

Cass. civ., s.u., ordinanza 20 ottobre 2016, n. 21262 – Pres. Canzio, Est. Giusti

Elezioni regionali – Diritto di elettorato attivo – Azione di accertamento – giurisdizione ordinaria

Spetta alla giurisdizione ordinaria la cognizione di una domanda, promossa prima e al di fuori dell'avvio del procedimento elettorale, di accertamento del diritto di elettorato attivo, asseritamente leso dalle previsioni di una legge regionale disciplinante le modalità di attribuzione dei seggi nel consiglio regionale, in quanto il giudice ordinario è il giudice naturale dei diritti fondamentali e, tra questi, dei diritti politici. (1).

(1) Con la sentenza in epigrafe le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, chiamate a pronunciarsi in sede di regolamento preventivo di giurisdizione, hanno confermato l'orientamento giurisprudenziale secondo cui spetta al giudice ordinario la cognizione delle azioni aventi ad oggetto il diritto fondamentale di elettorato attivo.

Nel caso di specie, si trattava di un'azione, proposta da alcuni cittadini dinanzi al Tribunale ordinario di Perugia, per l'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"*, in relazione al quale gli attori chiedevano di sollevare la questione di costituzionalità della legge della Regione Umbria 23 febbraio 2015, n. 4, in materia di elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale.

Essi assumevano, infatti, che la citata legge 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.

Le Sezioni unite hanno quindi ritenuto che la cognizione di detta controversia, promossa prima ed al di fuori dell'avvio del procedimento elettorale per il rinnovo degli organi elettivi della Regione, spettasse alla giurisdizione del giudice ordinario, perché il *petitum* sostanziale della domanda investiva 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.

Questi i passaggi fondamentali della decisione:

a) la controversia non ricade nell'ambito della giurisdizione amministrativa sul contenzioso elettorale, di cui agli artt. 126, 129 e 130 c.p.a., poiché 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 (che comprendono tutti gli atti del complesso procedimento elettorale, dall'emanazione dei comizi elettorali sino alla proclamazione degli eletti), rispetto alle quali i singoli vantano situazioni soggettive che hanno consistenza di interesse legittimo, non di diritto soggettivo;

b) né può ritenersi che la giurisdizione del giudice amministrativo in materia elettorale di cui agli artt. 126, 129 e 130 c.p.a. rientri tra i casi di giurisdizione esclusiva, atteso che essa non è ricompresa nell'elenco (tassativo) di cui all'art. 133 c.p.a. e che 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 specifica, da emanarsi peraltro nel rispetto dei principi e dei limiti fissati dalla sentenza costituzionale n. 204 del 2004;

c) l'appartenenza della presente controversia alla cognizione del giudice amministrativo, infine, non può neppure ricavarsi in via interpretativa dalla sentenza della Corte costituzionale n. 110 del 2015 (in *Foro it.* 2015, parte I, col. 2618 con nota di richiami e in , in *Giur. cost.* 2015, 3, 876 con nota di Sorrentino.), con la quale la questione incidentale di costituzionalità relativa alla previsione di una soglia di sbarramento per l'elezione dei rappresentanti al Parlamento europeo è stata dichiarata inammissibile, in quanto - in quel caso - la pronuncia di inammissibilità è stata motivata in relazione alla carenza del requisito della pregiudizialità costituzionale, essendosi in presenza di una domanda di accertamento astratta, incardinata al di fuori di una determinata vicenda elettorale, e non è invece stata posta in dubbio la giurisdizione del giudice remittente (Tribunale ordinario) e dunque la sua legittimazione a proporre la questione di costituzionalità;

d) pertanto, deve ritenersi 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;

e) la circostanza che potrebbe - in ipotesi - non esservi spazio, per un'azione di accertamento mero del contenuto del diritto di voto, per mancanza di interesse ad agire, non è questione che rileva ai fini della individuazione del giudice munito di *potestas iudicandi*, ma attiene, semmai, al diverso ambito ammissibilità della causa così come proposta, che spetta al giudice adito valutare.

Per completezza si segnala:

1) Per quanto attiene al riparto di giurisdizione tra autorità giudiziaria ordinaria e giudici amministrativi nell'ambito del contenzioso elettorale (in relazione alla disciplina di cui al previgente art. 6 della legge n. 1034 del 1971), l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato 24.11.2005, n. 10, in *Foro it.* 2006, III, 255, con nota di richiami, la quale ha affermato che sussiste la giurisdizione del giudice amministrativo ogniqualvolta si ricorra per l'annullamento di determinazioni amministrative attinenti alle operazioni elettorali, ferma la spettanza al giudice ordinario delle "controversie concernenti l'ineleggibilità, le decadenze e le incompatibilità, ossia le questioni che vertono su diritti soggettivi perfetti".

2) Si veda inoltre Cass., sez. un., ord. 4 maggio 2004, n. 8469, *Foro it.*, Rep. 2004, voce Elezioni, n. 111, in termini, nella quale la corte ha ulteriormente rilevato che la giurisdizione del giudice ordinario non trova limitazioni o deroghe per il caso in cui la questione di eleggibilità venga introdotta mediante impugnazione del provvedimento del consiglio sulla convalida degli eletti, o di impugnazione dell'atto di proclamazione, o di impugnazione del provvedimento di decadenza, perché anche in tali ipotesi la decisione verte non sull'annullamento dell'atto amministrativo, bensì sul diritto soggettivo perfetto inerente all'elettorato attivo o passivo. (cfr. Cass., sez. un., ord. 29 luglio 2003, n. 11646, *id.*, Rep. 2003, voce cit., n. 95; 12 marzo 2003, n. 3601, *ibid.*, n. 94. nonché Cass., Sez. U., 1° luglio 1992, n. 8084 – citata dalla sentenza in commento - secondo la quale la 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 caratterizza 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 "riconscersi carattere esclusivo", costituendo essa, piuttosto, "una applicazione dei criteri generali di riparto della giurisdizione fra giudice ordinario e giudice amministrativo").

3) La Corte cost., nella sentenza n. 259 del 2009 (in *Foro it.* 2009, parte I, col. 3271, con nota di richiami), citata dalla sentenza in commento, resa a proposito di una questione circa la giurisdizione in materia di diritto di elettorato passivo e in particolare di candidature per l'elezione alla Camera dei deputati, ha anch'essa affermato che la giurisdizione del giudice amministrativo in materia di contenzioso elettorale non potesse essere qualificata come giurisdizione esclusiva, occorrendo a tal fine una specifica legge.

4) In termini non dissimili, sempre in relazione al diritto di elettorato passivo e dunque alla diversa questione della spettanza alla giurisdizione ordinaria dell'azione volta alla impugnazione del decreto prefettizio che, a norma dell'art. 11 D.lgs. 31 dicembre 2012 n. 235, dispone la sospensione della carica elettiva (nella specie di sindaco) a seguito della condanna penale dell'eletto, le Sezioni Unite si sono di recente espresse, affermando che spetta al giudice ordinario la tutela del diritto soggettivo di elettorato passivo, che non si esaurisce con la partecipazione all'elezione, ma si estende allo svolgimento della funzione elettiva (cfr. Cass. civ. ord., sez. un., 28-05-2015, n. 11131, in *Foro it.*, 2016, I, 413).

5) In tema di contenzioso elettorale in generale, si rinvia per gli approfondimenti ivi contenuti alle news dell'US del 12 maggio 2016 e del 23 agosto 2016, concernenti rispettivamente le ordinanze di [rimessione del Tar Lombardia, 841 del 28 aprile 2016](#) circa la mancata estensione del rito processuale elettorale alle elezioni per la costituzione del Consiglio metropolitano e del [Consiglio di Stato, 23 agosto 2016, n. 3673](#), concernente la legge elettorale per le elezioni europee e i dubbi di costituzionalità sulla soglia di sbarramento del 4%.