubblici territoriali.

Legittimazione che trova la sua ragion d'essere nell'opportunità di utilizzare l'iniziativa di qualsiasi cittadino elettore, quando volta ad eliminare eventuali illegittimità verificatesi in materia di elettorato amministrativo: in sostanza, il potere di controllo nel caso di specie è stato già esercitato

dall'organo amministrativo preposto secondo legge, sicché non vi è spazio per alcun ulteriore intervento di sostegno da parte di appartenenti al corpo elettorale.

In conclusione, dalle argomentazioni sopra svolte discende la necessità di dichiarare l'inammissibilità di tutti gli interventi spiegati in giudizio sia per sostenere le ragioni della ricorrente, che per sostenere le ragioni dell'organo amministrativo che ha emesso l'ordinanza impugnata, proposte in qualità di cittadini elettori e/o assessori o consiglieri regionali.

Un cenno specifico deve essere fatto all'intervento di Emanuele Beccu che ha anche spiegato una "*domanda riconvenzionale*" volta ad ottenere l'accertamento del superamento dei limiti di spesa di cui alla l. reg. 1/1994 da parte della dott.ssa Todde, fonte di ineleggibilità e quindi di possibile decadenza della candidata eletta.

In primo luogo, deve evidenziarsi come la qualità, oltre che di cittadino elettore, di primo dei non eletti nella lista di un partito di opposizione, non consente di ravvisare alcuna legittimazione all'intervento nel presente giudizio per le stesse ragioni già espresse in ordine alla carenza di legittimazione dei consiglieri regionali.

In secondo luogo, la domanda formulata in questa sede non è una domanda riconvenzionale, in quanto nessuno in questo giudizio ha mai promosso domande nei confronti del Beccu, ma costituisce una autonoma e distinta domanda promossa dal Beccu nei confronti della dott.ssa Todde e volta, in estrema sintesi, a contestare la sussistenza in capo ad essa del diritto di elettorato passivo.

Essa, tuttavia, pur potendosi in astratto qualificare come forma di esercizio di una azione popolare, sconta *ab origine* sia il rilevato difetto di legittimazione del proponente ad intervenire nel presente giudizio, sia la circostanza che le domande proponibili dall'interventore volontario sono soltanto quelle "*relative all'oggetto o dipendenti dal titolo dedotto nel processo medesimo*", come prescritto dall'art. 105 c.p.c.

Ebbene, nel caso di specie, il processo verte, in sintesi, sul sindacato in ordine all'accertamento di talune violazioni della normativa in materia di spese elettorali effettuato dal Collegio Regionale di Garanzia Elettorale con l'ordinanza impugnata e sulla sussunzione delle violazioni eventualmente accertate, nelle ipotesi previste dalla legge, quale fonte di possibile decadenza ovvero di sanzione pecuniaria.

Sicché non vi è spazio per poter introdurre ulteriori e diverse domande che riguardano asserite violazioni non contestate dall'organo amministrativo di controllo e che, pertanto, sono al di fuori del perimetro del presente giudizio, sia per oggetto che per titolo.

Peraltro, proprio la ricostruzione sistematica sopra svolta fa propendere il Tribunale per la tesi secondo cui le azioni popolari sono ammissibili, per natura, esclusivamente se esperite in via principale, oltre che previa espressa dimostrazione della tempestività dell'azione, quando sulla

questione dedotta con l'azione ha già compiuto le proprie valutazioni l'organo amministrativo preposto (cfr. Cass. civ. 18150/2018, già citata), sicché, essendo detto ultimo profilo del tutto mancante nel caso di specie, la domanda deve ritenersi in ogni caso inammissibile.

Esclusa la legittimazione degli intervenuti in qualità di cittadini elettori o di consiglieri regionali, si deve escludere anche la legittimazione ad intervenire a titolo personale del prof. Fercia.

Quest'ultimo, in verità, ha allegato di aver interesse e legittimazione all'intervento in ragione della sua qualità di membro del Collegio Regionale di Garanzia Elettorale il cui "*possesso dell'ufficio*" sia stato contestato, nonché per contrastare la formazione di un eventuale giudicato a lui opponibile ai fini della responsabilità ex art. 28 Cost.

Nessuna delle due ragioni su cui l'interveniente fonda la propria legittimazione può essere condivisa.

La prima, in quanto la nomina del prof. Fercia quale membro del Collegio di Garanzia non risulta contestata (sul punto occorre evidenziare come la legittimità della sua nomina a componente del predetto Collegio non è stata posta in discussione da alcuno nel presente giudizio), né i componenti di un organo amministrativo collegiale possono, in tale qualità, avere legittimazione ad agire separatamente e autonomamente rispetto all'organo stesso per tutelare diritti e prerogative dell'organo.

La seconda in quanto il prospettato interesse non appare diretto, concreto e attuale, bensì solo astratto ed ipotetico, non potendosi, peraltro, fondare una responsabilità risarcitoria sul mero presupposto dell'eventuale annullamento o revoca o riforma del provvedimento amministrativo impugnato, conformemente ai principi per cui: a) "*In tema di responsabilità civile della P.A., l'imputazione della responsabilità, da parte del giudice ordinario che del relativo giudizio sia investito, non può avvenire sulla base del mero dato obiettivo della illegittimità dell'azione amministrativa in quanto attività di esecuzione volontaria di un atto amministrativo illegittimo e, quindi, non può limitarsi alla constatazione dell'illegittimità dell'atto, giacché ciò si risolverebbe in una inammissibile presunzione di colpa, ma comporta, invece, l'accertamento in concreto della colpa dell'Amministrazione, che è configurabile allorquando l'esecuzione dell'atto illegittimo sia avvenuta in violazione delle regole proprie dell'azione amministrativa, desumibili sia dai principi costituzionali in punto di imparzialità e buon andamento, sia dalle norme di legge ordinaria in punto di celerità, efficienza, efficacia e trasparenza, sia dai principi generali dell'ordinamento, in punto di ragionevolezza, proporzionalità ed adeguatezza*" (cfr. Cass. civ. n. 20358/2005); e b) "*Nel caso in cui venga introdotta, avanti al giudice ordinario, una domanda risarcitoria, ai sensi dell'art. 2043 cod. civ., nei confronti della P.A. per illegittimo esercizio di una funzione pubblica, il giudice deve procedere, in ordine successivo, alle seguenti indagini: a) in primo luogo, deve accertare la*

sussistenza di un evento dannoso; b) deve, poi, stabilire se l'accertato danno sia qualificabile come ingiusto, in relazione alla sua incidenza su di un interesse rilevante per l'ordinamento (a prescindere dalla qualificazione formale di esso come diritto soggettivo); c) deve, inoltre, accertare, sotto il profilo causale, facendo applicazione dei criteri generali, se l'evento dannoso sia riferibile ad una condotta della P.A.; d) infine, deve verificare se detto evento dannoso sia imputabile a responsabilità della P.A., considerando che tale imputazione non può avvenire sulla base del mero dato obiettivo dell'illegittimità del provvedimento, richiedendosi, invece, una più penetrante indagine in ordine alla valutazione della colpa che, unitamente al dolo, costituisce requisito essenziale della responsabilità aquiliana (cfr. Cass. civ. n. 6005/2007).

3) Sempre in premessa, deve esaminarsi l'eccezione del Ministero della Giustizia volta a far rilevare il proprio difetto di legittimazione passiva.

La stessa è fondata.

Ai sensi dell'art. 4, legge regionale n. 1 del 1994, "1. Le funzioni attribuite ai collegi regionale e centrale di garanzia elettorale, costituiti ai sensi degli articoli 13 e 14 della legge n. 515 del 1993, sono svolte, per le elezioni del Consiglio regionale della Sardegna, dai medesimi collegi".

Il Collegio di Garanzia, pertanto, laddove esercita il controllo sulle spese relative alle elezioni regionali, non è organo dello Stato (né tanto meno organo incardinato nel Ministero della Giustizia), perché è investito del relativo potere, spettante alla Regione Sardegna, proprio da quest'ultima, per espressa previsione normativa.

4) Ancora in premessa, occorre evidenziare, quanto alla rappresentanza in giudizio del Collegio di Garanzia Elettorale, come l'intervenuta revoca del mandato al prof. avv. Riccardo Fercia, seppur pienamente produttiva di effetti nei rapporti tra il rappresentato e il difensore (tanto che correttamente il prof. Fercia non ha svolto attività difensiva nell'ultima udienza in favore del Collegio di Garanzia), debba ritenersi, invece, irrilevante nei confronti delle altre parti ai sensi dell'art. 85 c.p.c., attesa sia la mancata sostituzione del procuratore costituito con altro difensore, sia la mancata partecipazione all'udienza del 22.5.2025, successiva all'intervenuta revoca del mandato al difensore, della parte personalmente (ossia, nel caso di specie, trattandosi di organo collegiale, della mancata partecipazione di un delegato dell'organo stesso).

A conferma di ciò, è pur vero che nel presente processo la parte è legittimata a stare in giudizio personalmente ai sensi del comma 14 dell'art. 22 l. lgs. 150/2011, ma è anche vero che, non essendo comparso nessuno all'udienza successiva alla revoca del mandato al difensore, da un lato, non è stata effettuata la sostituzione del difensore precedentemente nominato e, dall'altro lato, la parte ha consapevolmente scelto di non proseguire il giudizio personalmente. Pertanto, non può che trovare

applicazione il già menzionato art. 85 c.p.c a norma del quale *“la revoca e la rinuncia non hanno effetto nei confronti dell'altra parte finché non sia avvenuta la sostituzione del difensore”* e di conseguenza deve trovare applicazione anche il principio per cui: *“ai sensi dell'art. 85 c.p.c., la revoca della procura e la rinuncia al mandato non hanno effetto nei confronti dell'altra parte fino alla sostituzione del difensore, sicché la notifica dell'impugnazione deve, in siffatta situazione, essere compiuta al difensore non ancora sostituito e non alla parte personalmente”* (principio espresso da Cass. civ. n 11504 e ribadito da Cass. civ. n. 2677/2019).

5) Pur essendo gli interventi inammissibili per le ragioni già esposte, è opportuno in ogni caso affrontare la questione, posta da taluno degli intervenuti, della sussistenza o meno dei presupposti per disporre la sospensione necessaria del processo ai sensi dell'art. 295 c.p.c., in considerazione della proposizione davanti alla Corte Costituzionale, da parte della Regione Sardegna, del conflitto di attribuzioni *ex art. 134 Cost.* nei confronti del Collegio Regionale di Garanzia Elettorale.

Ciò in quanto la valutazione circa la sussistenza di presupposti per la sospensione necessaria del processo deve essere effettuata d'ufficio dal giudice, conformemente al principio per cui: *“La sospensione del processo per la pendenza davanti ad altro giudice di una controversia avente carattere pregiudiziale, anche dopo la modifica apportata all'art. 295 cod. proc. civ. dall'art. 35 della legge 26 novembre 1990 n. 353, va disposta dal giudice, indipendentemente dall'iniziativa delle parti e senza alcuna possibilità di valutazione della fondatezza della controversia pregiudiziale”* (cfr. Cass. civ. n. 9191/1997, con principio poi costantemente ribadito dalla giurisprudenza successiva).

Ai sensi dell'art. 295 c.p.c. *“Il giudice dispone che il processo sia sospeso in ogni caso in cui egli stesso o altro giudice deve risolvere una controversia, dalla cui definizione dipende la decisione della causa”*.

Premesso che non compete al Tribunale valutare la fondatezza del ricorso alla Corte costituzionale, neanche ai fini dello scrutinio della domanda di sospensione *ex art. 295 c.p.c.*, si rileva che, nel caso di specie, non sussiste e non può sussistere l'invocata pregiudizialità fra il conflitto di attribuzioni e il presente giudizio.

Infatti, non è ravvisabile neanche in astratto il rischio di conflitto fra giudicati, considerato che l'oggetto del presente procedimento è costituito dall'accertamento della sussistenza o meno delle violazioni contestate dal Collegio Regionale di Garanzia Elettorale alla dott.ssa Todde, mentre il conflitto di attribuzioni sollevato dalla Regione Sardegna concerne l'asserito esercizio da parte del Collegio Regionale di poteri amministrativi spettanti, invece, alla Regione stessa.

Del resto, a ben vedere, sarebbe il presente il giudizio ad essere pregiudicante, in quanto l'accertamento, anche con vaglio giurisdizionale, delle violazioni in materia di spese elettorali costituisce l'antecedente logico dell'esercizio di qualsivoglia potere.

6) Dalla natura del giudizio e dalle domande formulate dalla ricorrente, si ricava il perimetro della cognizione del Tribunale.

Il perimetro della cognizione è definito dalle domande della stessa ricorrente e consiste nell'accertamento negativo della sussistenza delle violazioni comportanti la decadenza e l'irrogazione della sanzione pecuniaria, comprendendo non solo l'atto amministrativo in sé, ma tutto il rapporto sottostante.

Depone in tale senso, in primo luogo, la natura del giudizio e la posizione giuridica oggetto di tutela, consistente nel diritto, costituzionalmente riconosciuto, di elettorato passivo della ricorrente; in secondo luogo, le stesse domande della ricorrente, la quale ha ripetutamente ed espressamente richiesto al Tribunale di accertare l'insussistenza delle violazioni di cui sopra.

Ciò, peraltro, appare corroborato da quella giurisprudenza di legittimità che, a fronte di sanzioni amministrative, ha affermato che *“Se, quindi, è pacifico nella giurisprudenza, ed anche in dottrina, che l'opposizione all'ordinanza ingiunzione è strumento per portare la controversia nella sua interezza di fronte al giudice siccome si tratta di un giudizio solo su di un rapporto, soltanto introdotto da un atto, con effetto devolutivo pieno, appare ineludibile l'esigenza di evitare interpretazioni che involgano i vizi solo formali dell'atto, e risultino da tanto condizionate, più intensamente o meno, a seconda dei profili che si vogliono assumere a parametro del giudizio sull'atto, e conducano ad abuso del mezzo processuale che potrebbe risultare ancorato unicamente ai vizi dell'atto”* (Cass. SS.UU. 1786 del 2010).

La cognizione del Tribunale, pertanto, estendendosi all'intero rapporto, dovrà necessariamente riguardare anche il tema della mancata o meno presentazione del rendiconto da parte della ricorrente.

7) La natura del giudizio assorbe le due contestazioni formulate dalla ricorrente in ordine, da un lato, all'incompatibilità di alcuni componenti del Collegio di Garanzia (precisamente la dott.ssa Gemma Cucca e il dott. Tullio Conti) e, dall'altro, il vizio di sottoscrizione dell'atto impugnato.

Tuttavia appare opportuno evidenziare che i predetti vizi, comunque, non sussistono.

7.1) Quanto alla dedotta incompatibilità, la ricorrente ha rilevato che: **a)** il Presidente del Collegio di Garanzia, dott.ssa Cucca, è sorella di Giuseppe Luigi Cucca, segretario del partito politico “Azione” contrapposto alla coalizione della ricorrente; **b)** il dott. Tullio Conti è padre di Filippo Conti, candidato consigliere regionale, non eletto, con la lista Forza Italia, anch'essa contrapposta alla coalizione della dott.ssa Todde.

Ai sensi dell'art. 13, comma II, legge 515 del 1993 “2. *Non possono essere nominati componenti effettivi o supplenti del Collegio i parlamentari nazionali ed europei, i consiglieri regionali, provinciali e comunali nonché i componenti delle rispettive giunte, coloro che siano stati candidati alle cariche predette nei cinque anni precedenti, coloro che ricoprono incarichi direttivi e esecutivi nei partiti a qualsiasi livello nonché coloro che abbiano ricoperto tali incarichi nei cinque anni precedenti*”.

Nessuno dei due predetti componenti del Collegio di Garanzia rientra nelle ipotesi di incompatibilità previste dall'art. 13 citato.

Ma, anche facendo ricorso al generale concetto di conflitto di interessi evocato dalla ricorrente, non emerge come, nel caso di specie, lo stesso si configurerebbe. Nessuno dei due commissari o loro parente è parte del presente procedimento che, si badi, riguarda esclusivamente la dott.ssa Todde. Né emerge un interesse immediato e concreto all'esito del procedimento.

Pertanto, la circostanza che parenti di due componenti del collegio militino in formazioni politiche distinte rispetto alla ricorrente, appare una deduzione sfumata e metagiuridica, senza alcun impatto sulla validità del procedimento di controllo e accertamento svolto dal Collegio di Garanzia.

7.2) Quanto alla sottoscrizione dell'ordinanza-ingiunzione dal solo Presidente del Collegio di Garanzia, si rileva che: da un lato, nessuna norma impone la sottoscrizione da parte di tutti i componenti dell'organo; dall'altro lato, nessun dubbio o contestazione è sorto circa la provenienza del provvedimento dal Collegio.

In altri termini, considerato che la funzione della sottoscrizione è quella di consentire la riferibilità di un atto al firmatario, nel caso di specie non vi è alcun dubbio che l'ordinanza-ingiunzione contestata promani dal Collegio Regionale di Garanzia Elettorale.

8) Venendo al merito della controversia, si rileva che il primo motivo del ricorso da esaminare è costituito dall'eccezione di inapplicabilità al caso di specie della legge 515 del 1993.

La questione deve essere analizzata sotto due profili: applicabilità *tout court* alle elezioni regionali della Sardegna e applicabilità in particolare al candidato Presidente della Regione.

8.1) Sul punto giova ricostruire il quadro normativo.

Ai sensi dell'art. 3, comma I, l.r. Sardegna n. 1 del 1994, “1. *Si applicano nelle elezioni per il Consiglio regionale le norme in materia di pubblicità e controllo delle spese elettorali recate dai commi 2, 3, 4, 6 e 7 dell'articolo 7 e dagli articoli 8, 11, 12 e 14 della legge n. 515 del 1993*”.

Ai sensi dell'art. 4, comma I, stessa legge, *“1. Le funzioni attribuite ai collegi regionale e centrale di garanzia elettorale, costituiti ai sensi degli articoli 13 e 14 della legge n. 515 del 1993, sono svolte, per le elezioni del Consiglio regionale della Sardegna, dai medesimi collegi”*.

Ancora, a tenore dell'art. 5, comma III, legge cit., *“3. Alle altre violazioni delle norme recate dalla presente legge si applicano le corrispondenti sanzioni previste dai commi 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 14 e 15 dell'articolo 15 della legge n. 515 del 1993. La comunicazione di cui al comma 10 dell'articolo 15 della legge n. 515 del 1993 è indirizzata al presidente del Consiglio regionale, che pronuncia la decadenza ai sensi del proprio regolamento”*.

E' quindi pacifico che il Legislatore regionale del 1994 abbia voluto richiamare la normativa nazionale di cui alla legge 515 del 1993, onde disciplinare la materia delle spese elettorali.

Con l'art. 3, comma I, legge costituzionale n. 2 del 2001 è stato modificato l'art. 15 Statuto sardo che ora, al secondo comma, recita *“In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con l'osservanza di quanto disposto dal presente Titolo, la legge regionale, approvata dal Consiglio regionale con la maggioranza assoluta dei suoi componenti, determina la forma di governo della Regione e, specificatamente, le modalità di elezione, sulla base dei principi di rappresentatività e di stabilità, del Consiglio regionale, del Presidente della Regione e dei componenti della Giunta regionale, i rapporti tra gli organi della Regione, la presentazione e l'approvazione della mozione motivata di sfiducia nei confronti del Presidente della Regione, i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con le predette cariche, nonché l'esercizio del diritto di iniziativa legislativa del popolo sardo e la disciplina del referendum regionale abrogativo, propositivo e consultivo. Le dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti il Consiglio regionale comportano lo scioglimento del Consiglio stesso e l'elezione contestuale del nuovo Consiglio e del Presidente della Regione se eletto a suffragio universale e diretto”*.

In attuazione della norma costituzionale testé citata, la Regione Sardegna ha adottato la legge statutaria n. 1 del 2013.

Ai sensi dell'art. 22, comma II, legge regionale n. 1 del 2013, *“2. In materia di ineleggibilità e incompatibilità, fino all'approvazione di una disciplina regionale ai sensi dell'articolo 15 dello Statuto speciale per la Sardegna, oltre a quanto previsto dallo stesso Statuto, si applicano le leggi statali”*. Ed è necessario notare da subito che la predetta disposizione non richiama un previo giudizio di compatibilità per l'applicazione della disciplina statale in materia di ineleggibilità e incompatibilità; giudizio invece espressamente previsto dal comma precedente con esclusivo riguardo

alla “*organizzazione amministrativa del procedimento e delle votazioni per l’elezione del Presidente della Regione e del Consiglio regionale*”.

In seguito alla legge n. 1 del 2013, infatti, la Regione Sardegna non ha adottato alcuna normativa in materia di ineleggibilità e incompatibilità, pertanto, è rimasto fermo il rinvio alle leggi statali.

Orbene, dal quadro normativo appena descritto, emerge con chiarezza che all’elezione per il rinnovo del Consiglio regionale della Sardegna è applicabile sia la normativa in materia di spese elettorali (in quanto richiamata dalla legge regionale n. 1 del 1994, non intaccata dalla legge statutaria); sia di ineleggibilità (in quanto richiamata dalla legge regionale n. 1 del 1994 e dalla legge statutaria).

Non è in verità ravvisabile alcuna ragione per ritenere che la disciplina di cui alla legge n. 515 del 1993 in punto di spese elettorali, vigilanza sulle stesse e relative sanzioni, non sia applicabile alle elezioni regionali sarde.

In altri termini, l’art. 15, comma VII, legge 515 del 1993, che prevede espressamente le cause di ineleggibilità e decadenza per la violazione delle norme in materia di spese elettorali nelle ipotesi espressamente previste dalla legge, è direttamente applicabile.

8.2) Venendo al profilo dell’applicabilità della disciplina in materia di spese elettorali anche ai candidati presidente, si rileva quanto segue.

Secondo la tesi della ricorrente, al candidato presidente non sarebbe applicabile la normativa in parola in quanto incompatibile con il sistema elettorale e il sistema di governo delineato anche dalla legge statutaria, che ben distingue fra Consiglio regionale, Giunta regionale e Presidente della Regione, il quale ultimo, una volta eletto tale, farà sì parte del Consiglio, ma come membro di diritto e non in qualità di eletto.

E tanto si ricaverebbe da diversi riferimenti normativi e, in particolare: **a)** dall’art. 1, comma I, l.r. n. 1 del 2013, da cui si ricaverebbe la distinzione fra Consiglio regionale e Presidente della Regione; **b)** dall’art. 1, comma V, l.r. n. 1 del 2013, secondo cui il Presidente “*fa parte*” del Consiglio regionale, non che vi è eletto; **c)** dall’art. 7, l.r. n. 1 del 2013, che vieterebbe al candidato presidente di candidarsi anche a consigliere.

Questa conclusione, oltre tutto, sarebbe giustificata dalla necessità di evitare la conseguenza altrimenti ipotizzabile, ritenuta sproporzionata, della decadenza dell’intero Consiglio regionale (e non solo del Presidente della Regione).

Infine, secondo la ricorrente, il sistema sanzionatorio dovrebbe essere frutto di una specifica e consapevole scelta del legislatore, che nel caso di specie non sussisterebbe.

Il Tribunale non condivide detta tesi.

Dall'esame della legge statutaria, infatti, si ricava che colui il quale si candida al ruolo di Presidente della Regione si sta candidando anche a quello, distinto, di consigliere regionale. Il fatto che la candidatura avvenga attraverso un meccanismo elettorale distinto rispetto agli altri consiglieri, non elide tale circostanza.

In altri termini, il legislatore ha previsto che il Consiglio regionale si componga di sessanta membri, di cui due eletti attraverso un distinto percorso, riservato a coloro che si candidino alla Presidenza della Regione. Ma si tratta comunque di una candidatura, sottoposta al vaglio degli elettori e il cui esito soggiace al raggiungimento di un numero di voti sufficienti.

Tanto è vero che, ove il candidato non venga eletto Presidente ma riceva un numero di voti immediatamente inferiore al vincitore, farà comunque parte del Consiglio, rimanendone invece fuori ove non raggiunga la seconda posizione.

Non smentisce quanto sopra, il rilievo che al Presidente della Regione siano precluse una serie di attività tipiche del consigliere regionale: ciò è dovuto al cumulo delle cariche, non ad una differente qualità della carica in palio alle elezioni. Questo, infatti, si ricava dal fatto che il candidato presidente secondo classificato, quindi soltanto consigliere regionale, non subisce alcuna preclusione.

Né dal dato letterale della legge statutaria si possono ricavare indicazioni di segno contrario.

Dall'art. 1 si ricava che i candidati presidente sono evidentemente sottoposti al vaglio degli elettori e fanno parte del Consiglio regionale al pari di tutti i consiglieri eletti, pur tramite il diverso "canale" elettorale già evidenziato. D'altronde, il comma V del predetto art. 1 prevede espressamente che "*Il Presidente della Regione e il candidato alla carica di Presidente della Regione che ha conseguito un numero di voti validi immediatamente inferiore fanno parte del Consiglio regionale*".

Parimenti non può giungersi a diversa conclusione sulla base dell'art. 7, legge statutaria, che introduce semplicemente un meccanismo elettorale fondato sul principio *electa una via non datur recursus ad alteram*: ove scelto di candidarsi al Consiglio regionale attraverso il sistema riservato ai candidati presidente, non può farsi ricorso a quello riservato ai candidati al solo Consiglio.

In quest'ottica, la disposizione di cui all'art. 7, appare finalizzata ad evitare sovrapposizioni foriere di vantaggi indebiti per il candidato presidente, il quale gode evidentemente di maggiore visibilità ed è candidato in tutto il territorio regionale.

Né può essere valorizzata la prospettazione secondo cui la legge regionale n. 1 del 1994 fa riferimento alle elezioni per il Consiglio regionale senza alcun richiamo all'elezione del Presidente, dal momento che la stessa risale ad epoca antecedente all'introduzione dell'attuale forma presidenziale di governo, di cui ovviamente non poteva tenere conto.

Appare rilevante, in generale, osservare che laddove la legge statutaria ha inteso differenziare le posizioni fra i (candidati) consiglieri e i (candidati) presidente, lo ha costantemente fatto in modo espresso e rigoroso. All'art. 22, comma II, invece, la legge statutaria non ha effettuato alcun distinguo, volendo quindi evidentemente applicare la normativa in parola anche ai candidati presidente.

Ciò, del resto, è affermato anche dalla giurisprudenza di legittimità con pronuncia che, pur riferita all'elezione del sindaco di un comune, appare del tutto pertinente al caso di specie, laddove ha statuito che *“In tema di finanziamento illecito a soggetti politici, il divieto di ricevere contributi, che l'art. 4, comma 10, legge n. 659 del 1981 ha esteso ai consiglieri comunali, opera anche rispetto al candidato sindaco, atteso che quest'ultimo deve ritenersi anche candidato al consiglio comunale.* (In motivazione, la Corte ha affermato che l'estensione della fattispecie penale al candidato sindaco non è frutto di un'interpretazione analogica, bensì consegue al fatto che, in base alla normativa elettorale, il candidato sindaco non eletto è, comunque, eletto quale consigliere comunale)” (Cass. Pen. 16781 del 2021).

Né, ancora, persuade l'argomento secondo cui la decadenza sarebbe reazione dell'ordinamento sproporzionata e non consapevolmente adottata dal legislatore.

Quanto alla proporzionalità, in vero, la decadenza del candidato appare reazione del tutto congrua (se, come si dirà in seguito, prevista per tassative e gravi violazioni) rispetto al bene presidiato che, in ultima analisi, è la democrazia rappresentativa.

La normativa in materia di spese elettorali, infatti, è posta a presidio della trasparenza e del controllo non solo delle spese che ciascun candidato ha effettuato nella competizione elettorale, ma anche delle relative fonti di finanziamento.

Serve, dunque, a regolare il corretto andamento di uno dei momenti più importanti e delicati del sistema democratico, cioè le elezioni, in cui si esprime la volontà popolare e la si traduce in rappresentanza.

Non può quindi svalutarsi l'importanza della normativa in questione, riconducendola a un presidio ormai meramente formale e frutto di una contingente situazione storica e politica. Al

contrario, si tratta di una disciplina che risponde all'esigenza sempre persistente di garantire il corretto svolgimento della vita democratica del Paese.

Con specifico riferimento al candidato presidente, poi, deve poi aggiungersi che il presidio di trasparenza deve essere particolarmente pregnante per due ragioni.

La prima è che lo stesso assume un ruolo unico e apicale nel sistema di governo della Regione.

La seconda è che il sistema elettorale prevede il c.d. premio di maggioranza, sicché, a seconda del candidato presidente risultato vincitore, vengono attribuiti alle liste che lo sostengono ulteriori seggi, che altrimenti non gli spetterebbero, sottraendoli ai partiti delle coalizioni risultanti soccombenti. L'elezione del Presidente, pertanto, influisce in maniera diretta e rilevante sulla composizione del Consiglio regionale.

Infine, non può pensarsi che ciò sia il frutto di una svista del legislatore, che non avrebbe tenuto in conto le conseguenze della violazione da parte del Presidente della Regione delle disposizioni in materia di spese elettorali.

La legge statutaria n. 1 del 2013, che all'art. 22 richiama le leggi statali in punto di incompatibilità, ineleggibilità e decadenza, è stata adottata quando la forma di governo era già quella attuale e la legge regionale n. 1 del 1994 era in vigore. Non è quindi possibile ipotizzare che il Legislatore fosse inconsapevole delle conseguenze ricollegate per sua espressa volontà alla decadenza, per qualunque ragione, del Presidente della Regione.

9) Affermata l'applicabilità della legge 515/93, è doveroso fornirne l'interpretazione utile ai fini della decisione, esaminando, dapprima, il complesso normativo costituito dai commi dal VII al X, dell'art. 15, e, successivamente, il significato da attribuire al combinato disposto degli artt. 7, commi II e VI, e 11, comma I, legge 515 del 1993, e art. 2, comma I, legge 441 del 1982.

9.1) Ai sensi dell'art. 15 commi VII, VIII, IX e X, legge 515/93:

“VII. L'accertata violazione delle norme che disciplinano la campagna elettorale, dichiarata dal Collegio di garanzia elettorale in modo definitivo, costituisce causa di ineleggibilità del candidato e comporta la decadenza dalla carica del candidato eletto nei casi espressamente previsti nel presente articolo con delibera della Camera di appartenenza.

VIII. In caso di mancato deposito nel termine previsto della dichiarazione di cui all'articolo 7, comma 6, da parte di un candidato, il Collegio regionale di garanzia elettorale, previa diffida a depositare la dichiarazione entro i successivi quindici giorni, applica la sanzione di cui al comma 5 del presente articolo.

La mancata presentazione entro tale termine della dichiarazione da parte del candidato proclamato eletto, nonostante la diffida ad adempiere, comporta la decadenza dalla carica.

IX. Il superamento dei limiti massimi di spesa consentiti ai sensi dell'articolo 7, comma 1, per un ammontare pari o superiore al doppio da parte di un candidato proclamato eletto comporta, oltre all'applicazione della sanzione di cui al comma 6 del presente articolo, la decadenza dalla carica.

X. Al termine della dichiarazione di decadenza, il Collegio regionale di garanzia elettorale dà comunicazione dell'accertamento definitivo delle violazioni di cui ai commi 7, 8 e 9 al Presidente della Camera di appartenenza del parlamentare, la quale pronuncia la decadenza ai sensi del proprio regolamento”.

Secondo la tesi della ricorrente, le ipotesi di decadenza sono solo ed esclusivamente quelle previste dai commi VIII e IX, cioè la mancata presentazione della dichiarazione di cui all'art. 7, comma VI, e il superamento del tetto di spesa (peraltro non applicabile al candidato presidente). Ciò in forza della previsione del comma VII dell'art. 15, secondo cui la decadenza dalla carica del candidato eletto è comminata nei soli casi espressamente previsti dallo stesso articolo.

Il Collegio di Garanzia ha invece sostenuto che, oltre alle due violazioni di cui sopra, sarebbero sanzionate con la decadenza anche le inosservanze delle norme che disciplinano la campagna elettorale, in forza del richiamo effettuato dal comma X anche al comma VII.

Il Tribunale ritiene che la decadenza sia prevista dal legislatore soltanto nelle ipotesi di cui all'art. 15, commi VIII e IX, legge 515/93, per due ragioni.

La prima è il dato testuale del comma VII (richiamato integralmente dal comma X), secondo cui la causa di ineleggibilità deve essere espressamente prevista dal legislatore. La norma sembra chiara e non suscettibile di diversa interpretazione.

La seconda ragione risiede nel fatto che, altrimenti ragionando, non sarebbe possibile sapere a priori quali delle diverse possibili violazioni siano presidiate dalla sanzione della decadenza (e non è certo ipotizzabile che tutte le violazioni comportino una simile sanzione).

In sintesi, deve escludersi che il legislatore abbia previsto una terza ipotesi, per così dire “aperta”, di decadenza.

9.2) *Ai sensi dell'art. 7, comma II, legge 515/93, “Le spese per la propaganda elettorale, anche se direttamente riferibili a un candidato o a un gruppo di candidati, sono computate, ai fini del limite di spesa di cui al comma 1, esclusivamente al committente che le ha effettivamente sostenute, purché esso sia un candidato o il partito di appartenenza”.*

Ai sensi dell'art. 7, comma VI, legge 515/93, *“La dichiarazione di cui all'articolo 2, primo comma, numero 3), della legge 5 luglio 1982, n. 441, deve essere trasmessa entro tre mesi dalla proclamazione, oltre che al Presidente della Camera di appartenenza, al Collegio regionale di garanzia elettorale di cui all'articolo 13 che ne cura la pubblicità. Oltre alle informazioni previste da tale legge, alla dichiarazione deve essere allegato un rendiconto relativo ai contributi e servizi ricevuti ed alle spese sostenute. Vanno analiticamente riportati, attraverso l'indicazione nominativa, anche mediante attestazione del solo candidato, i contributi e servizi provenienti dalle persone fisiche, se di importo o valore superiore ai 10 milioni di lire, e tutti i contributi e servizi di qualsiasi importo o valore provenienti da soggetti diversi. Vanno inoltre allegati gli estratti dei conti correnti bancario ed eventualmente postale utilizzati. Il rendiconto è sottoscritto dal candidato e controfirmato dal mandatario, che ne certifica la veridicità in relazione all'ammontare delle entrate”*.

Infine, a tenore dell'art. 2, comma I, legge 441/82, *“Entro tre mesi dalla proclamazione i membri del Senato della Repubblica ed i membri della Camera dei deputati sono tenuti a depositare presso l'ufficio di presidenza della Camera di appartenenza: 1) ...omissis...”; 2) ...omissis...; 3) una dichiarazione concernente le spese sostenute e le obbligazioni assunte per la propaganda elettorale ovvero l'attestazione di essersi avvalsi esclusivamente di materiali e di mezzi propagandistici predisposti e messi a disposizione dal partito o dalla formazione politica della cui lista hanno fatto parte, con l'apposizione della formula "sul mio onore affermo che la dichiarazione corrisponde al vero". Alla dichiarazione debbono essere allegate le copie delle dichiarazioni di cui al terzo comma dell'articolo 4 della legge 18 novembre 1981, n. 659, relative agli eventuali contributi ricevuti”*.

Ai sensi dell'art. 11, comma I, legge 515 del 1993, *“1. Per spese relative alla campagna elettorale si intendono quelle relative: a) alla produzione, all'acquisto o all'affitto di materiali e di mezzi per la propaganda; b) alla distribuzione e diffusione dei materiali e dei mezzi di cui alla lettera a), compresa l'acquisizione di spazi sugli organi di informazione, sulle radio e televisioni private, nei cinema e nei teatri; c) all'organizzazione di manifestazioni di propaganda, in luoghi pubblici o aperti al pubblico, anche di carattere sociale, culturale e sportivo; d) alla stampa, distribuzione e raccolta dei moduli, all'autenticazione delle firme e all'espletamento di ogni altra operazione richiesta dalla legge per la presentazione delle liste elettorali; e) al personale utilizzato e ad ogni prestazione o servizio inerente alla campagna elettorale”*.

Orbene l'art. 7, comma II, legge 515/93 non appare rilevante nel caso di specie, in quanto riferito al tetto di spesa e non agli obblighi di presentazione del rendiconto.

Ciò posto, dal combinato disposto dell'art. 7, comma VI, e 11, comma I, legge 515/93, nonché dell'art. 2, comma I, n. 3), legge 441 del 1982, si ricava: a) la regola generale secondo cui i candidati

sono tenuti, a pena di ineleggibilità e, ove eletti, decadenza, alla presentazione della dichiarazione recante le spese sostenute e le obbligazioni assunte per la propaganda elettorale; **b)** l'eccezione secondo cui, nella specifica ipotesi in cui si siano avvalsi, si badi, di materiali e mezzi propagandistici predisposti e messi a disposizione dal partito o dalla formazione della cui lista hanno fatto parte, possono limitarsi a dichiarare tale circostanza, senza rendicontare entrate ed uscite.

In altri termini, perché i candidati possano limitarsi a dichiarare “*di essersi avvalsi esclusivamente di materiali e di mezzi propagandistici predisposti e messi a disposizione dal partito o dalla formazione politica della cui lista hanno fatto parte*” deve sussistere la duplice condizione che: 1) che gli stessi si siano avvalsi esclusivamente di materiali e mezzi propagandistici; 2) detti mezzi siano stati posti a disposizione dal partito o dalla formazione politica della cui lista hanno fatto parte.

Ciò, del resto, si ricava anche dalla netta distinzione che l'art. 11, legge 515/93, effettua con riferimento alle tipologie di spese della campagna elettorale, che evidentemente non sono tutte ricomprese nei “*materiali e mezzi propagandistici*” di cui all'art. 2, legge 441 del 1982.

10) Tanto chiarito, ai fini della decisione, si indicano di seguito le circostanze fattuali da ritenersi provate, perché notorie o dimostrate *per tabulas* o comunque non contestate.

Il 25.2.2024, si sono tenute le elezioni per il rinnovo del Consiglio regionale della Sardegna e l'elezione del Presidente della Regione e, in esito alle stesse, il 20.3.2024, è stata effettuata la proclamazione degli eletti, risultando la dott.ssa Alessandra Todde, odierna ricorrente, eletta Presidente della Regione e Consigliere regionale.

Il 17.6.2024, la ricorrente ha trasmesso al Collegio Regionale di Garanzia Elettorale pec recante, fra gli altri, in allegato:

a) dichiarazione relativa a spese, obbligazioni, contributi e/o servizi per la campagna elettorale, ai sensi dell'art. 7, comma VI, legge 515/93 (cartella 24.b, documento non numerato, intitolato “*dichiarazione relativa a spese TODDE*”, ricorso), con la quale ha dichiarato di aver sostenuto spese, come da rendiconto allegato alla dichiarazione, per 90.629,98 euro e di aver ricevuto contributi per 90.670,01 euro;

b) dichiarazione di spese sostenute (doc. 2, ricorso), con la quale ha dichiarato di aver sostenuto spese e ricevuto contributi per il tramite del Comitato Elettorale del M5S per l'elezione del Presidente della Regione Sardegna 2024;

c) rendiconto del Comitato Elettorale M5S relativo alle entrate e alle spese della campagna elettorale (cartella 24.b, documento non numerato, intitolato “*RENDICONTO ENTRATE SPESE TODDE*”, ricorso), con il quale ha fatto riferimento a spese per la campagna elettorale ex art. 11,

legge 515/93, e uscite coincidenti con quelle della dichiarazione di spesa, nonché di non aver sostenuto direttamente spese.

Il 19.11.2024, il Collegio Regionale di Garanzia Elettorale ha formulato nei confronti della ricorrente una pluralità di contestazioni, già sopra esposte, relative al rendiconto e alle spese, assegnandole termine per dedurre in merito e integrare la documentazione già prodotta.

Il 3.12.2024, la dott.ssa Todde ha trasmesso al resistente le sue deduzioni e una dichiarazione, sostitutiva di quella già resa, di non aver sostenuto spese, assunto obbligazioni né ricevuto contributi e/o servizi.

In particolare, la ricorrente ha dedotto, confermandolo anche con il ricorso, che tutte le spese sono state effettuate dal Comitato Elettorale del M5S per l'elezione del Presidente della Regione Sardegna 2024.

Il 20.12.2024, il Collegio Regionale di Garanzia Elettorale ha adottato l'ordinanza odiernamente contestata.

11) Il Tribunale ritiene che la ricorrente fosse tenuta a presentare dichiarazione ex art. 7, comma VI, legge 515 del 1993, e il proprio rendiconto delle spese elettorali, ma che non vi abbia provveduto.

Deve infatti disattendersi la tesi della dott.ssa Todde secondo la quale non sarebbe stata tenuta alla presentazione della dichiarazione di spesa e del proprio rendiconto in ragione della circostanza che tutte le spese della sua campagna sono state sostenute dal Comitato Elettorale Movimento Cinque Stelle. E ciò in ragione della mancanza di entrambe le condizioni cui è subordinata l'applicabilità dell'art. 2, comma I, n. 3, legge 441 del 1982, sopra già illustrate.

11.1) Con riferimento alla prima condizione, si osserva quanto segue.

L'art. 2, legge 441 del 1982, esclude l'obbligo del rendiconto laddove il candidato dichiara di essersi avvalso *“esclusivamente di materiali e di mezzi propagandistici predisposti e messi a disposizione dal partito”*. Detta locuzione è ripresa dall'art. 11, comma I, secondo cui *“Per spese relative alla campagna elettorale si intendono quelle relative: a) alla produzione, all'acquisto o all'affitto di materiali e di mezzi per la propaganda”*; art. 11 che poi elenca ulteriori e distinte tipologie di spesa, relative: *“b) alla distribuzione e diffusione dei materiali e dei mezzi di cui alla lettera a), compresa l'acquisizione di spazi sugli organi di informazione, sulle radio e televisioni private, nei cinema e nei teatri; c) all'organizzazione di manifestazioni di propaganda, in luoghi pubblici o aperti al pubblico, anche di carattere sociale, culturale e sportivo; d) alla stampa, distribuzione e raccolta dei moduli, all'autenticazione delle firme e all'espletamento di ogni altra operazione richiesta dalla*

legge per la presentazione delle liste elettorali; e) al personale utilizzato e ad ogni prestazione o servizio inerente alla campagna elettorale”.

E' quindi chiaro che un conto sono le spese per i materiali e i mezzi di propaganda di cui all'art. 2, legge 441 del 1982, nonché art. 11, comma I, lett. a), legge 515 del 1993; un altro sono le spese, indicate ai successivi punti c), d) ed e), dell'art. 11, legge 515 del 1993, non esentate dall'obbligo di rendiconto individuale del candidato.

Orbene, dal rendiconto del Comitato M5S trasmesso al Collegio di Garanzia il 17.6.2024, sono emerse spese, oltre che per “*materiali e mezzi propagandistici*” riconducibili all'art. 11, comma I, lett. a) e b), anche per:

- organizzazione di manifestazioni di propaganda, in luoghi pubblici o aperti al pubblico, anche di carattere sociale, culturale o sportivo: euro 20.779,28 euro (art. 11, comma I, lett. c), legge 515/93);
- personale utilizzato ed ogni prestazione o servizio inerente alla campagna elettorale: 24.127,33 euro (art. 11, comma I, lett. e), legge cit.).

Poco meno della metà delle complessive spese effettuate dal Comitato M5S, pertanto, non rientra fra quelle effettuate per materiali e mezzi propagandistici.

11.2) Quanto al secondo profilo, inerente il soggetto che ha sostenuto le spese della campagna elettorale, si evidenzia che il Comitato elettorale M5S non è il partito o la formazione politica della cui lista ha fatto parte la dott.ssa Todde.

La ricorrente, al riguardo, ha allegato che “*la legge non fornisce una definizione precisa di "formazione politica" nell'art. 2, comma 1, n. 3 della L. 441/1982 (richiamato dall'art. 7, comma 6, L. 515/1993). Tuttavia, interpretando il testo normativo nel suo contesto e secondo la sua finalità, è ragionevole includere in tale concetto anche i comitati elettorali creati da un partito per supportare i propri candidati. Questa interpretazione trova conferma nella giurisprudenza della Corte Costituzionale che, con sentenza n. 174 del 17 giugno 2009, ha qualificato i comitati referendari come "soggetti politici" per l'accesso ai media (L. 28/2000). Lo stesso ragionamento può applicarsi ai comitati elettorali formati dai partiti politici, che svolgono una funzione analoga nel processo democratico. Nel caso concreto della Presidente Todde, il Comitato Elettorale del M5S non era un'entità separata dal partito, ma una sua diretta espressione operativa. Come dimostrato dalla documentazione in atti e confermato dal rapporto della Corte dei Conti (delibera n. 1/2025/CSE), il Movimento 5 Stelle ha finanziato direttamente questo Comitato con 55.000,00 euro per gestire la campagna elettorale regionale, inclusa quella della candidata Presidente. 4 - Applicando il principio*

di effettività, che ci impone di valutare la sostanza dei rapporti oltre la loro forma, risulta evidente che il Comitato in questione rappresentava semplicemente uno strumento organizzativo del partito, creato specificamente per la competizione elettorale in Sardegna. Va inoltre considerato il principio fondamentale di tassatività in materia sanzionatoria, chiaramente stabilito dall'art. 1 della L. 689/1981. Questo principio si applica pienamente anche alle sanzioni amministrative in ambito elettorale, come espressamente riconosciuto dall'art. 15, comma 19, della L. 515/1993. In base a tale principio, non sono ammissibili interpretazioni restrittive che, in mancanza di una chiara esclusione nella legge, limitino il diritto del candidato di utilizzare la dichiarazione semplificata quando le spese elettorali sono gestite da un comitato elettorale creato dal proprio partito” (pag. 26, memoria del 10.5.2025).

Detta tesi non può essere condivisa.

11.2.1) Prendendo le mosse dal secondo argomento della ricorrente, secondo cui in materia sanzionatoria non sarebbero ammissibili interpretazioni restrittive che, in mancanza di una chiara esclusione nella legge, limitino il diritto del candidato di utilizzare la dichiarazione semplificata, si rileva che l'affermazione è inconferente.

Nel caso di specie, infatti, non viene in rilievo il principio di tassatività delle sanzioni amministrative, ma si tratta di verificare se sussistono i presupposti per la mera dichiarazione di cui all'art. 2, comma I, n. 3, legge 441 del 1982, in alternativa alla presentazione del rendiconto individuale.

11.2.2) Ciò posto, deve esaminarsi il primo argomento della ricorrente, secondo cui, considerata la *ratio* della normativa in materia di spese elettorali, il Comitato, in quanto mera articolazione organizzativa del partito, sarebbe da ricondurre nel novero delle formazioni politiche di cui all'art. 2, comma I, legge 441 del 1982.

Pure questa tesi non può essere condivisa.

In primo luogo, perché il legislatore individua qual è il vero elemento qualificante di tutti i soggetti che possono sostenere spese per il candidato, esonerandolo dall'obbligo di rendiconto: l'aver presentato la lista in cui l'eletto si è candidato. Esaminando, infatti, il dato normativo, ci si avvede che la legge 441 del 1982 fa riferimento sia al partito che alla formazione politica, utilizzando quindi una locuzione ampia, ma riferita a soggetti accomunati dall'aver presentato una lista alle elezioni.

L'elemento dirimente, quindi, non è la natura latamente politica dell'ente che ha sostenuto le spese, bensì la circostanza che lo stesso abbia presentato alle elezioni la sua lista (e che nella stessa si sia candidato il soggetto finanziato).

Nel caso di specie, il Comitato M5S non ha presentato alcuna lista, essendo stato sì di supporto ad una coalizione, ma pur sempre senza sottoporsi al vaglio elettorale.

11.2.3) Del resto, anche andando ad esaminare la *ratio* della normativa in parola, si deve concludere nel senso che il Comitato elettorale non può essere equiparato al partito o formazione politica di cui all'art. 2, legge 441 del 1982.

Come già detto a più riprese, la logica della disciplina in parola è da rinvenire nell'esigenza di garantire la trasparenza (e la conseguente possibilità di controllo) delle fonti di finanziamento dei soggetti che prendano parte alle elezioni.

In quest'ottica, tutte le interpretazioni della normativa di segno contrario, e che quindi legittimino strutture e organizzazioni che creano (o rischiano di creare) opacità, sono contrarie alla logica seguita dal legislatore.

Nel caso di specie, interpretare l'art. 2, comma I, n. 3, legge 441 del 1982, ritenendo che un comitato sia cosa analoga al partito o alla formazione politica che abbia presentato una propria lista, significa legittimare un meccanismo che rende difficoltoso, se non impossibile, l'effettivo controllo dei finanziamenti e delle spese dei candidati.

Né rileva la circostanza che, nel caso concreto, il Comitato M5S abbia presentato alla Corte dei Conti il proprio rendiconto, senza che la stessa abbia, pur dopo una richiesta di chiarimenti, sollevato rilievi.

In primo luogo, perché l'attività di controllo operata nell'occasione dalla Corte dei Conti non ha natura giurisdizionale e non forma giudicato e, peraltro, l'organo di controllo non si è espresso sulla natura del comitato nell'ottica dell'art. 2, comma I, n. 3, legge 441 del 1982, cioè non ha formulato alcuna considerazione circa la possibilità di far rientrare il Comitato nel novero dei partiti o formazioni politiche di cui alla norma citata e ai fini della stessa.

In secondo luogo, perché, come espressamente e condivisibilmente già evidenziato dalla Corte dei Conti, alla stessa è rimesso il controllo sul rendiconto dei partiti mentre al Collegio Regionale di Garanzia Elettorale è rimesso il controllo della dichiarazione di spesa e del rendiconto dei singoli candidati (pag. 5, referto n. 1 del 2025, Corte dei Conti; doc. n. 15 costituzione Collegio di Garanzia).

Infine, e soprattutto, perché, nella vicenda oggetto del presente giudizio, è emerso che il Comitato M5S ha supportato tutti i candidati della coalizione, non soltanto quelli del Movimento 5 Stelle (pag. 37 del predetto referto n. 1 del 2025), ricevendo inoltre finanziamenti da tutti i partiti.

Questo meccanismo ha quindi creato una situazione di oggettiva confusione, in particolare rendendo impossibile comprendere, fra le varie spese, quali siano state effettuate in favore di un partito o dell'altro e quali in favore dell'odierna ricorrente e degli altri candidati. Situazione, questa, contraria al bene tutelato dalla legge 441 del 1982 e dalla legge 515 del 1993, costituito, come già detto, dalla trasparenza (e conseguente controllabilità) dei finanziamenti e delle spese dei singoli candidati.

11.2.4) Né è condivisibile l'affermazione secondo cui il Comitato sarebbe un'articolazione dell'Associazione Movimento 5 Stelle e, pertanto, le spese sarebbero riconducibile al partito nella cui lista la dott.ssa Todde ha presentato la sua candidatura.

Dall'esame dello statuto e dell'atto costitutivo del Comitato, infatti, emerge che l'Associazione non esercitava sul primo un controllo analogo a quello che avrebbe potuto esercitare rispetto alle sue articolazioni interne.

Al riguardo, infatti, in primo luogo, si evidenzia che, pur essendo il Movimento socio fondatore al quale vengono riconosciute le relative ordinarie prerogative, sia lo statuto che l'atto costitutivo, ai rispettivi artt. 6, prevedono che l'adesione al Comitato sia aperta anche ad altri soggetti, cioè *“a tutti coloro – persone fisiche o Enti pubblici e o privati – che si propongono di favorire l'attività del Comitato e ne condividono le finalità”*.

In secondo luogo, statuto e atto costitutivo prevedono che il Comitato raccolga fondi non solo dal Movimento 5 Stelle ma anche da terzi. In senso speculare, peraltro, come già detto, è emerso che in concreto il Comitato M5S ha effettuato spese anche in favore di candidati non appartenenti all'Associazione M5S, ed anche a beneficio di altri partiti della coalizione (circostanza, peraltro, dichiarata anche dalla ricorrente; pagg. 24 e 26 del ricorso).

Ancora, statuto e atto costitutivo del Comitato, attribuiscono all'Associazione Movimento 5 Stelle i normali poteri di controllo del socio promotore, quali la nomina iniziale del consiglio direttivo e dell'organo di controllo, nonché l'indicazione degli indirizzi e degli obiettivi da perseguire; tuttavia, il consiglio direttivo, una volta nominato, gode di autonomia operativa e l'organo di controllo non fa riferimento al Movimento 5 Stelle, bensì direttamente al consiglio direttivo. Né, emerge alcun potere gerarchico esercitabile dall'Associazione rispetto al Comitato e ai suoi organi.

12) Chiarito quanto sopra, e cioè che la ricorrente era tenuta alla presentazione della dichiarazione di spesa e del rendiconto, e ricordato che per esplicita (e ribadita a più riprese) affermazione della stessa, le spese per la campagna elettorale sono state affrontate dal Comitato M5S, si osserva che ciò, in ultima analisi, sta a significare che la dott.ssa Todde ha ricevuto i fondi per le spese elettorali dal Comitato, soggetto che non rientra nel novero dei partiti o delle formazioni politiche della cui lista ha fatto parte.

Non è quindi applicabile la disposizione di cui all'art. 2, comma I, n. 3, legge 441 del 1982, nella parte in cui prevede la possibilità di presentare una dichiarazione semplificata.

Esaminando, allora, quanto trasmesso dalla dott.ssa Todde al Collegio Regionale di Garanzia Elettorale il 17.6.2024 e il 3.12.2024, emerge che la stessa: in prima battuta, non ha trasmesso il proprio rendiconto, bensì quello del Comitato M5S, appunto un soggetto diverso dalla stessa, dichiarando di aver sostenuto spese e ricevuto contributi unicamente per il tramite di tale Comitato; in seconda battuta, ha reiterato la propria dichiarazione “opponendo” all'organo amministrativo che formulava contestazioni, di non essere tenuta alla rendicontazione, evidenziando di non aver effettuato spese in proprio.

Deve allora confermarsi, anche dalla lettura degli atti, che la ricorrente non ha presentato il rendiconto cui era tenuta, non essendo a lei riferibile quanto trasmesso al Collegio di Garanzia il 17.6.2024, e non avendo provveduto successivamente, a seguito dei rilievi dell'organo di controllo, alla produzione di quanto dovuto.

12.1) Al riguardo, tuttavia, la ricorrente ha eccepito che il Collegio di Garanzia non avrebbe proceduto alla contestazione della mancata presentazione del rendiconto, avendo invece posto a fondamento della sanzione (erroneamente, secondo il ricorso), la mera difformità della dichiarazione dal modello legale previsto; e nel corso del giudizio è stata eccepita la novità – e dunque l'inammissibilità – della contestazione vertente sull'inesistenza dello stesso.

Come già detto, il presente giudizio si caratterizza quale giudizio sul rapporto e, in quanto tale, coinvolge ed attinge direttamente ai presupposti sostanziali per l'irrogazione delle sanzioni.

Nella prospettiva dell'oggetto del giudizio, allora, deve dirsi che il fatto addebitato alla ricorrente è nitido ed è costituito dal non aver presentato la dichiarazione di spesa e il relativo rendiconto.

La circostanza che, nel provvedimento impugnato, la violazione sia stata qualificata in termini di difformità, anziché di vera e propria inesistenza del rendiconto, non muta i termini sostanziali della contestazione.

Esaminando, infatti, il verbale del Collegio di Garanzia del 12.11.2024, emerge che, al punto 1), l'organo amministrativo ha contestato alla dott.ssa Todde di aver *“inviato via pec i moduli di dichiarazione di spesa e rendiconto pubblicati nel sito della Segreteria del Collegio Regionale di Garanzia Elettorale predisposti per le spese sostenute dai singoli candidati in cui la medesima ha dichiarato, in relazione alla campagna elettorale, <di aver sostenuto spese, come da rendiconto allegato, per complessivi Euro 90.629,98> e di <aver ricevuto contributi e/o servizi, come da dichiarazione allegata, per Euro 90.670,01>, detti moduli risultano firmati solo dalla predetta e, agli stessi, la medesima ha allegato un rendiconto di spese elettorali e di fonti di finanziamento che appaiono sostenuti da un comitato denominato <Comitato Elettorale del M5S per l'elezione del Presidente della Regione Sardegna> che, come da lettera di accompagnamento risulta, essere stato inviato alla Corte dei Conti quale rendiconto delle spese elettorali del movimento/partito. Tale modalità non consente di chiarire se le spese indicate nei documenti depositati afferiscano alle spese della singola candidata alla carica di Presidente o alla campagna elettorale dei candidati alla carica di Consigliere sostenuti dal Movimento; si contesta la violazione dell'art. 7, comma 6, L. 515/93, come richiamato dall'art. 3, comma 1 della L.R. Sardegna n. 1/94”*.

Il fatto materiale della mancata presentazione del rendiconto, pertanto, è stato contestato in modo chiaro e inequivoco, con diffida del 12.11.2024, in calce alla quale si legge che *“non si procede, pertanto, all'approvazione e si delibera la formulazione delle relative contestazioni a carico della candidata suindicata – Todde Alessandra – che potrà fornire, entro e non oltre 15 giorni dalla ricezione della presente, chiarimenti con il deposito di memorie e/o documenti. Si rammenta che l'accertamento delle irregolarità comporta l'applicazione di sanzioni amministrative pecuniarie come previsto dall'art. 15, L.n. 515/93, come richiamato dall'art. 5, comma 3, della L.R. n. 1/94 e per i candidati eletti la decadenza dalla carica”*.

E' quindi rilevante evidenziare che, con le contestazioni del 12.11.2024, il Collegio di Garanzia ha assegnato alla candidata eletta il termine di quindici giorni per sanare e chiarire le irregolarità contestate alla medesima, coincidente con quello previsto anche dall'art. 15, comma VIII, legge 515 del 1993.

In sintesi, allora, considerato che non vi è necessità di formule sacramentali per la formulazione della diffida, e quindi non è dirimente il riferimento all'art. 14, comma IV, legge 515/93, si deve ribadire che: 1) il Collegio di Garanzia Elettorale ha contestato la mancata

presentazione di dichiarazione di spesa e rendiconto; 2) la resistente ha preso posizione su tale contestazione e, a tal fine, ha potuto usufruire del termine previsto dalla legge.

Del resto, anche la giurisprudenza di legittimità ha ritenuto che, nell'ipotesi di deposito materiale di una dichiarazione e di un rendiconto che tuttavia siano giuridicamente inesistenti, la contestazione del Collegio di Garanzia Elettorale sia quella di mancato di deposito *tout court*.

Infatti, in una vicenda in cui il candidato eletto al Parlamento aveva presentato un mero conteggio informale dei contributi ricevuti e delle spese sostenute, privo dell'estratto del conto corrente bancario, il giudice di legittimità ha affermato che *“Nel caso, dunque, in cui, come nella fattispecie in esame, il rendiconto, l'indicazione dei contributi ricevuti e gli estratti dei conti correnti utilizzati non vengano trasmessi, non si configura la fattispecie di cui all'art. 14 ma quella, diversa, correttamente ritenuta applicabile dalla Corte, di cui all'art. 15, commi 5 e 8”* (Cass. 9587 del 2017).

La candidata, peraltro, ha dimostrato di aver compreso pienamente la contestazione già con le sue deduzioni del 3.12.2024, con le quali ha riscontrato la nota del 12.11.2024, affermando di non aver presentato dichiarazione e rendiconto proprio perché non era tenuta farlo.

E' opportuno al riguardo riportare ampio stralcio della risposta fornita al Collegio di Garanzia dalla ricorrente con la già citata nota del 3.12.2024, precisando che le parti sottolineate e in grassetto sono proprie delle deduzioni della stessa:

“Prima di entrare nel merito delle singole contestazioni formulate, si ritiene utile effettuare una breve ricostruzione degli obblighi di pubblicità delle spese elettorali, oltre che del regime di controllo e di quello sanzionatorio previsto per le eventuali violazioni dei suddetti obblighi.

La regolamentazione della verifica delle spese elettorali viene disciplinata dalla Legge n. 515/1993 - distinguendo a seconda che le suddette spese siano effettuate dai singoli candidati ovvero da partiti, movimenti, liste e gruppi di candidati - richiamata ed estesa dalla Legge Regionale n. 1/1994, con riferimento all'elezione dei membri del Consiglio regionale della Sardegna.

La prima ipotesi, ovvero quella relativa alla pubblicità delle spese elettorali dei singoli candidati, per quanto si ritiene qui rilevante, è disciplinata principalmente dal comma 6 dell'art. 7 della L. 515/1993 e dall'art. 2, primo comma n. 3) della legge 5 luglio 1982 n°441.

*L'art. 2 della Legge 5 luglio 1982 n. 441 stabilisce che: “Entro tre mesi dalla proclamazione i membri del Senato della Repubblica ed i membri della Camera dei deputati sono tenuti a depositare presso l'ufficio di presidenza della Camera di appartenenza: ... 3) una dichiarazione concernente le spese sostenute e le obbligazioni assunte per la propaganda elettorale **ovvero l'attestazione di***

essersi avvalsi esclusivamente di materiali e di mezzi propagandistici predisposti e messi a disposizione dal partito o dalla formazione politica della cui lista hanno fatto parte, con l'apposizione della formula "sul mio onore affermo che la dichiarazione corrisponde al vero".

Il comma 6 dell'art. 7 della L. 515/1993 stabilisce quindi che: "La dichiarazione di cui all'art. 2, primo comma, n. 3), della legge 5 luglio 1982, n. 441, deve essere trasmessa entro tre mesi dalla proclamazione, oltre che al Presidente della Camera di appartenenza, al Collegio regionale di garanzia elettorale di cui all'art. 13, che ne cura la pubblicità. Oltre alle informazioni previste da tale legge, alla dichiarazione deve essere allegato un rendiconto relativo ai contributi e servizi ricevuti ed alle spese sostenute. Vanno analiticamente riportati, attraverso l'indicazione nominativa, anche mediante attestazione del solo candidato, i contributi e servizi provenienti dalle persone fisiche, se di importo o valore superiore all'importo di cui all'articolo 4, terzo comma, della legge 18 novembre 1981, n. 659, e successive modificazioni, e tutti i contributi e servizi di qualsiasi importo o valore provenienti da soggetti diversi. Vanno inoltre allegati gli estratti dei conti correnti bancari ed eventualmente postali utilizzati. Il rendiconto è sottoscritto dal candidato e controfirmato dal mandatario, che ne certifica la veridicità in relazione all'ammontare delle entrate."

L'art. 15 della medesima Legge n. 515/1993, poi dopo aver disposto al comma 7 che "L'accertata violazione delle norme che disciplinano la campagna elettorale, dichiarata dal Collegio di garanzia elettorale in modo definitivo, costituisce causa di ineleggibilità del candidato e comporta la decadenza dalla carica del candidato eletto nei casi espressamente previsti nel presente articolo con delibera della Camera di appartenenza.", al successivo comma 8 disciplina il regime sanzionatorio previsto per il mancato deposito delle dichiarazioni stabilendo che: "In caso di mancato deposito nel termine previsto della dichiarazione di cui all'art. 7, comma 6, da parte di un candidato [proclamato eletto], il Collegio regionale di garanzia elettorale, previa diffida a depositare la dichiarazione entro i successivi quindici giorni, applica la sanzione di cui al comma 5 del presente articolo. La mancata presentazione entro tale termine della dichiarazione da parte del candidato proclamato eletto, nonostante la diffida ad adempiere, comporta la decadenza dalla carica".

La suddetta norma prevede quindi la possibilità di decadenza solo nei suindicati casi espressamente previsti e, per quel che qui interessa, in caso di mancato deposito delle prescritte dichiarazioni nel termine di tre mesi della data di proclamazione degli eletti, con la possibilità però di sanare l'eventuale mancato deposito effettuando lo stesso entro 15 giorni dalla contestazione formulata dal Collegio Regionale di Garanzia Elettorale ai sensi dell'art. 14.

La decadenza non è perciò prevista in caso di irregolarità della dichiarazione depositata, ai sensi del comma 11 il quale stabilisce che “In caso di irregolarità nelle dichiarazioni delle spese elettorali di cui all'art. 7, comma 6, o di mancata indicazione nominativa dei soggetti che hanno erogato al candidato contributi, nei casi in cui tale indicazione sia richiesta, il Collegio regionale di garanzia elettorale, esperita la procedura di cui all'art. 14, comma 4, applica la sanzione amministrativa pecuniaria da lire dieci milioni a lire cento milioni”.

*Evidenziato quanto sopra in merito alla pubblicità delle spese dei singoli candidati, con riferimento invece al regime previsto per la pubblicità, ed il controllo delle spese elettorali di partiti, movimenti, liste e gruppi di candidati, si rileva che tale attività viene invece disciplinata dall'art. 12 della medesima legge 515/1993, il quale stabilisce che: “I rappresentanti di partiti, movimenti, liste e gruppi di candidati presenti nell'elezione per la Camera dei deputati o per il Senato della Repubblica, **devono presentare alla Corte dei conti, entro quarantacinque giorni dall'insediamento delle rispettive Camere**, il consuntivo relativo alle spese per la campagna elettorale e alle relative fonti di finanziamento (1). (2)*

.....

3. I controlli devono essere limitati alla verifica della conformità alla legge delle spese sostenute [dagli aventi diritto] e della regolarità della documentazione prodotta a prova delle spese stesse. I controlli devono concludersi entro sei mesi dalla presentazione dei consuntivi alla Corte dei conti, salvo che il collegio di cui al comma 2, con delibera motivata, non stabilisca un termine ulteriore, comunque non superiore ad altri tre mesi. La Corte dei conti riferisce direttamente ai Presidenti delle Camere sui risultati del controllo eseguito.”.

Alla luce della normativa sopra richiamata, in estrema sintesi, si può affermare che, non avendo la Candidata esponente acquisito finanziamenti, né sopportato alcuna spesa, ma essendosi avvalsa esclusivamente di materiali e di mezzi propagandistici predisposti e messi a disposizione dal partito o dalla formazione politica della cui lista ha fatto parte, la stessa non era tenuta a agli adempimenti previsti dall'art. 7 comma 6 della Legge 515/1993.

*La sottoscritta aveva quindi solo l'obbligo di attestare la suddetta circostanza dichiarando **<di essersi avvalsi(o) esclusivamente di materiali e di mezzi propagandistici predisposti e messi a disposizione dal partito o dalla formazione politica della cui lista hanno fatto parte, con l'apposizione della formula sul mio onore, affermo che la dichiarazione corrisponde al vero>**.*

Sulla base dei principi sopraesposti si deve quindi ritenere legittima e conforme al dettato normativo la condotta tenuta dalla scrivente in relazione alle dichiarazioni espresse e alla documentazione di spesa depositata.

La scrivente, infatti, non ha acquisito risorse economiche in prima persona, né ha sopportato direttamente delle spese, ma, come detto, si è avvalsa esclusivamente dei materiali e dei mezzi propagandistici predisposti e messi a disposizione, a suo favore ed a favore di tutti i candidati appartenenti al suddetto movimento, dalla formazione politica della cui lista ha fatto parte e, specificatamente, dal Comitato Elettorale del Movimento 5 Stelle.

In ragione di quanto sopra non trovano applicazione al caso di specie gli oneri di pubblicità imposti dall'art. 7 per i singoli candidati, quali l'obbligo della nomina del mandatario, dell'apertura del conto corrente ecc.

L'unico obbligo che, come già osservato, permaneva in capo alla scrivente era appunto quello di dichiarare, ai sensi dell'art. 7 della L. 515/1993 e dall'art. 2, primo comma, n. 3), della legge 5 luglio 1982, di non aver acquisito risorse e sopportato spese e di essersi avvalsa degli strumenti di propaganda messi a disposizione della lista”.

Ricordate quindi le dichiarazioni depositate con la relativa documentazione, la candidata proseguiva che ***“Nel caso di specie risulta quindi evidente dalla documentazione e dalle dichiarazioni depositate che le spese sono state sostenute dal citato Comitato e non possono essere attribuite alla sottoscritta.***

Come emerge dalla pec che si allega alla presente, infatti, tutta la documentazione di spesa inviata dalla scrivente a Codesto Ecc.mo Collegio era stata già inviata, in data 23 maggio 2024 dal “Comitato Elettorale del M5S per l'elezione del Presidente della Regione Sardegna 2024” alla Corte dei Conti competente alla sua valutazione. (DOC. 7)”.

Ebbene, appare evidente che la ricorrente stesse prendendo posizione circa il tema della effettiva presentazione della dichiarazione e del rendiconto, per confutare che fosse tenuta a tale adempimento.

La stessa, infatti, procede ulteriormente ad affermare che *“In ogni caso , anche ai sensi del comma 4 dell'art. 14 e dell'ultimo periodo del comma 8 dell'art. 15 della Legge 515/1993, così come indicato nell'atto di contestazione da Voi inoltrato, si deposita il modello “Elezioni regionali Dichiarazione senza spese” attraverso il quale la sottoscritta “dichiara sul suo onore di non aver sostenuto spese, assunto obbligazioni né ricevuto contributi e/o servizi, nonché di essersi avvalsa*

esclusivamente di materiali e di mezzi propagandistici predisposti e messi a disposizione dal partito o dalla formazione politica della cui lista ho fatto parte” (DOC 3).

In particolare, deve evidenziarsi che la dott.ssa Todde tanto stava affermando e producendo dichiaratamente ai sensi dell’art. 15, comma VIII, ultimo periodo, a tenore del quale, si ricorda, *“La mancata presentazione entro tale termine della dichiarazione da parte del candidato proclamato eletto, nonostante la diffida ad adempiere, comporta la decadenza dalla carica”*.

12.2) Sul punto, tuttavia, è necessario svolgere un’ulteriore considerazione, non secondaria.

Anche a voler accedere alla tesi della dott.ssa Todde, secondo cui la contestazione del Collegio sarebbe diversa e quindi non sarebbe possibile scrutinare il vizio di mancata presentazione della dichiarazione e del rendiconto, il Tribunale dovrebbe comunque pervenire alle medesime conclusioni, poiché, nell’esaminare le difformità fra il modello legale e il rendiconto presentato, l’accertamento non potrebbe che riguardare (preliminarmente) se un rendiconto è stato presentato oppure no.

Tale valutazione si caratterizza, sul piano ontologico, per essere “relazionale”, cioè tra due oggetti che vengono posti a confronto (il modello legale di rendiconto e il rendiconto concretamente presentato), sul presupposto, tutto fattuale, che i due oggetti, prima di tutto, esistano.

Dunque, anche a voler limitare la valutazione del Tribunale alla difformità del rendiconto rispetto al modello legale, non potrebbe non rilevarsi che un tale confronto risulta impossibile posto che la candidata non ha mai depositato il proprio rendiconto.

In altri termini, l’accertamento della sussistenza o meno del rendiconto è un passaggio obbligatorio non solo per pronunciarsi sulla violazione del mancato deposito, ma anche per statuire sulla difformità, essendo inconfigurabile un raffronto fra due oggetti di cui uno sia inesistente.

13) Dalle circostanze di cui sopra e, in particolare, dal fatto che la ricorrente abbia ricevuto fondi non dal partito o dalla lista di appartenenza, discendono gli obblighi in capo alla stessa anche di nomina del mandatario, apertura di un conto corrente dedicato alla ricezione dei fondi e alle spese della campagna elettorale, sottoscrizione e asseverazione del rendiconto da parte del mandatario, e produzione dell’estratto del conto corrente bancario o postale.

Anche detti obblighi sono stati disattesi dalla dott.ssa Todde, come pacificamente affermato dalla stessa.

14) L’ultima contestazione formulata dal Collegio Elettorale di Garanzia Elettorale attiene alla carenza di informazione e documentazione circa il conto corrente sul quale sono confluite le

somme indicate nell'elenco prodotto dalla candidata ai sensi dell'art. 7, commi III e IV, legge 515 del 1993.

Il Collegio di Garanzia ha contestato alla dott.ssa Todde di non aver allegato e documentato su quale conto corrente sarebbero confluite le somme derivanti da sedici finanziamenti ricevuti per la campagna elettorale mediante lo strumento *paypal*.

Al riguardo, la ricorrente ha affermato l'irrelevanza del documento in quanto riferito a contributi erogati a favore del Comitato 5 Stelle, e che, dall'esame "*del conto corrente depositato*", emergerebbe che anche i finanziamenti veicolati con lo strumento *paypal*, sono confluiti nel conto corrente del Comitato.

La circostanza da ultima dedotta non trova riscontro nella documentazione in atti.

Raffrontando la lista dei sedici versamenti *paypal* in questione con la lista movimenti del conto corrente acceso presso Intesa Sanpaolo n. 1000/00061648, non si trova corrispondenza, nel senso che non risulta che le somme *de quibus* siano confluite nel conto corrente del Comitato.

Emerge quindi che sono stati effettuati finanziamenti non veicolati nel suddetto conto corrente e non è possibile sapere ove essi siano confluiti e come siano stati utilizzati.

La violazione contestata, pertanto, sussiste.

15) Venendo alla quantificazione della sanzione pecuniaria, si rileva che le violazioni contestate alla ricorrente con il provvedimento impugnato, sono risultate tutte sussistenti.

Le stesse non sono mere irregolarità o vizi formali, ma sono violazioni sostanziali e gravi (oltre che plurime), in quanto disattendono integralmente la disciplina in materia di spese elettorali, rendendo impossibile verificare con sicurezza i fondi ricevuti dalla ricorrente, il soggetto finanziatore e l'impiego delle somme.

Deve quindi confermarsi anche l'importo della sanzione, come quantificato dal Collegio di Garanzia, che appare determinato secondo il corretto procedimento giuridico dell'individuazione della sanzione per la violazione più grave e l'incremento fino al triplo per ogni ulteriore violazione, conformemente a quanto previsto dell'art. 8, legge 689 del 1981.

16) Per quanto concerne la sanzione della decadenza, si osserva quanto segue.

Al riguardo, preliminarmente, si rileva che il provvedimento contestato non ha disposto la decadenza, ma, ritenendo che le violazioni accertate comportassero detta conseguenza, ha disposto la trasmissione degli atti al Presidente del Consiglio regionale.

Deve confermarsi in questa sede che non rientra nella competenza del Collegio di Garanzia né in quella del Tribunale adito per l'impugnazione dell'ordinanza-ingiunzione, pronunciare l'eventuale decadenza della ricorrente.

La competenza è rimessa dalla legge al Consiglio regionale.

All'organo amministrativo di controllo e poi a quello giurisdizionale, che non intende esondare dall'alveo delle proprie competenze, è rimesso esclusivamente l'accertamento della violazione delle norme in materia di spese elettorali.

Effettuato detto vaglio, che rimane insindacabile dal Consiglio regionale, quest'ultimo assumerà le sue determinazioni sulla decadenza, tenendo fermo quanto accertato in questa sede.

Null'altro si deve quindi dire sul punto.

17) Le spese del giudizio devono essere integralmente compensate tra le parti, in considerazione della novità e peculiarità della vicenda, dell'assenza di specifici precedenti giurisprudenziali e della complessità delle questioni giuridiche trattate.

P.Q.M.

Il Tribunale, definitivamente pronunciando:

- dichiara l'inammissibilità di tutti gli interventi;
- dichiara la carenza di legittimazione passiva del Ministero della Giustizia;
- rigetta il ricorso di Alessandra Todde avverso l'ordinanza-ingiunzione del Collegio Regionale di Garanzia Elettorale presso la Corte d'appello di Cagliari adottata il 20.12.2024 e notificata il 3.1.2025;
- compensa integralmente fra tutte le parti le spese del presente giudizio;
- ai sensi dell'art. 22, comma VI, d.lgs. 150 del 2011, manda alla Cancelleria per l'immediata trasmissione di copia della presente sentenza al Presidente della Regione perché, entro ventiquattro ore dal ricevimento, provveda alla pubblicazione per quindici giorni del dispositivo nell'albo dell'ente.

Così deciso in Cagliari, nella camera di consiglio del 22 maggio 2025.

Il Presidente est.

dott. Gaetano Savona