

**ESENTTE**



19244/21

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
**LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE**

**SEZIONI UNITE CIVILI**

Composta da:		Oggetto
GIACOMO TRAVAGLINO	- Presidente f.f. -	*RIC.CONTRO DECISIONI DI GIUDICI SPECIALI (CONS. DI STATO ETC.)
LUCIA ESPOSITO	- Consigliere -	
ENRICO SCODITTI	- Consigliere -	Ud. 22/06/2021 - PU
ALBERTO GIUSTI	- Consigliere -	R.G.N. 25189/2020
ALDO CARRATO	- Consigliere -	<i>Cea. 19244</i> Rep.
FRANCESCO TERRUSI	- Consigliere -	
FRANCESCO CIRILLO	- Consigliere -	
CATERINA MAROTTA	- Consigliere -	
ANTONIO SCARPA	Rel. Consigliere -	

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

sul ricorso 25189-2020 proposto da:

FRANCESCO, elettivamente domiciliato in I

- *ricorrente* -

*contro*

*274*  
*21*

UFFICIO ELETTORALE CENTRALE NAZIONALE PRESSO LA  
CORTE DI CASSAZIONE, MINISTERO DELL'INTERNO,  
elettivamente domiciliati in ROMA, VIA DEI PORTOGHESI 12,  
presso l'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO, che li  
rappresenta e difende;

GIUSEPPINA, elettivamente domiciliata in

;

**- controricorrenti -**

avverso la sentenza n. 2176/2020 del CONSIGLIO DI STATO,  
depositata il 30/03/2020;

udita la relazione della causa svolta nell'udienza pubblica del  
22/06/2021 dal Consigliere ANTONIO SCARPA;

udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale  
ALESSANDRO PEPE, il quale ha concluso per l'inammissibilità del  
ricorso, come già nelle conclusioni motivate formulate ai sensi  
dell'art. 23, comma 8-bis, d.l. 28 ottobre 2020, n. 137, convertito  
con modificazioni dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176;

**FATTI DI CAUSA**

Francesco F                      ha proposto ricorso, articolato in unico  
motivo, avverso la sentenza del Consiglio di Stato 30 marzo 2020,  
n. 2176.

Hanno notificato controricorsi il Ministero dell'interno e l'Ufficio  
centrale elettorale nazionale presso la Corte Suprema di Cassazione,  
nonché Giuseppina Picierno.

La controversia trae origine dalle consultazioni elettorali per il  
rinnovo dei rappresentanti italiani del Parlamento Europeo che si  
svolsero il 26 maggio 2019.



Il procedimento elettorale, alla stregua della legge n. 18 del 1979, avviene con sistema proporzionale in collegio unico nazionale suddiviso in cinque circoscrizioni plurinominali.

Mercedes Bresso, candidata nella lista del PD nella circoscrizione Nord Occidentale, risultò prima dei non eletti nell'assegnazione dei seggi alle varie liste ammesse stando al riparto operato dall'Ufficio elettorale nazionale, e così impugnò dinanzi al TAR Lazio l'atto di proclamazione degli eletti ed i verbali delle operazioni elettorali, chiedendo la correzione del risultato elettorale e la sua proclamazione alla carica di parlamentare europea. La ricorrente sostenne che l'Ufficio elettorale nazionale avesse erroneamente assegnato i seggi seguendo la disciplina di rappresentatività territoriale delle elezioni per la Camera dei deputati, di cui all'art. 83 del D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, e non secondo il sistema di proporzionalità politica previsto per l'elezione al Parlamento europeo dall'art. 21, comma 1, n. 3, della legge 24 gennaio 1979, n. 18.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, con sentenza n. 12305/2019, respinse il ricorso, uniformandosi all'indirizzo interpretativo intrapreso dal Consiglio di Stato con la sentenza sez. V, 13 maggio 2011, n. 2886, nel senso di ritenere che il conflitto tra norme, che connota la questione in esame, debba essere risolto dando prevalenza alla legge posteriore e intendendo, quindi, implicitamente abrogato, per incompatibilità, l'art. 21 della legge n. 18 del 1979. Secondo questa tesi, alla lacuna così originatasi pone rimedio il rinvio operabile, per il tramite dell'art. 51 della legge n. 18 del 1979, all'art. 83 comma 1 n. 8 del D.P.R. n. 361 del 1957.

Propose appello Francesco F. in qualità di cittadino elettore, e il Consiglio di Stato, con la sentenza del 30 marzo 2020, n. 2176, ha respinto l'impugnazione, ritenendo assorbite le eccezioni in rito riferite alla sua ammissibilità. La sentenza impugnata ha evidenziato l'antinomia, nel procedimento di assegnazione dei seggi del parlamento europeo, tra il sistema di cui all'art. 21 della legge n.

18/1979 (riferito in modo specifico al procedimento di elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia e modulato sul criterio della proporzionalità politica, giacché implicante la distribuzione dei seggi fra le varie circoscrizioni in ragione dei voti espressi in ciascuna di esse) e la disciplina prevista dall'art. 83 del D.P.R. n. 361/1957 (ispirata dal principio della rappresentanza territoriale determinata in base alla popolazione di ogni circoscrizione, e ritenuta applicabile dalla giurisprudenza amministrativa in forza del generale rinvio al testo unico per le elezioni alla Camera espresso nell'art. 51 della legge n. 18 del 1979). Tale antinomia, ad avviso del Consiglio di Stato, va risolta secondo il criterio cronologico della *lex posterior derogat priori*, alla luce della riformulazione dell'art. 2 della legge n. 18 del 1979 ad opera dell'art. 1 della legge n. 61 del 1984, cui accede, a supporto, la collocazione del medesimo art. 2 tra le "disposizioni generali" della l. n. 18/1979. All'abrogazione dell'art. 21, comma 1 n. 3), della legge n. 18 del 1979 sopprimerrebbe, dunque, l'art. 51 della legge n. 18 del 1979, mediante il rinvio, in quanto applicabili, al t.u. delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati, approvato con d.P.R. n. 361 del 1957 e successive modificazioni, che consente il ricorso all'art. 83, comma 1 n. 8, di tale d.P.R., il quale contiene un meccanismo di riequilibrio secondo l'indice relativo di circoscrizione. Il ricorso è stato deciso procedendo nelle forme di cui all'art. 23, comma 8-bis, d.l. 28 ottobre 2020, n. 137, convertito con modificazioni dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176, con richiesta di discussione orale formulata dal ricorrente, il quale ha altresì presentato memoria.

### **RAGIONI DELLA DECISIONE**

1. Con l'unico motivo di ricorso Francesco lamenta l'eccesso di potere giurisdizionale in cui sarebbe incorso il Consiglio di Stato, il quale avrebbe creato e applicato una norma inesistente, ovvero l'art. 83 del d.P.R. n. 361/1957, dettato per le elezioni della Camera dei deputati, in luogo di quella vigente, costituita dall'art. 21, comma 1, n. 3, della l. n. 18/1979, benché la norma applicata sia

intervenuta soltanto nel 2009, ossia a lunga distanza dalla novella del 1984.

2. Il ricorso è infondato, in quanto, pur conforme al modello legale del ricorso per cassazione ex artt. 111, comma 8, Cost. e 362, comma 1, c.p.c., risulta negativa la verifica nel merito delle ragioni dell'impugnazione.

3. La sentenza del Consiglio di Stato non denota un vizio di eccesso di potere giurisdizionale per invasione della sfera riservata al legislatore, come inteso anche alla stregua della sentenza della Corte costituzionale 18 gennaio 2018, n. 6, essendo tale vizio configurabile solo qualora il giudice speciale abbia applicato non la norma esistente, ma una norma da lui creata, esercitando un'attività di produzione normativa che non gli compete (Cass. Sez. U, 11/09/2019, n. 22711; Cass. Sez. U, 25/03/2019, n. 8311; Cass. Sez. U, 12/12/2012, n. 22784). Nella specie, il Consiglio di Stato, individuando nella riformulazione dell'art. 2, l. n. 18 del 1979 ad opera dell'art. 1 l. n. 61 del 1984, sul regime delle elezioni europee, un potenziale conflitto con l'art. 21 della stessa l. n. 18 del 1979, da risolvere dando prevalenza alla "*lex posterior*", si è attenuto al doveroso compito interpretativo di ricercare la *voluntas legis* applicabile nel caso concreto, in coerenza, peraltro, con l'orientamento della giurisprudenza amministrativa sul punto. Tale operazione ermeneutica potrebbe, al più, dare luogo ad un eventuale *error in iudicando*, ma non alla violazione dei limiti esterni della giurisdizione speciale.

3.1. Va dunque ribadito quanto da queste Sezioni Unite affermato con riguardo a fattispecie del tutto analoga (Cass. Sez. Un. 26 marzo 2012, n. 4769): il Consiglio di Stato si è contenuto nei limiti di un'attività esclusivamente interpretativa della disciplina dettata dalla legge n. 18 del 1979, ed ha desunto la "prevalenza" accordata all'art. 2 di tale legge, nel testo modificato dalla successiva legge n. 61 del 1984, rispetto all'art. 21 della stessa legge, sia dall'applicazione del criterio "cronologico" per la risoluzione delle antinomie, sia dalla natura di "disposizione

generale" del medesimo art. 2, in ragione della sua collocazione sistematica nella struttura della legge. Parimenti, l'individuazione di una "*lacuna legis*" ed il suo riempimento mediante applicazione (in forza della norma di rinvio dell'art. 51 della stessa legge n. 18 del 1979) della disciplina dettata dal d.P.R. n. 361 del 1957 costituiscono attività riconducibili all'interpretazione della legge.

3.2. La sentenza impugnata è pertanto giunta alla conclusione dell'applicabilità dell'individuata normativa in forza di un ragionamento giuridico che si è avvalso degli ordinari criteri interpretativi (cfr. Corte Cost. 19 gennaio 2007, n. 2).

3.3. D'altro canto, le censure contenute nel ricorso di Francesco F si soffermano proprio sulla ricostruzione interpretativa della disciplina della legge n. 18 del 1979 operata dal Consiglio di Stato, denunciando errori comunque attinenti non già ai limiti esterni della giurisdizione del Consiglio di Stato, ma ad eventuali *errores in iudicando*, sottratti come tali al sindacato delle sezioni unite di questa Corte.

3.4. Egualmente si risolvono nella denuncia di un *error in iudicando* le doglianze di inosservanza del *dictum* della sentenza n. 271 del 2010 della Corte costituzionale, che dichiarò inammissibile la questione di legittimità costituzionale del menzionato art. 21, comma 1, n. 3, della legge n. 18 del 1979, affermando che "non può che spettare al legislatore individuare, con specifico riferimento all'organo rappresentativo preso in considerazione, la soluzione più idonea a porre rimedio alla lamentata incongruenza della disciplina censurata". La Corte Costituzionale considerò che "in presenza di una pluralità di soluzioni, nessuna delle quali costituzionalmente obbligata", non poteva essa "sostituirsi al legislatore in una scelta ad esso riservata". L'effetto di tale pronuncia di inammissibilità resa dalla Corte Costituzionale in un giudizio incidentale di legittimità può essere valutato con riguardo all'eventuale preclusione alla riproposizione della questione da parte del giudice remittente, operando per il resto, semmai, quale «*autorevole precedente*». Finché non interviene il legislatore a dipanare definitivamente

*l'incongruenza* normativa che constatava pure la Corte Costituzionale nella sentenza n. 271 del 2010, non può che spettare al giudice, di volta in volta, risolvere l'antinomia e colmare la lacuna, al fine di dare una compiuta risposta nella controversia da esaminare.

4. Il ricorso va perciò rigettato, restando in ciò assorbita l'eccezione pregiudiziale di difetto di legittimazione processuale di Francesco I sollevata dalla controricorrente Giuseppina Picierno (sulla quale comunque non si era pronunciata la sentenza impugnata, ritenendola a sua volta assorbita dal rigetto dell'impugnazione), con compensazione tra le parti delle spese del giudizio di cassazione in ragione della novità e della complessità della questione trattata.

4.1. Va respinta anche la domanda di condanna del ricorrente per responsabilità aggravata, avanzata dalla controricorrente Giuseppina Picierno all'udienza di discussione, per l'assoluta carenza dell'accertamento della mala fede o colpa grave in capo alla parte soccombente.

4.2. Essendo il procedimento in esame esente dal pagamento del contributo unificato, non sussistono i presupposti processuali per il versamento - ai sensi dell'art. 13, comma 1-quater, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 - da parte del ricorrente, di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per l'impugnazione.

#### **P. Q. M.**

La Corte rigetta il ricorso e compensa tra le parti le spese sostenute nel giudizio di cassazione.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio delle Sezioni Unite Civili della Corte Suprema di Cassazione, il 22 giugno 2021.

Il Consigliere estensore

IL CANCELLIERE  
Paola Francesca CAMPOLI

Il Presidente

DEPOSITATO IN CANCELLERIA

oggi 7 LUG. 2021

IL CANCELLIERE  
Paola Francesca CAMPOLI