

Corte di cassazione
Sezioni unite civili
Ordinanza 20 ottobre 2016, n. 21262

RITENUTO IN FATTO

1. Con ricorso *ex art. 702-bis c.p.c.*, depositato in data 31 marzo 2015 e notificato il 24 aprile 2015, Michele Guaitini e altri cittadini italiani iscritti nelle liste elettorali di Comuni facenti parte del territorio della Regione Umbria hanno proposto, dinanzi al Tribunale ordinario di Perugia, azione di accertamento del diritto "di esercitare il proprio diritto di voto libero, eguale, personale e diretto, così come attribuito e garantito nel suo esercizio dalla Costituzione italiana e dalle vigenti norme di diritto internazionale convenzionale", chiedendo di dichiarare in quali parti la legge della Regione Umbria 23 febbraio 2015, n. 4, recante modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 4 gennaio 2010, n. 2 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale), non sia applicabile.

I ricorrenti hanno in particolare censurato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni della l.r. n. 4 del 2015 che regolano: (a) l'attribuzione di un premio di maggioranza per la composizione del Consiglio regionale e la misura del premio stesso; (b) l'attribuzione di un "premio di minoranza", ossia la circostanza che la legge elettorale contempli l'elezione del secondo candidato Presidente più votato; (c) l'assegnazione dei seggi in Consiglio regionale "in base ai voti del candidato Presidente e della lista ad esso collegata"; (d) il meccanismo di riparto del premio di maggioranza tra le liste della coalizione collegata al candidato Presidente risultato eletto e l'attribuzione dei seggi alle liste minori della coalizione medesima.

Si è costituita in giudizio la Regione Umbria. Ha eccepito preliminarmente il difetto di giurisdizione del giudice ordinario in favore del giudice amministrativo e, in subordine, ha contestato nel merito la fondatezza della domanda, chiedendo il rigetto della stessa e la declaratoria di manifesta infondatezza delle prospettate questioni di legittimità costituzionale.

2. Nella pendenza del giudizio dinanzi al Tribunale ordinario di Perugia, la Regione Umbria ha proposto, con atto notificato in data 8 febbraio 2016, istanza di regolamento preventivo di giurisdizione, chiedendo che venga dichiarato il difetto di giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria e affermata la giurisdizione del giudice amministrativo.

2.1. Ad avviso della Regione ricorrente, la giurisdizione sulla controversia oggetto del giudizio principale si radicherebbe innanzi al giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 126 c.p.a., che riserva alla giurisdizione amministrativa il contenzioso «in materia di operazioni elettorali relative al rinnovo degli organi elettivi dei comuni, delle province, delle regioni e all'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia».

L'azione promossa dinanzi al giudice *a quo* - si sostiene - non è intesa a consentire ai ricorrenti di godere del diritto di elettorato attivo o passivo, non essendo in contestazione l'inserimento dei ricorrenti nelle liste elettorali, la loro possibilità di candidarsi a consigliere regionale o a Presidente della Giunta regionale, né avendo essi lamentato alcun impedimento, di fatto o di diritto, all'esercizio del diritto di voto. Al contrario, i ricorrenti contesterebbero direttamente la legittimità costituzionale di alcune previsioni della legge della Regione Umbria, perché le regole che disciplinano l'attribuzione dei seggi nel Consiglio regionale sulla base dei voti espressi comporterebbero la lesione del loro diritto di voto.

La Regione afferma che le operazioni elettorali - le cui controversie sono devolute alla cognizione del giudice amministrativo - non si esauriscono nelle attività di votazione vere e proprie, ma si estendono al complesso procedimento elettorale, dalla indizione delle elezioni fino alla proclamazione degli eletti, sicché sono devolute al detto giudice anche le controversie che investono la presentazione e l'accettazione delle liste, quelle relative alla proclamazione degli eletti, quelle che implicano la sostituzione dei candidati illegittimamente eletti con quelli che ne hanno diritto e quelle concernenti la violazione delle disposizioni che regolano l'esercizio del diritto di voto. L'eventuale violazione delle disposizioni che regolano l'esercizio del diritto di voto si riverbera, secondo la Regione ricorrente, sulla

legittimità degli atti del procedimento elettorale e, in particolare, del verbale di proclamazione degli eletti: tra le disposizioni che regolano l'esercizio del diritto di voto ci sarebbero anche quelle di rango costituzionale, ed il rimedio *ex* art. 130 c.p.a. consentirebbe l'impugnazione del risultato delle elezioni, anche per illegittimità derivata dalla illegittimità costituzionale della legge regionale regolatrice.

L'appartenenza della controversia alla cognizione del giudice amministrativo sarebbe confermata anche dalla sentenza della Corte costituzionale n. 110 del 2015, con cui è stata dichiarata inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21 della l. 24 gennaio 1979, n. 18 (concernente l'elezione dei componenti del Parlamento europeo spettanti all'Italia), sollevata in relazione agli artt. 1, 3 e 48 Cost. dal Tribunale civile di Venezia.

Infine, la ricorrente ricorda che il giudice amministrativo è già stato chiamato a vagliare la legittimità costituzionale delle disposizioni di legge regionale che disciplinano le elezioni regionali e, in tali casi, ha sempre ritenuto la propria giurisdizione.

3. Michele Guaitini, Adriana Eden Susanna Galgano e Filippo Gallinella hanno resistito con controricorso, concludendo per la richiesta di declaratoria della giurisdizione del Tribunale civile ordinario di Perugia.

Ad avviso dei controricorrenti, dalla sentenza n. 110 del 2015 della Corte costituzionale non si ricaverebbe alcuna indicazione nel senso della competenza del giudice amministrativo a conoscere dell'azione circa il diritto di votare secondo Costituzione.

Si deduce inoltre che la controversia nella specie è stata proposta quando non era ancora iniziato il procedimento elettorale, sicché i ricorrenti non potevano inserire la loro domanda in un ricorso al TAR volto a far annullare un procedimento elettorale non ancora iniziato. Nella specie sarebbe in gioco l'espressione del voto, che costituisce oggetto di un diritto inviolabile e "permanente", sicché sussisterebbe la giurisdizione del giudice civile quale giudice naturale dei diritti fondamentali e dei diritti politici in generale.

4. Il ricorso è stato avviato alla trattazione in camera di consiglio sulla base delle conclusioni scritte del pubblico ministero, ai sensi dell'art. 380-*ter* c.p.c., il quale ha chiesto che sia dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario.

La Regione Umbria ha presentato una memoria con cui ha replicato alle conclusioni del pubblico ministero.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. I cittadini elettori e non candidati, ricorrenti nel giudizio *a quo*, hanno chiesto di accertare e dichiarare il loro diritto di voto libero, eguale, personale e diretto, secondo le garanzie costituzionali e sovranazionali. Tale diritto, secondo la prospettazione delle parti che hanno promosso la controversia, sarebbe reso incerto da una normativa elettorale - la legge regionale dell'Umbria n. 4 del 2015 - che altererebbe queste garanzie, e che per questo dovrebbe essere sottoposta a scrutinio di costituzionalità. Si assume, infatti, che la citata legge regionale, in relazione all'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale, attribuirebbe un premio di maggioranza eccedente, istituirebbe un anomalo premio di minoranza, assegnerebbe i seggi in base ai voti del candidato e non della lista e ripartirebbe il premio secondo criteri non conformi ai parametri evocati.

2. Il Collegio ritiene che conoscere di detta controversia, promossa prima ed al di fuori dell'avvio del procedimento elettorale per il rinnovo degli organi elettivi della Regione, spetta alla giurisdizione del giudice ordinario, perché il *petitum* sostanziale della domanda investe la tutela del diritto fondamentale di elettorato attivo, ed il giudice ordinario è il giudice naturale dei diritti fondamentali e, tra questi, dei diritti politici.

2.1. In particolare, la controversia non ricade nell'ambito della giurisdizione amministrativa sul contenzioso elettorale, di cui agli artt. 126, 129 e 130 c.p.a.

Infatti, la giurisdizione che tali disposizioni assegnano al giudice amministrativo ha ad oggetto le sole «operazioni elettorali», ossia la regolarità delle forme procedurali di svolgimento delle elezioni, alle quali fanno capo nei singoli posizioni che hanno la consistenza dell'interesse legittimo, non del diritto soggettivo.

E benché tali operazioni non si esauriscano nelle attività di votazione, ma si estendano al procedimento elettorale preparatorio per le elezioni regionali e comprendano tutti gli atti del complesso procedimento, dall'emanazione dei comizi elettorali sino alla proclamazione degli eletti, resta tuttavia attribuita all'autorità giudiziaria ordinaria la cognizione delle controversie nelle quali si fanno valere posizioni di diritto soggettivo, quali quelle che si riconnettono al diritto di elettorato attivo o che concernono ineleggibilità, decadenze e incompatibilità.

Come sottolinea esattamente il pubblico ministero nelle sue conclusioni scritte, in materia di contenzioso elettorale l'ambito della giurisdizione amministrativa "non è affatto un sistema di giurisdizione esclusiva, che possa includere posizioni di diritto pieno", il che è confermato dall'"elencazione (tassativa) contenuta nell'art. 133 c.p.a., che individua per l'appunto le 'materie di giurisdizione esclusiva' e non comprende quella elettorale". Una attribuzione al giudice amministrativo, in quest'ambito, della giurisdizione su diritti, e diritti fondamentali, proprio "in quanto derogatoria del criterio di riparto costituzionalmente delineato dall'art. 103, primo comma, Cost.", avrebbe richiesto una legge, "nel rispetto della riserva ivi contenuta... oltre che dei principi e dei limiti fissati dalla sentenza costituzionale n. 204 del 2004" (Corte cost., sentenza n. 259 del 2009): legge che non può "essere individuata nella generale e generica locuzione dell'art. 126 c.p.a. invocato a fondamento del ricorso per regolamento".

A questo approdo interpretativo, del resto, è pervenuta la giurisprudenza di questa Corte regolatrice con riguardo alla disciplina di cui al previgente art. 6 della l. n. 1034 del 1971. Si è infatti affermato (Cass., Sez. un., 1° luglio 1992, n. 8084) che la (allora) prevista competenza dei tribunali amministrativi regionali a «decidere sui ricorsi concernenti controversie in materie di operazioni per le elezioni dei consigli comunali, provinciali e regionali» si caratterizzava per la pertinenza delle operazioni "a situazioni giuridiche soggettive che hanno la consistenza del mero interesse legittimo", e si è conseguentemente escluso che alla giurisdizione amministrativa in tali controversie potesse "riconoscersi carattere esclusivo", costituendo essa, piuttosto, "una applicazione dei criteri generali di riparto della giurisdizione fra giudice ordinario e giudice amministrativo". Si tratta di un esito condiviso ed applicato dai giudici amministrativi, i quali - ribadita la spettanza al giudice ordinario delle "questioni che vertono su diritti soggettivi perfetti" - hanno riconosciuto ricadenti nel loro perimetro giurisdizionale "tutte le decisioni relative all'annullamento degli atti amministrativi attinenti alle operazioni elettorali, nell'ambito delle quali sono ricomprese anche le deliberazioni dei competenti uffici elettorali in ordine all'ammissione o ricusazione dei candidati e dei relativi simboli" (C.d.S., Ad. Plen., n. 10 del 2005).

2.2. Ad avviso del Collegio, l'appartenenza della presente controversia alla cognizione del giudice amministrativo non può neppure ricavarsi dalla sentenza della Corte costituzionale n. 110 del 2015, con cui è stata dichiarata inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, primo comma, nn. 1-*bis*) e 2), della l. n. 18 del 1979, nella parte in cui prevede, per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, una soglia di sbarramento per le liste che non abbiano conseguito sul piano nazionale almeno il quattro per cento dei voti validi espressi, sollevata, in riferimento agli artt. 1, secondo comma, 3 e 48 Cost., dal Tribunale ordinario di Venezia, che era stato adito con una domanda di accertamento formulata con riferimento alle future consultazioni elettorali.

Invero, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 110 del 2015, ha argomentato *a contrario* dalla sentenza n. 1 del 2014, con cui è stata decisa la questione di legittimità costituzionale relativa alla legge elettorale per la Camera e il Senato, dove si trattava di evitare una "zona franca", sottratta al sindacato costituzionale, dato che l'ordinamento riserva alle Camere il contenzioso sui risultati delle elezioni politiche, non contemplando il sindacato di un giudice terzo; e ha rilevato che "le vicende elettorali relative all'elezione dei membri italiani del Parlamento europeo, a differenza di quelle relative all'elezione del Parlamento nazionale, possono essere sottoposte agli ordinari rimedi giurisdizionali, nel cui ambito può svolgersi ogni accertamento relativo alla tutela del diritto di voto e può essere sollevata incidentalmente la questione di costituzionalità delle norme che lo disciplinano". Di qui, appunto, la inammissibilità della questione (allora) sollevata: posto che "al di fuori di una determinata vicenda elettorale nella quale sia dedotta la violazione di uno specifico diritto di voto, non può essere ritenuta

ammissibile un'azione con la quale venga richiesto l'accertamento in astratto del contenuto di tale diritto "sull'asserito presupposto dell'illegittimità costituzionale" delle disposizioni denunciate.

La Corte costituzionale non ha tratto la conclusione di inammissibilità della questione né dal difetto di legittimazione del Tribunale ordinario, per ragioni attinenti al sistema di riparto di giurisdizione, a sollevare il dubbio di legittimità costituzionale, né dalla appartenenza alla giurisdizione amministrativa di una domanda finalizzata ad accertare la portata, ritenuta incerta, del diritto di voto nelle elezioni del Parlamento europeo.

Quel che la Corte costituzionale ha affermato è che, in presenza di una domanda di accertamento astratta, incardinata al di fuori di una determinata vicenda elettorale, non è possibile ravvisare il requisito della pregiudizialità costituzionale, il quale implica l'esistenza di un *petitum* separato e distinto dalla questione di costituzionalità su cui il giudice *a quo* sia chiamato a pronunciarsi.

La sola implicazione desumibile dalla citata sentenza della Corte costituzionale è che una eventuale proposizione della questione di costituzionalità da parte del Tribunale ordinario di Perugia potrebbe non essere idonea a superare il vaglio preliminare di ammissibilità, e ciò per la mancanza del requisito della rilevanza, in quanto l'incertezza sulla portata del diritto al voto nelle elezioni regionali è suscettibile di profilarsi e misurarsi solo in termini concreti, con l'applicazione della norma dubbia in una determinata vicenda elettorale.

Invece, quel che dalla pronuncia di inammissibilità della Corte costituzionale non può farsi derivare è che la domanda come proposta dinanzi al Tribunale ordinario di Perugia appartenga al plesso giurisdizionale del giudice amministrativo.

Il Collegio non può che far proprie le puntuali conclusioni dell'Ufficio del procuratore generale, lì dove si rileva che nel perimetro della giurisdizione del giudice speciale non rientra "alcuna delle pretese 'assolute' dei ricorrenti, che non individuano alcun atto della procedura da impugnare, ma si limitano a censurare nei fondamenti l'impianto della legge regionale".

La circostanza che - a fronte dell'ordinario rimedio giurisdizionale apprestato dall'ordinamento, tipicamente e specificamente rivolto, nel contesto dell'apposito rito disegnato dall'art. 130 c.p.a., a risolvere, nella concretezza di una determinata vicenda relativa al rinnovo degli organi elettivi della Regione, le controversie in materia di operazioni elettorali - possa in ipotesi non esservi spazio, per mancanza di interesse ad agire, per un'azione di accertamento mero del contenuto del diritto di voto, non si colloca sul piano della individuazione del giudice munito di *potestas iudicandi*, ma attiene, semmai, al diverso ambito della riscontrabilità o meno, nella causa così come proposta, di detta condizione dell'azione, che spetta al giudice adito valutare.

Così come rientra nei poteri del giudice adito, e non riguarda il riparto di giurisdizione, decidere se nella specie ricorrano i denunciati vizi intrinseci alla domanda per quella che la Regione definisce "grave e insanabile contraddittorietà del *petitum*" (per avere da una parte invocato la valutazione incidentale d'incostituzionalità e dall'altra richiesto la disapplicazione della legge in favore del diritto europeo e internazionale).

3. È dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario.

Il giudice del merito provvederà sulla liquidazione delle spese del presente regolamento.

P.Q.M.

La Corte dichiara la giurisdizione del giudice ordinario, al quale rimette la liquidazione delle spese del regolamento

Presidente: Canzio - Estensore: Giusti