39534.21

REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
PRIMA SEZIONE CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati		Oggetto
FRANCESCO A. GENOVESE	Presidente	Legge elettorale – Declaratoria di incostituzionalità – Pretesa responsabilità del legislatore.
MAURO DI MARZIO	Consigliere	
MARCO MARULLI	Consigliere	
FRANCESCO TERRUSI	Consigliere	Ud. 19/11/2021 CC
LOREDANA NAZZICONE	Consigliere - Rel.	Cron. 39534 R.G.N. 6204/2021

ORDINANZA

sul ricorso 6204/2021 proposto da:

(omissis) (omissis) (omissis) , (omissis) (omissis), I (omissis)), elettivamente domiciliati in (omissis) (omissis) , presso lo studio dell'avvocato Ranieri Giovanna, che li rappresenta e difende, giusta procura in calce al ricorso;

- ricorrenti -

contro

Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente del Consiglio *pro tempore*, Ministero dell'Interno, in persona del Ministro *pro tempore*, entrambi domiciliati in Roma, Via dei Portoghesi n. 12, presso l'Avvocatura Generale dello Stato, che li rappresenta e difende ope legis;

- controricorrenti -

ORD 4783/2021

contro

(omissis)

(omissis)

(omissis)

(omissis)

- intimati -

avverso la sentenza n. 4108/2020 della CORTE D'APPELLO di ROMA, depositata il 09/09/2020;

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 19/11/2021 dal cons. NAZZICONE LOREDANA.

FATTI DI CAUSA

Viene proposto ricorso per cassazione avverso la sentenza della Corte d'appello di Roma del 9 settembre 2020, n. 4108, la quale – in accoglimento dell'appello incidentale – ha respinto la domanda proposta (affermano le parti da 362 iniziali attori, con l'intervento in causa di ulteriori 50) contro la Presidenza del Consiglio dei Ministri ed il Ministero dell'interno, volta alla condanna dello Stato italiano al risarcimento del danno patito dagli attori per effetto della emanazione della legge elettorale 21 dicembre 2005, n. 270, oggetto della pronuncia n. 1 del 2014 della Corte costituzionale, che l'ha dichiarata illegittima.

Resistono con controricorso gli intimati.

I ricorrenti hanno depositato la memoria.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. – I motivi del ricorso vanno come di seguito riassunti:

1) violazione o falsa applicazione dell'art. 100 cod. proc. civ., in quanto sussiste l'interesse ad agire dei ricorrenti, nonostante la declaratoria di incostituzionalità della normativa menzionata, per il periodo della sua vigenza;

2) violazione o falsa applicazione degli artt. 1218, 2043, 2058 cod. civ., in quanto la corte territoriale ha errato nel negare la legittimazione attiva dei ricorrenti, quando invece avrebbe dovuto ritenere leso il diritto costituzionale di voto dei medesimi, nelle elezioni svoltesi tra la legge stessa e la sentenza Corte cost. n. 1 del 2014, ad opera della legge n. 270 del 2005 e liquidare il danno in via equitativa; la legge non è legittima solo perché legalmente formata e la volontà della maggioranza non è la sola misura della legittimità, non potendo la maggioranza imporre leggi incongrue e arbitrarie; l'art. 4, comma 43, l. 12 novembre 2011, n. 183, c.d. legge di

stabilità del 2012, ha qualificato la responsabilità da mancato recepimento delle direttive ed atti comunitari come fatto illecito; i ricorrenti non ritengono satisfattiva la decisione di incostituzionalità predetta;

3) violazione o falsa applicazione degli artt. 112 e 132 cod. proc. civ., in quanto la corte del merito ha ritenuto l'appello principale assorbito nell'accoglimento dell'appello incidentale, ma gli appellanti, originari attori, avevano chiesto anche la condanna delle controparti per violazione dell'ordinamento comunitario, domanda sulla quale la corte d'appello non ha però deciso, dichiarando di ribadire «*quanto affermato dal Tribunale al riguardo*» e rinviando alla «*comparsa di risposta*»; ove in ciò si individui una decisione, allora essa difetta del tutto di motivazione;

4) violazione o falsa applicazione degli artt. 2, 6 Tue, 10 Tfue, 3 Cedu, perché è stato violato il diritto comunitario dal legislatore, a causa dell'accertata compromissione del principio democratico ad opera della legge n. 270 del 2005, come la corte territoriale avrebbe dovuto accertare, con conseguente diritto degli attori al risarcimento del danno, del resto previsto nella c.d. legge di stabilità del 2012;

5) violazione o falsa applicazione degli artt. 91, 92, 97, 132 cod. proc. civ., 4 d.m. n. 55 del 2014, perché: la corte del merito non ha compensato le spese; ha applicato le tariffe forensi in favore dell'avvocatura dello Stato, invece che liquidare in via equitativa i compensi ed escludere le spese generali di studio; ha liquidato importi eccessivi, conteggiando tutte le fasi; ha applicato indebitamente la maggiorazione *ex* art. 4, comma 2, d.m. n. 44 del 2014, che è una mera facoltà del giudice e non un obbligo, mancando l'istanza di parte; ha pronunciato condanna solidale, senza domanda in tal senso della p.a.

2. – La sentenza impugnata ha ritenuto infondate le domande proposte, in quanto il giudizio è stato instaurato dopo la declaratoria di incostituzionalità della normativa, di cui i ricorrenti si dolgono.

La sentenza n. 8878/2014 della Cassazione, resa all'esito del procedimento che ha determinato la rimessione alla Corte costituzionale, ha chiarito che in quel caso era ravvisabile un danno per l'attore, che aveva dovuto instaurare il giudizio al fine di poter pervenire alla declaratoria di incostituzionalità della legge stessa, e che tale danno era reintegrato proprio con la sopravvenuta declaratoria di incostituzionalità, del pari escludendo ogni risarcimento per equivalente, domanda pure ivi proposta.

Invece, nel caso di specie il giudizio è stato instaurato dopo la sentenza Corte cost. n. 1 del 2014: onde, secondo la sentenza impugnata, gli attori difettano di interesse, non potendo più ottenere un nuovo accertamento di quella incostituzionalità ed essendo in ogni caso esclusa ogni forma risarcitoria diversa da quella specifica, costituita dalla espunzione della relativa disciplina dall'ordinamento.

In ordine alla violazione del diritto europeo, ha affermato come «*non può che ribadirsi quanto affermato dal Tribunale al riguardo... cfr. comparsa di risposta*».

In ogni caso, devono applicarsi i principî in tema di provvedimento amministrativo illegittimo: per i quali si reputa che non ogni provvedimento che sia tale comporta il risarcimento automatico *ex* art. 2043 cod. civ., non potendosi affatto parlare di danno *in re ipsa* in conseguenza dell'illegittimo esercizio della funzione amministrativa o pubblica in generale.

Per le spese di lite, ha applicato il principio della soccombenza per il doppio grado, con le maggiorazioni *ex* art. 4, comma 2, d.m. n. 55

del 2014, considerando l'identità della *quaestio iuris* (donde la condanna in solido) e reputando la causa di valore indeterminabile.

3. – Il primo motivo è inammissibile.

La corte del merito, dopo avere genericamente affermato che gli attori difettano di interesse ad agire, non potendo più ottenere una declaratoria di incostituzionalità della medesima disciplina, ha poi argomentato nel senso dell'insussistenza di un diritto soggettivo al risarcimento del danno: onde la prima affermazione, lungi dall'avere consumato il potere di *iuris dicere*, risulta operata *ad abundantiam*, con la conseguente inammissibilità del motivo che su di essa di appunti.

3. – Il secondo motivo è in parte inammissibile ed in parte infondato.

3.1. – Esso presenta profili di inammissibilità, laddove si duole della pronuncia di carenza di "legittimazione attiva" in capo agli attori, di cui invece non è traccia nella pronuncia impugnata, con completa aspecificità, sul punto, del motivo.

Ulteriori profili di inammissibilità presenta il motivo, laddove – nel dolersi della mancata pronuncia di risarcimento del danno cagionato al proprio diritto di voto, in relazione alle previsioni di cui alla legge n. 270 del 2005, e ciò dalla sua entrata in vigore sino alla declaratoria di incostituzionalità nel 2014 – non provvede affatto allegare gli altri elementi costitutivi del preteso diritto: in particolare, il motivo neppure menziona le tornate elettorali, in cui il diritto degli istanti sarebbe stato leso, in quanto tenutesi secondo la disciplina détta. Il motivo, pertanto, sotto tale profilo viola ancora l'art. 366, comma 1, n. 3, cod. proc. civ., con riguardo alla esposizione sommaria dei fatti della causa.

3.2. – Il motivo è poi manifestamente infondato, laddove censura la negazione di un diritto al risarcimento del danno, operata dalla corte del merito.

La sentenza impugnata ha ritenuto il danno indimostrato, affermando, da un lato, che in simili casi il ristoro dell'eventuale pregiudizio è dato dalla stessa eliminazione della norma illegittima dall'ordinamento, qualificabile come risarcimento in forma specifica, e che non è dato invece un risarcimento monetario per equivalente; dall'altro lato, che nessun danno può essere ravvisato *in re ipsa*, come da pretesa avversa.

3.2.1. – In tal modo, la corte territoriale ha deciso in linea con il condiviso principio, già affermato da questa Corte, secondo cui non sussiste una responsabilità dell'organo legislativo per avere deliberato una legge, contenente norme successivamente dichiarate incostituzionali.

A fronte della libertà della funzione politica legislativa (artt. 68, comma 1, 122, comma 4, Cost.), non è ravvisabile un'ingiustizia che possa qualificare il danno allegato in termini di illecito, né si può arrivare a fondare il diritto al risarcimento, quale esercitato nel presente giudizio (Cass. 22 novembre 2016, n. 23730).

Va invero escluso, nell'ordinamento italiano, il diritto soggettivo del singolo all'esercizio del potere legislativo, il quale è libero nei fini e sottratto, perciò, a qualsiasi sindacato giurisdizionale, né può qualificarsi in termini di illecito da imputare allo Stato-persona, ai sensi dell'articolo 2043 cod. civ., una determinata conformazione dello stato-ordinamento.

Nel caso di norma dichiarata incostituzionale, deve escludersi una responsabilità per «illecito costituzionale», rilevante sul piano risarcitorio, in ragione dell'emanazione della norma espunta

dall'ordinamento per contrasto con la Costituzione, in quanto, essendo la funzione legislativa espressione di un potere politico, incoercibile e sottratto al sindacato giurisdizionale, rispetto ad esso non possono configurarsi situazioni giuridiche soggettive dei singoli protette dall'ordinamento (Cass. 24 dicembre 2019, n. 34465).

Non è, dunque, ipotizzabile che dalla promulgazione della legge possa derivare un danno risarcibile, perché l'eventuale pregiudizio subito dal singolo non può essere ritenuto ingiusto, neppure nei casi in cui la norma venga poi espunta dall'ordinamento perché in contrasto con la Carta costituzionale.

Sebbene nel sistema delineato dalla Costituzione la discrezionalità del legislatore non sia assoluta, bensì limitata dal controllo accentrato di costituzionalità, tuttavia è proprio quel sistema che esclude che le norme costituzionali sulle scelte del legislatore possano attribuire direttamente al singolo diritti, la cui violazione sia fonte di responsabilità da far valere dinanzi all'autorità giudiziaria.

Resta, dunque, insindacabile l'attività esplicativa di funzioni legislative.

Non è diverso il principio affermato da un'altra meno recente decisione (Cass. 16 aprile 2014, n. 8878), richiamata dai ricorrenti: ove si chiarisce, al contrario, che la domanda proposta dall'attore era quella di accertamento «*che il suo diritto di voto non poteva essere esercitato in modo libero e diretto*», che il giudice «*lo ripristinasse nella pienezza della sua espansione, per il necessario tramite dell'intervento della Corte costituzionale*», onde la natura dell'azione ivi proposta era quella di «*mero accertamento della portata del diritto di voto*», come configurato dalla legge elettorale n. 270 del 2005, sotto il profilo della sua compatibilità con i parametri costituzionali del voto personale, eguale, libero e diretto. Detta sentenza afferma,

pertanto, che gli attori ebbero tutela grazie alla declaratoria di incostituzionalità; nessuna somma è stata ivi liquidata, avendo semplicemente la Corte applicato il principio della soccombenza per le spese processuali. Ciò senza che, al contrario, in alcuna parte la decisione abbia affermato l'esistenza di un diritto al risarcimento del danno per le tornate elettorali già svoltesi.

3.2.2. – Sotto altro profilo, il giudice del merito ha comunque ritenuto insussistente un danno in concreto.

Dopo avere affermato, invero, che il risarcimento è stato, nella specie, assicurato attraverso l'eliminazione dall'ordinamento giuridico della legge *de qua*, ai sensi dell'art. 2058 cod. civ., onde il risarcimento in forma specifica è pienamente satisfattivo ed anche più di quello per equivalente, ha anche escluso i pretesi danneggiati abbiano provato i pregiudizi subiti, che non sono affatto *in re ipsa*, ma devono essere allegati e provati: evenienza, questa, dal giudice del merito esclusa.

Dunque, la corte territoriale – richiamato correttamente il principio di diritto, secondo cui il danno da attività provvedimentale o pubblica non può essere ritenuto *in re ipsa* e deve essere provato da chi l'allega – ha ritenuto condivisibili le conclusioni alle quali il giudice di primo grado era pervenuto, quanto all'insussistente dimostrazione di un danno.

Ne deriva che, sotto tale profilo, il motivo, nella parte in cui censura il capo della sentenza impugnata relativo al rigetto della domanda risarcitoria, si palesa inammissibile.

4. – Il terzo ed il quarto motivo, che possono essere trattati congiuntamente in quanto vertenti sul medesimo capo, non possono trovare accoglimento.

La pronuncia della corte territoriale afferma che «*[c]irca la violazione del diritto europeo, non può che ribadirsi quanto affermato dal Tribunale al riguardo... cfr. comparsa di risposta*», continuando con la già ricordata negazione della prova di un danno patito.

In tal modo, essa ha dunque reso una argomentazione, che ha riguardo ad entrambi gli elementi oggettivi della fattispecie: da un lato l'assenza di condotta, dall'altro la mancata prova di un danno.

Se la prima parte della motivazione è in effetti del tutto carente, tuttavia la seconda, non adeguatamene censurata dai motivi, resta a sostenere la decisione: onde deve farsi applicazione del principio secondo cui, in presenza di una duplice *ratio*, di cui anche una sola inadeguatamente attaccata, questa resta idonea a sorreggere la decisione, dal momento che ove la sentenza sia sorretta da una pluralità di ragioni, distinte ed autonome, ciascuna delle quali giuridicamente e logicamente sufficiente a giustificare la decisione adottata, l'omessa impugnazione di una di esse rende inammissibile, per difetto di interesse, la censura relativa alle altre, la quale, essendo divenuta definitiva l'autonoma motivazione non impugnata, in nessun caso potrebbe produrre l'annullamento della sentenza (*e multis*, Cass. 6 luglio 2020, n. 13880; Cass. 18 aprile 2017, n. 9752; Cass. 14 febbraio 2012, n. 2108; Cass. 13 luglio 2005, n. 14740), considerato altresì trattarsi di giudizio sul fatto, non sindacabile col ricorso per cassazione.

A ciò si aggiunga che il motivo è aspecifico anche in questa sede, posto che neppure argomenta adeguatamente in ordine al profilo della violazione così perpetrata, limitandosi ad invocare genericamente un «principio democratico», senza mai individuare l'attribuzione diretta, ad opera del diritto sovranazionale, di un diritto soggettivo di tipo elettorale.

È vero, infatti, che nell'ordinamento comunitario i soggetti «*sono non soltanto gli Stati membri, ma anche i loro cittadini e che, nello stesso modo in cui impone ai singoli degli obblighi, il diritto comunitario è altresì volto a creare diritti che entrano a far parte del loro patrimonio giuridico*», diritti che sorgono «*non solo nei casi in cui il Trattato espressamente li menziona, ma anche in relazione agli obblighi che il Trattato impone ai singoli, agli Stati membri e alle istituzioni comunitarie*» (Corte di giustizia 19 novembre 1991, C-6/90 e C-9/90, *Francovich*, punto 33; più di recente, Corte di giustizia 16 maggio 2019, C-509/17, *Plessers*, punto 60; Corte di giustizia 7 agosto 2018, *Smith*, C-122/17, punti 49 e 56; Corte di Giustizia, grande sezione, 19 aprile 2016, C-441/14, *Dansk Industri*, punto 42).

E, anche di recente, questa Corte (Cass. 24 novembre 2020, n. 26757; Cass. 25 novembre 2020, n. 26758, non massimata) ha ricordato che può sussistere la responsabilità extracontrattuale dello Stato per danni causati ai singoli stessi da violazioni del diritto dell'Unione ad esso imputabili, per illecito eurounitario dello Stato-legislatore, inadempiente all'obbligo di attuare, tempestivamente, una direttiva comunitaria non *self executing*, ma che essa è subordinata alla simultanea ricorrenza di tre condizioni: l'esistenza di una norma comunitaria attributiva di diritti ai singoli, il suo essere sufficientemente qualificata o caratterizzata (ossia, la violazione grave e manifesta di essa) e l'esistenza di un nesso causale diretto tra la violazione dell'obbligo incombente allo Stato e il danno subito dai singoli.

Ma i principî dettati dalla Corte di giustizia, nei casi citati, non vengono affatto smentiti dalla sentenza impugnata, laddove essa chiaramente rileva la mancata adeguata allegazione e prova del danno effettivamente subito: onde l'esclusione di uno degli elementi

costitutivi del diritto al risarcimento rende irrilevante l'accertamento pure degli altri, essendo sufficiente a disattendere la domanda proposta.

Va, dunque, concluso richiamando il principio secondo cui l'omessa o tardiva trasposizione da parte del legislatore italiano, nel termine prescritto, delle direttive comunitarie, se dà luogo ad una possibile responsabilità dello Stato, resta tuttavia soggetta alle ordinarie regole di risarcibilità del danno, richiedendo che l'attore provi la derivazione causale di quest'ultimo, in mancanza dovendo la domanda essere disattesa (cfr. anche Cass. 13 maggio 2020, n. 8889).

5. – Il quinto motivo è infondato sotto tutti i profili che propone, salvo che per la liquidazione delle spese c.d. forfetarie.

La corte territoriale ha applicato il principio della soccombenza, non provvedendo a compensare le spese: onde va ribadito che la facoltà di disporre la compensazione tra le parti delle spese di lite rientra nel potere discrezionale del giudice di merito, il quale non è tenuto a dare ragione con una espressa motivazione del mancato uso di tale sua facoltà, con la conseguenza che la pronuncia di condanna alle spese, anche se adottata senza prendere in esame l'eventualità di una compensazione, non può essere censurata in cassazione, neppure sotto il profilo della mancanza di motivazione (Cass. 26 aprile 2019, n. 11329; Cass., sez. un., 15 luglio 2005, n. 14989) e che il sindacato di legittimità sulle pronunzie dei giudici del merito sulle spese, ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 3 cod. proc. civ., è diretto solamente ad accertare che non risulti violato il principio secondo cui esse non possono essere poste a carico della parte totalmente vittoriosa, rientrando nel potere discrezionale del giudice di merito la valutazione dell'opportunità di compensarle in tutto o in

parte, sia nell'ipotesi di soccombenza reciproca che in quella di concorso di altri giusti motivi (Cass. 26 novembre 2020, n. 26912; Cass. 8 ottobre 2018, n. 24718; Cass. 31 marzo 2017, n. 8421; Cass. 19 giugno 2013, n. 15317; Cass. 23 febbraio 2012, n. 2736, non mass.; Cass. 24 giugno 2003, n. 10009; Cass. 5 aprile 2003, n. 5386).

In secondo luogo, la sentenza impugnata ha correttamente utilizzato le tariffe forensi, applicabili anche al caso in esame. Si è invero già chiarito (cfr. Cass. 17 gennaio 2018, n. 1018; Cass. 25 maggio 2020, n. 9542, non mass., in motiv.; Cass. 21 luglio 2020, n. 15493; Cass. 15 dicembre 2020, n. 28478, non mass., e molte altre) che il d.m. n. 55 del 2014 dètta i criteri che il giudice deve applicare nel regolare le spese di causa in ogni caso, indipendentemente dalla natura, dunque, del soggetto avente diritto.

Anzi, la stessa previsione di cui all'art. 152-*bis* disp. att. cod. proc. civ. – la quale esordisce menzionando le «*liquidazioni delle spese di cui all'art. 91 del codice di procedura civile a favore delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni*», e prevede poi particolari regole solo quando esse siano state «*assistite da propri dipendenti*» – conferma proprio l'applicazione, per il resto, delle regole generali dettate per la liquidazione del compenso spettante agli avvocati. Né sarebbe fondata nel sistema la perorata liquidazione delle spese secondo "criteri equitativi", che non trova nessun aggancio normativo ed anzi si pone in contrasto con il diritto positivo.

In terzo luogo, la corte territoriale ha ritenuto la causa di valore indeterminabile e di media complessità; peraltro, considerando le numerosissime parti (i ricorrenti affermano essere stati, nei gradi di merito, oltre 400, mentre solo i primi hanno poi impugnato per

cassazione) ha applicato la maggiorazione prevista dall'art. 4, comma 2, della tariffa.

La decisione non si presta a censure, essendo le somme liquidate (€ 35.000,00 per il primo grado ed € 40.000,00 per il secondo) entro le misure stabilite.

La solidarietà sancita tra le parti soccombenti è del pari legittima, atteso il principio di diritto, richiamato dalla stessa decisione impugnata, secondo cui (Cass. 30 ottobre 2018, n. 27476; Cass. 17 ottobre 2016, n. 20916; e ancora es. Cass. 20 maggio 2020, n. 9263, non mass.) in materia di spese processuali, la condanna di più parti soccombenti al pagamento in solido può essere pronunciata non solo quando vi sia indivisibilità o solidarietà del rapporto sostanziale, ma pure nel caso in cui sussista una mera comunanza di interessi, che può desumersi anche dalla semplice identità delle questioni sollevate e dibattute, ovvero dalla convergenza di atteggiamenti difensivi diretti a contrastare la pretesa avversaria.

Merita, invece, accoglimento la questione relativa alle spese generali, che sono state liquidate nonostante si tratti di difesa della p.a. ad opera dell'apposito Ufficio: sul punto, cassata la sentenza impugnata unicamente in tale parte del dispositivo, e decidendo nel merito ai sensi dell'art. 384, comma 2, cod. proc. civ., esse vanno omesse.

6. – In conclusione, cassata la sentenza impugnata unicamente con riguardo alla liquidazione delle "*spese gen.*", contenuta nel dispositivo, e decidendo tale punto nel merito *ex* art. 384 cod. proc. civ., le stesse vanno espunte dalla attribuzione, come operata dalla corte d'appello, limitatamente alla posizione degli odierni impugnanti, essendo la decisione passata in giudicato per tutti gli altri appellanti; la sentenza di appello resta dunque ferma per il resto.

Le spese del giudizio di legittimità vengono interamente compensate, attesa la soccombenza largamente prevalente dei ricorrenti sulle questioni poste nel ricorso e la riforma sulle spese generali predette, le quali vengono comunque attribuite seppure con pronuncia di tipo diverso.

P.Q.M.

La Corte rigetta i motivi dal primo al quarto di ricorso, nonché parzialmente il quinto motivo, che accoglie limitatamente alla liquidazione delle "spese generali", e, decidendo nel merito sul punto, espunge le medesime dal dispositivo della decisione impugnata, sostituendole con le spese prenotate a debito, esclusivamente con riguardo alla posizione degli odierni impugnanti; restano ferme le altre spese come liquidate nella sentenza della corte d'appello.

Compensa per intero spese del giudizio di cassazione.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 19 novembre 2021.

Il Presidente
(Francesco Antonio Genovese)

DEPOSITATO
IN CANCELLERIA
IL 13 DIC 2021
IL FUNZIONARIO GIUDIZIARIO
Andrea [illegible]