



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

**II CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE
SICILIANA**

Sezione giurisdizionale

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1177 del 2025, proposto da Giambattista Genovese, rappresentato e difeso dall'avvocato Agatino Cariola, con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia;

contro

il Libero Consorzio comunale di Ragusa, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Salvatore Mezzasalma, con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia;

nei confronti

di: Angelo Galfi, Giuseppe Cassì, Gaetano Scollo, Giuseppe Dimartino, Salvatore Schembari, Giovanni Garretto, Irene Tidona, Maria Monisteri Caschetto, Giovanni D'Aquila, Federico Chinnici, Samuele Cultrera, Ippolito Ruffino, Maria Rita Annunziata Schembari, non costituiti in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, Sezione staccata di Catania (Sezione quinta), n. 3129 del 2025, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti l'atto di costituzione in giudizio e la memoria del libero Consorzio comunale di Ragusa;

Visti gli atti tutti della causa;

Designato relatore il Cons. Giuseppe La Greca;

Uditi, nell'udienza camerale del 26 marzo 2026, gli avv.ti Agatino Cariola e Giuseppe Sciuto, quest'ultimo su delega dell'avv. Salvatore Mezzasalma;

Rilevato in fatto e ritenuto in diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1.- Il signor Giambattista Genovese, dichiaratosi *«cittadino italiano, residente in Ispica, Ragusa, comune del quale risulta elettore»*, nonché consigliere comunale di Ispica, chiedeva l'annullamento, ai sensi dell'art. 130 c.p.a., dei *«risultati delle elezioni del consiglio del libero consorzio comunale di Ragusa e, quindi, del verbale delle operazioni dell'Ufficio elettorale del 28 aprile 2025, prot. 10651, per l'elezione del presidente del libero consorzio di Ragusa; del verbale delle operazioni dell'Ufficio elettorale del 28 aprile 2025, prot. 10653, per l'elezione del consiglio del libero consorzio comunale di Ragusa; e della conseguente proclamazione degli eletti contenuta nel verbale per il consiglio e nel verbale del presidente, nonché di tutti gli atti presupposti e/o connessi»*.

2.- Premetteva: a) di aver impugnato, con altro separato e precedente ricorso, il prodromico decreto – datato 27 aprile 2025 – di indizione delle elezioni dei liberi Consorzi comunali di Agrigento, Caltanissetta, Enna, Ragusa, Siracusa e Trapani nonché dei Consigli metropolitani di Palermo, Catania e Messina; b) che all'esito di detta impugnazione, il T.a.r. per la Sicilia, sede di Palermo, con sentenza (n. 552 del 2025), confermata in grado d'appello (sentenza Cons. giust.amm. sic., sez. giur. n. 620 del 2025), aveva declinato la giurisdizione in favore del giudice ordinario.

3.- Il ricorrente articolava, in prime cure, doglianze volte a censurare plurimi profili di legittimità del «*procedimento elettorale*» in ragione della dedotta illegittimità costituzionale della complessiva disciplina statale e regionale, sotto plurimi profili e parametri.

4.- Il ricorrente avanzava dinanzi al T.a.r. richiesta di verifica volta a esaminare le schede e accertare l'asserito controllo del voto, il quale si sarebbe rivelato più «*intenso*» perché i grandi elettori avrebbero indicato il nome del candidato votato a mezzo di varie combinazioni, legittime, ma asseritamente idonee a identificare il votante.

5.- Il libero Consorzio comunale di Ragusa dubitava della giurisdizione del giudice amministrativo sulla controversia, si opponeva alla verifica e concludeva per la reiezione del ricorso.

6.- Il T.a.r. per la Sicilia, Sezione staccata di Catania, sez. int. V, con sentenza 5 novembre 2025, n. 3129, dichiarava inammissibile il ricorso per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, ritenendo la controversia attratta alla *potestas iudicandi* del giudice ordinario.

7.- Avverso la predetta sentenza ha interposto appello l'originario ricorrente il quale ne ha chiesto la riforma in ragione dell'asserita, errata, sotto vari profili, pronuncia declinatoria della giurisdizione.

8.1.- Si è costituito in giudizio il libero Consorzio comunale di Ragusa il quale ha chiesto la conferma della sentenza e ha concluso per la conformità del procedimento elettorale alla disciplina vigente.

8.2.- Sebbene raggiunte dalla notificazione dell'appello, non si sono costituite in giudizio le intime parti private.

9.- All'udienza camerale del 26 marzo 2026, presenti i procuratori delle parti, dopo la rituale discussione, l'appello, su richiesta degli stessi, è stato trattenuto in decisione.

10.- L'appello, alla stregua di quanto si dirà, è infondato.

11.1.- Il ragionamento seguito dal T.a.r. per declinare la giurisdizione può riassumersi con il richiamo delle seguenti affermazioni:

- il ricorrente avrebbe *«nella sostanza agito per l'asserita lesione del proprio diritto al libero esercizio del diritto di voto, ritenuto leso da una normazione statale e regionale in tesi irrispettosa del principio costituzionale di uguaglianza tra cittadini e consiglieri comunali [...] e violativa del principio di segretezza del voto»;*

- *«la posizione azionata in giudizio, per gli argomenti esposti, non ha natura di interesse legittimo, non venendo in considerazione contestazioni sulla regolarità delle forme procedurali di svolgimento delle elezioni e dei risultati elettorali – che, sole, radicano la giurisdizione del g.a. ex art. 130 cit., consentendo in questo caso l'azione popolare –, ma l'asserita lesione del diritto soggettivo al libero e uguale esercizio del diritto di voto; ciò in quanto parte ricorrente assume che la disciplina elettorale nazionale e regionale leda il suo diritto di elettorato attivo sotto il profilo della presunta carenza di condizioni di uguaglianza “con tutti gli altri “grandi elettori” e con i cittadini degli altri comuni»;*

- non convincerebbe l'argomento *«secondo cui, essendo il giudice naturale di un atto del procedimento elettorale (nel caso in esame i verbali delle operazioni dell'ufficio elettorale e le sue risultanze) il giudice amministrativo, questi sia il giudice innanzi al quale proporre azione di accertamento avente ad oggetto la conformità ai principi costituzionali delle condizioni di esercizio del diritto fondamentale di voto (uguaglianza, segretezza e libertà) poiché tale assunto finisce per sovrapporre il piano dell'eventuale interesse ad esperire un'azione di accertamento del diritto di voto con il diverso piano dell'individuazione del giudice munito di potestas iudicandi - che deve essere operata in base alla natura giuridica della posizione soggettiva vantata, giudice al quale sarà poi riservata ogni valutazione su tali condizioni»;*

- *«le dedotte violazioni dei principi di uguaglianza, di segretezza e di libertà del diritto di voto, non traducendosi in contestazioni sulla regolarità delle forme procedurali di svolgimento delle elezioni e dei risultati elettorali, non possono valere a radicare la giurisdizione amministrativa»;*

- in ragione del *petitum* sostanziale, la posizione azionata dal ricorrente avrebbe «consistenza di diritto soggettivo e non di interesse legittimo».

11.2.- Il T.a.r. richiamava le sentenze Cass. sez. un. n. 21262 del 2016, n. 13403 del 2018; Cons. Stato n. 4201 del 2022; 4578 del 2024 oltre che la sentenza di questo Consiglio n. 620 del 2025, cit.

12.- A confutazione degli argomenti espressi dal T.a.r., l'appellante sostiene che:

- i citati precedenti giurisprudenziali avrebbero riguardato fattispecie diverse da quella di cui trattasi e avrebbero, in parte, riguardato vicende inerenti a situazioni di ineleggibilità e incompatibilità su cui pacificamente sussisterebbe la giurisdizione del giudice ordinario;

- nel caso di specie, a differenza dei citati precedenti, ci si troverebbe al cospetto di un procedimento elettorale con giurisdizione propria del giudice delle operazioni elettorali;

- le tesi del T.a.r. esprimerebbero argomenti al di fuori della dinamica degli artt. 126 e 130 c.p.a. e finirebbero – secondo quanto esposto – per ridimensionare l'incidente di costituzionalità nel giudizio amministrativo;

- nel caso di specie ci si troverebbe al cospetto di una vicenda involgente le «operazioni elettorali», ex art. 126 c.p.a., rispetto alle quali sarebbe stata censurata, *inter alia*, la (asserita) riconoscibilità dei votanti;

- non vi sarebbe ragione di distinguere, quanto al sindacato giurisdizionale sulle «operazioni elettorali», tra situazioni di «diritto» e posizioni di «interesse legittimo».

13.- Le tesi di parte appellante non possono essere condivise.

Esse, infatti, non si sincronizzano con le conclusioni cui è giunto – in punto di giurisdizione – questo CGARS con la citata sentenza n. 620 del 2025, che viene qui richiamata ai sensi dell'art. 88, comma 2, lett. d), c.p.a., e ai cui approdi il Collegio intende dare continuità.

13.1.- Con tale sentenza è stato affermato che:

- «la giurisdizione del giudice amministrativo sul “contenzioso elettorale” di cui agli artt. 126, 129 e 130 c.p.a., “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»;
- «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»;
- 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 cod. proc. amm., che individua per l’appunto le materie di giurisdizione esclusiva e non comprende quella elettorale»;
- «tale approdo interpretativo era già presente nella giurisprudenza delle Sezioni unite formatasi sul previgente art. 6 della legge n. 1034 del 1971 (cfr. Cass. S.U. 1° luglio 1992, n. 8084), in base alla quale la giurisdizione sulle controversie in materia 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 di mero interesse legittimo”, non avendo il legislatore attribuito a tale giurisdizione carattere di “giurisdizione esclusiva”»;
- «i suesposti principi sono stati pedissequamente seguiti dal giudice amministrativo di ultima istanza (cfr. Cons. Stato, sez. II, 22 maggio 2024, n. 4578): “15. - In punto di giurisdizione (oggetto del primo motivo di appello), il Consiglio di Stato ha ribadito, anche di recente, di condividere «l’insegnamento della Corte regolatrice della giurisdizione, secondo cui “le controversie aventi ad oggetto i diritti di elettorato attivo e passivo appartengono alla giurisdizione del giudice ordinario, la quale non viene meno per il fatto che la questione relativa alla sussistenza, o non, dei diritti suddetti sia stata introdotta mediante l’impugnazione del provvedimento di proclamazione o

di convalida degli eletti, perché anche in tali ipotesi la decisione non verte sull'annullamento dell'atto amministrativo impugnato, bensì direttamente sul diritto soggettivo perfetto inerente all'elettorato suddetto. (cfr. Cass., S.U., n. 13403 del 26/05/2017) [...] mentre appartengono alla giurisdizione del giudice amministrativo le questioni attinenti alla regolarità delle operazioni elettorali, in quanto relative a posizioni di interesse legittimo» (Cons. St., sez. II, sent. n. 4201 del 2022, opportunamente citata dal giudice di prime cure in quanto relativa proprio a un caso nel quale la Commissione elettorale aveva dichiarato l'incandidabilità di un candidato dal quale era poi discesa la riconsiderazione dell'intera lista)».

13.2.- Ha evidenziato questo CGARS, con la predetta sentenza, che «l'odierno appellante, impugnando il decreto del Presidente della Regione Siciliana del 13 febbraio 2025 recante indicazione "per il giorno di domenica 27 aprile 2025...le elezioni dei Presidenti e dei Consigli dei liberi Consorzi comunali di Agrigento, Caltanissetta, Enna, Ragusa, Siracusa e Trapani nonché dei Consigli Metropolitani di Palermo, Catania e Messina", ha azionato il proprio diritto al libero esercizio del diritto di voto (i.e. diritto di elettorato attivo), asseritamente leso da una normazione statale e regionale irrispettosa del principio costituzionale di uguaglianza tra cittadini e consiglieri comunali.

Ne consegue che privo di ogni pregio si palesa l'argomento [...] secondo cui l'aver contestato il procedimento elettorale, sin dal suo atto di avvio, inciderebbe sulla qualificazione della posizione giuridica soggettiva del ricorrente, di interesse legittimo e non di diritto, tenuto conto della regola generale che "allorquando si contesta non la sussistenza del potere, la sua modalità di esercizio, il soggetto privato vanta una posizione di interesse legittimo". Ed invero, tale argomento si pone in insanabile contrasto con la fondamentale regola di riparto di cui all'art. 2 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. E, e con il principio, affatto sedimentato, che il riparto tra giurisdizione ordinaria e amministrativa "non si basa sul criterio del petitum formale, individuato in base all'oggetto del dispositivo che si invoca, bensì su quello del petitum sostanziale, da individuarsi con riguardo alla causa petendi ed al rapporto dedotto in giudizio, oggetto di accertamento

giurisdizionale" (così, Cass. S.U. 12 marzo 2025, n. 6633; in termini anche Id., n. 2368 del 2024; Id., n. 20350 del 2017)».

14.- Ora, non sottovaluta il Collegio la circostanza che il caso di odierna trattazione, a differenza di quello oggetto della sentenza n. 620 del 2025, cit., si collochi in una fase del procedimento elettorale – la proclamazione agli eletti – diversa da quella che aveva dato origine alla prima vicenda contenziosa, ossia (in quel caso) il decreto di indizione delle elezioni. Parimenti il Collegio non sottovaluta neppure che i precedenti del Giudice del riparto, che ha affermato la giurisdizione del giudice ordinario in ipotesi di azione di accertamento della pienezza ed effettività del diritto di voto, attengano, per quanto consti, a vicende in cui non veniva in rilievo la formale impugnazione di atti del procedimento elettorale.

15.- Nondimeno, pur in presenza di siffatti elementi differenziali della vicenda contenziosa odierna rispetto alla pregressa vicenda definita con la sentenza n. 620 del 2025, cit., il principio del *petitum* sostanziale, nel riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo, deve qui trovare piena applicazione e ciò non può che condurre alla declinatoria di giurisdizione del giudice amministrativo.

15.1.- Deve essere premesso che parte appellante ha, in prime cure, agito postulando la *«legittimazione del ricorrente [...] per far valere il suo diritto costituzionale a partecipare all'organizzazione politica del Paese (art. 3 Cost.) ed a dare vita a strutture politiche conformate secondo i principi costituzionali»*, riconoscendo l'addotta *«ammissibilità»*, anche dinanzi al giudice amministrativo, di *«azioni di accertamento per assicurare il rispetto dei canoni costituzionali sull'organizzazione pubblica»* (pag. 4 del ricorso di primo grado), quantunque proposte dal *«cittadino-elettore»*.

15.2.- Va ribadito che la giurisdizione deve essere individuata – sempre – in relazione al *«petitum»* sostanziale con riferimento al momento della proposizione della domanda (Corte cost. ord. n. 214 del 2004). Essa si determina in base alla domanda e, ai fini del riparto tra giudice ordinario e giudice amministrativo, rileva non già la

prospettazione delle parti (che si riflette nel *petitum* formale, ossia proprio quello che l'odierno appellante intende valorizzare per dedurre la pertinenza di questa controversia alla giurisdizione amministrativa), bensì il «*petitum*» sostanziale, il quale va identificato non solo e non tanto in funzione della concreta pronuncia che si chiede al giudice, ma anche e soprattutto (*rectius*: essenzialmente) in funzione della «*causa petendi*», ossia della intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio e individuata dal giudice con riguardo ai fatti allegati e al rapporto giuridico del quale detti fatti costituiscono manifestazione (Cass. civ., sez. un., ord. n. 20350 del 2018). Invero, il rilievo del *petitum* formale resta interno alla giurisdizione amministrativa (identificando l'azione in tale sede concretamente proposta), ma non può essere utilizzato, neppure indirettamente, per tracciarne la frontiera esterna con le altre giurisdizioni; la quale è invece fondata sul consolidato e unico criterio discrezionale costituito dal c.d. *petitum* sostanziale.

Applicando (sempre) tale criterio le SS.UU. della Corte regolatrice hanno inteso, condivisibilmente, eliminare ogni rischio che il riparto di giurisdizione possa dipendere (o essere in qualsiasi modo influenzato) dalla contingente «*prospettazione*» che la parte ricorrente svolge della propria domanda: e ciò affinché sia solo il «*noumenon*» – ossia l'intima consistenza «in sé» – di essa (a prescindere da come la domanda sia stata prospettata dal ricorrente) a integrare l'unico, e oggettivo, elemento discrezionale per l'attribuzione (che è così resa invariabile) all'una o all'altra giurisdizione.

15.3.- Conseguentemente, il *petitum* sostanziale che sorregge l'azione giudiziaria di prime cure, pur se veicolato attraverso la formale domanda caducatoria dell'esito delle operazioni elettorali ai sensi dell'art. 130 c.p.a., va dunque qui individuato nella dedotta lesione di diritti fondamentali di cui si è detto, cagionata da una disciplina – in parte regionale e, in parte, statale – che sarebbe connotata, in tesi, da plurimi profili di incostituzionalità (quantomeno nei limiti della non manifesta infondatezza)

in relazione ai quali, sempre sul piano sostanziale, il ricorrente ha chiesto l'accertamento del diritto di partecipare all'«*organizzazione politica*» del Paese, previa verifica della asserita irregolarità delle operazioni elettorali, nonché, ancora, la pretesa ad esercitare il voto secondo le condizioni indicate dall'art. 48 Cost. o di essere amministrati da organi formati *secundum Constitutionem*.

15.4.- In altre parole, nel caso di specie, gli atti impugnati, oggetto del *petitum* formale di annullamento, costituiscono, in sostanza, un presupposto (*id est*: un fatto) incidente sul diritto (politico, del ricorrente, all'elezione diretta, anziché di secondo grado, degli organismi provinciali di cui qui trattasi), non già l'oggetto della tutela in sé quale ricavabile dalla *causa petendi* (nella quale, in effetti, il *petitum* sostanziale si identifica e risolve).

16.- La giurisdizione del giudice ordinario, si rivela, dunque, correttamente affermata dal T.a.r..

17.- Alla luce delle suesposte considerazioni, l'appello va, pertanto, respinto.

18.- Le spese del presente grado di giudizio possono essere compensate, tra le parti costituite, in ragione della peculiarità della vicenda. Non v'è luogo a statuizione sulle spese nei confronti delle altre parti intimare e non costituite in giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, in sede giurisdizionale, definitivamente pronunciando sull'appello in epigrafe, lo respinge.

Compensa, tra le parti costituite, le spese del presente grado di giudizio; nulla per le spese nei confronti delle parti private, non costituite in questo grado del giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 26 marzo 2026 con l'intervento dei magistrati:

Ermanno de Francisco, Presidente

Michele Pizzi, Consigliere

Giuseppe La Greca, Consigliere, Estensore

Paola La Ganga, Consigliere

Antonino Lo Presti, Consigliere

L'ESTENSORE
Giuseppe La Greca

IL PRESIDENTE
Ermanno de Francisco

IL SEGRETARIO