

ACCERTAMENTO DEL DIRITTO DI VOTO E RIPARTO DI GIURISDIZIONE

(ordinanza n.21262 del 20 ottobre 2016 delle SS.UU della Corte di Cassazione)

del Dott. Salvatore Ganci, Funzionario della Corte dei conti.

Alcuni cittadini elettori e non candidati proponevano ricorso innanzi al giudice ordinario, ai sensi dell'art.702 bis c.p.c., al fine di accertare e dichiarare il loro diritto di voto – libero, eguale, personale e diretto – secondo le garanzie costituzionali e sovranazionali.

Tale diritto, secondo i ricorrenti, sarebbe reso incerto dalla legge regionale dell'Umbria n.4 del 2015 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale), che prevede, tra le altre criticità, un eccedente premio di maggioranza e un anomalo premio di minoranza.

Nell'ambito di tale giudizio, la Regione Umbria interponeva regolamento preventivo di giurisdizione affermando che la fattispecie rientrava nella giurisdizione amministrativa: infatti, le controversie relative alle operazioni elettorali, demandate al giudice amministrativo ai sensi dell'art.126 c.p.a., riguarderebbero non solo le attività di votazione in senso stretto, ma si estenderebbero anche al complesso procedimento elettorale, dalla indizione delle elezioni fino alla proclamazione degli eletti, comprese quelle concernenti la violazione delle disposizioni che regolano l'esercizio del diritto di voto.

Aggiunge poi la stessa Regione che l'estensione della giurisdizione amministrativa alla controversia in esame deriverebbe anche dalla sentenza n.110/2015, con cui la Corte Costituzionale ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art.21, primo comma, nn.1-bis e 2 della legge 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 4% dei voti validi espressi), in relazione agli art. 1, secondo comma, 3 e 48 della Costituzione.

Le SSUU con ordinanza n.21262 del 20 ottobre 2016, innanzi tutto, affermano che nella fattispecie non si radica la giurisdizione amministrativa: infatti, l'ambito di applicazione del citato art.126 c.p.a. – e dei successivi artt. 129 e 130 – deve essere definito nel senso che il legislatore, nel fare riferimento alle operazioni elettorali, ha limitato la cognizione del giudice amministrativo alla regolarità delle forme procedurali di svolgimento delle elezioni e in tale contesto emergono posizioni giuridiche di interesse legittimo e non di diritto soggettivo.

Pertanto, aggiungono le SS.UU, la cognizione delle controversie relative ai diritti soggettivi, come nella specie, spetta al giudice ordinario.

Del resto, la fattispecie in questione – precisa l'ordinanza annotata – non può essere ricondotta neanche alla giurisdizione amministrativa esclusiva, in ragione della tassatività delle relative controversie previste dall'art.133 c.p.a..

In ogni caso, vertendo il contenzioso su un diritto fondamentale – e comunque su un diritto – l'eventuale estensione della giurisdizione – così le SS.UU. - richiede un'espressa previsione normativa, nel rispetto della riserva dettata dall'art.103, primo comma, Cost. e dei criteri sanciti dalla Corte Costituzionale con sentenza n.204/2004.

A medesima soluzione, aggiunge l'ordinanza, era pervenuta la giurisprudenza anche in ordine al previgente sistema normativo (art.6 legge 1034/1971; Cass. SSUU n.8084/1992, Ad. Plenaria Consiglio di Stato n.10/2005).

Per quanto riguarda, poi, il riferimento alla sentenza n.110/2015, la SS.UU affermano che in quell'occasione la Corte Costituzionale, nel dichiarare inammissibile la questione sollevata, non ha sostenuto argomentazioni da cui possa derivare nella specie l'affermazione della giurisdizione amministrativa.

Infatti, la Corte Costituzionale - dopo aver ricordato che le operazioni elettorali relative all'elezione dei membri italiani del Parlamento europeo possono essere sottoposte agli ordinari rimedi giurisdizionali - ha affermato che, al di fuori di una specifica vicenda elettorale, non è ammissibile un'azione con la quale venga richiesto, sul presupposto dell'illegittimità costituzionale, l'accertamento in astratto del contenuto del diritto di voto.

E allora, in definitiva, la soluzione cui è pervenuta la Consulta nulla ha a che fare con le questioni di riparto di giurisdizione, essendo basata sull'insussistenza del requisito della pregiudizialità costituzionale, il quale implica l'esistenza di un *petitum* separato e distinto dalla questione di costituzionalità.

L'ordinanza annotata aggiunge poi che la questione oggetto della sentenza n.110/2015 è ben distinta da quella relativa alla sentenza n.1/2014.

In quest'ultimo caso, infatti, la Corte Costituzionale, chiamata ad esaminare il sistema di elezione della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, ha ritenuto ammissibili le questioni proposte sulla base di un duplice ordine di ragioni.

Innanzitutto, la Consulta ha affermato che il *petitum* oggetto del giudizio principale (pronuncia di accertamento del diritto azionato) è distinto rispetto alla questione di legittimità costituzionale, in quanto il giudice remittente, in seguito alla sentenza della Corte Costituzionale, è chiamato a verificare le altre condizioni cui la legge fa dipendere il riconoscimento del diritto di voto.

Pertanto, il requisito della rilevanza sussiste, sebbene la dedotta incostituzionalità di una o più norme integri l'unico motivo di ricorso innanzi al giudice *a quo*.

Ma la Consulta con la stessa sentenza si è spinta oltre nella parte in cui così afferma: *“Nel quadro di tali principi, le sollevate questioni di legittimità costituzionale sono ammissibili, anche in linea con l’esigenza che non siano sottratte al sindacato di costituzionalità le leggi, quali quelle concernenti le elezioni della Camera e del Senato, che definiscono le regole della composizione di organi costituzionali essenziali per il funzionamento di un sistema democratico-rappresentativo e che quindi non possono essere immuni da quel sindacato. Diversamente, si finirebbe con il creare una zona franca nel sistema di giustizia costituzionale proprio in un ambito strettamente connesso con l’assetto democratico, in quanto incide sul diritto fondamentale di voto; per ciò stesso, si determinerebbe un vulnus intollerabile per l’ordinamento costituzionale complessivamente considerato”.*

Invece, la sentenza n.110/2015 - dopo aver ricordato che il controllo dei risultati elettorali per quanto riguarda l’elezione della Camera e del Senato è sottratta al giudice comune ed è demandata, ai sensi dell’art.66 Cost. alla Camera di appartenenza – ha così precisato: *“Come si è visto, invero, questioni relative a eventuali profili di illegittimità costituzionale della normativa che disciplina l’elezione del Parlamento europeo, e in particolare dell’art. 21, primo comma, numeri 1-bis) e 2), della legge n. 18 del 1979, impugnati nel presente giudizio, ben possono pervenire al vaglio di questa Corte attraverso l’ordinaria applicazione del meccanismo incidentale, nell’ambito di un giudizio principale promosso a tutela del diritto di voto, passivo o attivo, avente ad oggetto la vicenda elettorale e, in particolare, i suoi risultati, così come si è già verificato per lo stesso art. 21, primo comma, numero 2) (sentenza n.271 del 2010, pronunciata nell’ambito di giudizi principali di impugnazione dell’atto di proclamazione degli eletti al Parlamento europeo in esito alle elezioni svoltesi il 6 e il 7 giugno 2009), nonché per altre leggi elettorali, diverse da quelle per il Parlamento nazionale (come in particolare la normativa sulla quale è stata pronunciata più di recente la sentenza n.275 del 2014, in tema di elezioni comunali).*

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, come regolato dall’art. 21, primo comma, numeri 1-bis) e 2), della legge n. 18 del 1979, sull’asserito presupposto dell’illegittimità costituzionale di queste disposizioni”.

Quindi, le SS.UU, sulla base dei criteri prima esposti, affermano la giurisdizione del giudice ordinario, precisando che rientra nella competenza di tale giudice accertare la sussistenza dell’interesse ad agire, non integrando tale verifica una questione di giurisdizione.