

LE ELEZIONI NEGLI A.C.I. PROVINCIALI ED IL RIPARTO DI GIURISDIZIONE

Corte di Cassazione – Sezioni Unite Civili – Ordinanza n. 15961 del 27 luglio 2015 - Automobil Club Palermo (Avv.ti G. Armao e T. Milana) c. Runfola Marco, Ravetto Antinori e Barraco Salvatore e nei confronti di Pizzuto Angelo.

Contenzioso elettorale amministrativo - giurisdizione – riparto – Automobil Club d'Italia – elezioni del Consiglio direttivo provinciale – elettorato passivo – diritto soggettivo – giurisdizione del giudice ordinario.

Le controversie relative l'eleggibilità dei componenti del consiglio direttivo provinciale dell'Automobil Club d'Italia riguardano situazioni di diritto soggettivo e pertanto sono devolute alla giurisdizione del giudice ordinario, anche qualora sia stata impugnata la delibera della commissione elettorale.

1. INTRODUZIONE

Il caso deciso dalle Sezioni Unite della Cassazione in esito al regolamento di giurisdizione proposto dall'A.C.I. di Palermo offre l'occasione per riflettere sull'evoluzione giurisprudenziale sul riparto di giurisdizione nelle controversie riguardanti le elezioni all'interno dell'A.C.I.¹.

Prima di affrontare questo aspetto, tuttavia è necessario dapprima soffermare l'attenzione sulla fattispecie da cui trae origine questa ordinanza che ha consentito alle Sezioni Unite della Cassazione di ribadire la sussistenza della giurisdizione del giudice ordinario sulle controversie riguardante le **fattispecie** relative all'ineleggibilità, l'incompatibilità e la decadenza da una carica elettiva **di un ente pubblico**

¹ Sul riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo la bibliografia è quanto mai ampia, pertanto, si ritiene opportuno limitare i riferimenti agli studi più recenti ed a quelli relativi a fattispecie simili a quelle prese in esame dalla Cassazione nell'ordinanza in commento: Del Gatto S. (a cura di), *Problematiche del riparto di giurisdizione dopo il codice del processo amministrativo*, Napoli, 2013; M. Marasca e A. Allegretta, *Il riparto di giurisdizione*, Milano, 2013; M. Mazzamuto, *Apologia del diritto amministrativo e del suo giudice*, Napoli, 2008; G. A. Primerano, *Il contenzioso elettorale davanti al giudice amministrativo nella recente evoluzione normativa e giurisprudenziale (a margine di Adunanza Plenaria n. 22 del 2013)*, in *Dir.proc.amm.*, 2014, 913 e ss.; F.G. Scoca, *Il contributo della giurisprudenza costituzionale sulla fisionomia e sulla fisiologia della giustizia amministrativa* in *Dir.proc.amm.* 2012, 371 e ss

La fattispecie è sorta dall'impugnazione innanzi al T.A.R. Sicilia, da parte di alcuni soci A.C.I., del provvedimento con cui la Commissione elettorale dell'Automobil Club di Palermo ammetteva la candidatura di un socio che secondo i ricorrenti difettava dei requisiti per la sua candidabilità.

La Cassazione - conformemente al suo ormai più recente orientamento - ha affermato che trattandosi di accertamento del diritto soggettivo di elettorato passivo e non anche di contestazioni sulla regolarità delle operazioni elettorali la giurisdizione va devoluta al giudice ordinario: il giudice naturale dei diritti soggettivi².

2. NATURA GIURIDICA DELL'A.C.I. E SUA ARTICOLAZIONE: CENNI

Prima di proseguire nella riflessione sul riparto di giurisdizione nel caso in questione, appare opportuno dedicare qualche cenno alla natura giuridica dell'Automobil Club d'Italia³.

L'Automobil Club d'Italia è ascrivibile nel novero di quegli enti pubblici definiti, sia in dottrina che in giurisprudenza, come “*enti pubblici associativi*”, la cui caratteristica è la compresenza di elementi pubblici associativi propri dell'ente pubblico e degli elementi privatistici correlati al fatto che i componenti del gruppo sociale di riferimento determinano, direttamente o indirettamente, una serie di decisioni dell'Ente; attività, peraltro, diretta a fini pubblici⁴.

Più nello specifico, l' Automobile Club d'Italia è la federazione che associa gli Automobile Club provinciali, oltre che gli enti o le associazioni

² Tra le più recenti pronunce della Cassazione si ricorda: Sez.Unite, 3 luglio 2008 n. 18196

³ Sul tema e sulle origini dell'ACI si ricordano: M. Colacito, *Automobil Club d'Italia*, in *Enc.Giur.Treccani*, Roma, 2009, IV,1, cui si rinvia per ulteriori riferimenti dottrinari; D.Guerreri, *Automobil Club d'Italia*, in *Enc.dir.*, IV, Milano, 1959, 337. Più in generale sugli enti pubblici associativi: G.P. Rossi, *Gli enti pubblici*, Bologna, 1991, 122; G.Napolitano, *Soggetti privati “enti pubblici”?* in *Dir.amm.*, 2003, 801.

⁴ In tal senso: Cons. di Stato, Ad. Plen. n. 6 del 1993, in *Foro It.*, 1993, III, 432, ivi con commento di E. Cannada Bartoli, *Una questione di giurisdizione in tema di enti pubblici associativi*. Di recente, sugli enti pubblici associativi, si ricorda G. Napolitano, *La logica del diritto amministrativo*, Bologna, 2014, spec. 78, il quale sottolinea che si tratta di “*associazioni [...]originariamente private e successivamente pubblicizzate perché divenute attributarie di funzioni pubbliche*”.

volontariamente aderenti, rappresentando e tutelando gli interessi generali dell'automobilismo italiano: il r.d. 24 novembre 1934 n. 2323 lo ha elevato ad ente pubblico ed è stato compreso dalla legge 20 marzo 1975 n. 70 tra gli enti preposti a servizio di pubblico interesse di cui alla tabella IV della stessa legge⁵.

La natura di ente pubblico sia dell'Automobil Club d'Italia che dei singoli Automobil club provinciali è stata poi, di recente, confermata dall'art. 2 d.lgs. 8 gennaio 2004 n. 15 quale federazione sportiva nazionale la cui attività poteva continuare a svolgersi "*secondo la disciplina prevista dai rispettivi ordinamenti*"⁶.

Il riconoscimento della natura pubblicistica sia della Federazione che dei singoli club provinciali, peraltro, non è attribuito ad ogni soggetto componente gli enti pubblici associativi, ed è da ritenersi che tale peculiarità per gli A.C.I. provinciali sia da ricollegarsi proprio alle attività di diritto pubblico che essi svolgono (*in primis* la tenuta del pubblico registro automobilistico)⁷.

L'A.C.I., dunque, assomma in sé almeno una duplice natura (pubblica e privata) o come ha sostenuto parte della giurisprudenza - in considerazione della diversità dei compiti svolti - l'A.C.I. avrebbe addirittura una triplice natura⁸:

1) "*di ente pubblico non economico a base federativa, in quanto riunisce tutti gli Automobile Club provinciali e zionali (a loro volta enti autonomi di carattere*

⁵ Sul rapporti tra Automobil Club d'Italia ed Automobil Club provinciali, soprattutto ai fini della gestione del P.R.A. si veda: Cassazione civile, I, 3 agosto 2001 n. 10705 in Giust. Civ. Mass. 2001, 1450

⁶ Sul punto: Cons.Stato, IV, 5 marzo 2012, sentenza n. 1230 nella quale si legge "*l'ACI, ente pubblico non economico a base federativa, oltre a svolgere attività di diritto pubblico, è una federazione sportiva automobilistica*"

⁷ Il riconoscimento della natura pubblica sia dell'ente federante che degli enti federati (Automobil Club d'Italia e A.C.I. provinciale) non costituisce un elemento comune a tutti gli enti pubblici a base associativa, ma costituisce una peculiarità propria dell'A.C.I. che, invece, non è riscontrabile in realtà simili, tra cui ad esempio il C.A.I. - Club Alpino Italiano. L'art. 58 del d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616 attribuisce la qualità di ente pubblico unicamente al C.A.I. in sede centrale e non anche alle sezioni locali che, invece, hanno natura giuridica privata. In merito si veda: S. de Götzen, *Le sezioni del club alpino italiano: diritto di voto nelle assemblee e parità di trattamento degli associati*, in *Foro Amm.* 1997, 705 e ss.

⁸ T.A.R. Lazio, III quater, n. 10838 del 2006

associativo dotati di propria personalità giuridica di diritto pubblico ai sensi della l. 20 marzo 1975 n. 70) cui aderiscono i singoli soci che sono automaticamente soci anche dell'ACI (art. 42 dello Statuto). L'attività di diritto pubblico concerne principalmente la gestione del pubblico registro automobilistico e l'acquisizione dei relativi tributi in 9 regioni (ma anche attività informativa sul traffico);”

2) *“di federazione sportiva automobilistica”*⁹

3) *“di fornitore di numerosi servizi di assistenza tecnica, economica, legale, tributaria; di guida; di soccorso stradale meccanico e sanitario; e di vendita di prodotti e polizze assicurative ecc.) ai propri soci ed alla generalità dei consumatori”*

Una tripartizione che sembra riecheggiare, con i dovuti distinguo, quella più celebre elaborata da Amorth nel suo *“Osservazioni sui limiti dell'attività amministrativa di diritto privato”*, ovvero la distinzione tra *“attività amministrativa di diritto pubblico”* *“attività amministrativa di diritto privato”* ed *“attività privata di diritto privato”* delle pubbliche amministrazioni¹⁰.

La componente pubblicistica della natura (composita) dell'A.C.I. tuttavia, se da un lato comporta l'assoggettamento dei propri atti alla giurisdizione del giudice amministrativo, non implica – come nel caso oggetto dell'ordinanza in commento – la piena cognizione del T.A.R. laddove, si discuta di diritti soggettivi.

3. LA GIURISDIZIONE IN MATERIA DI ELEZIONE DELL'A.C.I.: EVOLUZIONE GIURISPRUDENZIALE E DIALOGO A DISTANZA TRA GIUDICE DELLA GIURISDIZIONE E GIUDICE AMMINISTRATIVO.

Come già accennato, la questione del riparto di giurisdizione relativamente alle controversie insorte sulle elezioni dei consigli direttivi degli Automobil Club provinciali non sono nuove nel panorama giurisprudenziale italiano.

⁹ L'ACI è autonomamente riconosciuta dalla FIA - Federation International dell'Automobile; e dall'altro, quale confederazione sportiva nazionale, ha, e deve mantenere il riconoscimento del Coni ai sensi dell'art. 2, comma 5, del d.lgs. 8 gennaio 2004 n. 15

¹⁰ A. Amorth, *Osservazioni sui limiti dell'attività amministrativa di diritto privato* in *Arch. Dir. Pubbl.*, 1938

La questione è stata, in passato, affrontata sia dalla stessa Cassazione che dal Consiglio di Stato che non sempre si sono attestati su posizioni conformi.

In particolare, sul tema del riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo relativamente alla fattispecie complessa delle elezioni interne all'A.C.I. è dato riscontrare, nel tempo, un cambiamento di orientamento della Cassazione.

La ricostruzione delle principali pronunce giurisprudenziali sul punto si pone, pertanto, come osservatorio privilegiato per condurre una riflessione sul tema.

A tal fine, le prime sentenze della Cassazione da prendere in esame sono la n. 1527 del 1962 e la n. 1415 del 1966. In particolare nella prima pronuncia testè citata – avente ad oggetto la pretesa violazione del sistema di votazione – la Cassazione delineava l'esistenza di un riparto di giurisdizione tra giudice amministrativo e giudice ordinario evidenziando la biunivoca connessione tra situazione giuridica soggettiva e giurisdizione competente.¹¹

Successivamente, però, la stesse Sezioni Unite (sentenza n. 4396 del 26 ottobre 1989 e 4615 del 1989) si discostavano dal precedente orientamento affermando che *"in materia elettorale le posizioni giuridiche degli associati agli Automobil Club provinciali si risolvano in diritti soggettivi garantiti dallo statuto, quale connotazione coesistente alla base volontaristica ed alla struttura associativa dell'ente.*

In merito evidenziava il Giudice della giurisdizione che:

"a) dalla disciplina statutaria dell'elettorato e dell'accesso alle cariche sociali sorgono diritti soggettivi degli associati (...);

b) lo statuto dell' A.C.I. garantisce la partecipazione degli associati alla realtà associativa attraverso (...) l'esercizio dell'elettorato attivo e passivo per le cariche

¹¹ Si legge nella sentenza, anch'essa emessa nell'ambito di una fattispecie elettorale (deliberazione mediante la quale si è sostituito il referendum alla votazione in assemblea) *"si è lamentata la pretesa violazione di meri interessi legittimi, e non già di diritti subiettivi considerando che le norme dirette a disciplinare l'esercizio dei poteri attribuiti ad un ente pubblico non sono dettate per la tutela diretta ed immediata degli interessi dei cittadini, bensì sono dettate per la tutela dell'interesse pubblico"* e ancora *"là dove l'ente pubblico esplica [...] la sua attività nei limiti di propria competenza, ivi non è configurabile un diritto subiettivo"* in Foro It., I, 1258 e ss.

sociali, senza attribuire all'ente altro potere in materia che quello di verificare la sussistenza dei presupposti e delle condizioni all'uopo prescritti;

c) ne la presenza dell'interesse collettivo facente capo alla comunità organizzata, ne quello di superiore carattere generale del'ente vigilato valgono ad attrarre i suoi atti e provvedimenti in materia elettorale nell'area organizzativa in cui esso esercita i poteri di supremazia tipici dell'ente pubblico ed a sottoporre gli associati a poteri discrezionali che possano incidere autoritativamente sulle loro posizioni di diritto soggettivo”.

Con queste due sentenze gemelle, la Cassazione focalizzava l'attenzione unicamente *“sulla base volontaristica e dalla struttura associativa dell'ente e necessariamente immanenti alla sua stessa organizzazione, là dove tali posizioni soggettive, come rileva il ricorrente A.C., costituiscono il substrato permanente dell'attribuzione normativa della personalità giuridica pubblica ed impongono una serie di rapporti intersoggettivi in cui l'associato si colloca nei riguardi degli altri associati e verso la stessa associazione in una posizione di carattere paritetico, insensibile, perciò, a quelle situazioni di subordinazione autoritativa cui vanno soggetti i terzi ed i dipendenti dell'ente, a causa della natura pubblica di questo, che fa degradare le posizioni soggettive ad interessi legittimi”* e dunque concentrava sul giudice ordinario la giurisdizione sull'intera fattispecie elettorale

L'orientamento della Cassazione, tuttavia, non trovava una collimante sponda nella posizione dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato che con la decisione n. 6 del 1993 sottolineava, invece, la distinzione tra procedimento elettorale – che trattandosi di un ente pubblico a base associativa riveste interesse pubblico e dunque rientra, come procedimento che deve condurre ad una legittima organizzazione e gestione dell'ente, rispetto al quale il socio è titolare di un interesse legittimo – e diritti elettorali aventi natura di diritto soggettivo e dunque devoluti alla cognizione del giudice ordinario.

Soltanto nel 2003, le Sezioni Unite della Cassazione con la sentenza n. 3601 ritornavano sul corretto solco tracciato negli anni '60 del secolo scorso rimarcando come la titolarità del diritto di elettorato *“non poteva essere affidata*

al giudice amministrativo [...] perché i diritti di elettorato attivo e passivo rilevano, nel nostro ordinamento, quali diritti soggettivi pubblici e, in quanto tali, non possono essere “degradati” dalla pubblica amministrazione”

Le situazioni di elettorato attivo e passivo hanno consistenza di diritto soggettivo perfetto e come tali sono intangibili da parte degli organi associativi¹².

Ai fini della individuazione della corretta giurisdizione, pertanto la ricostruzione va operata in un’ottica marcatamente soggettiva in cui la situazione giuridica soggettiva non può, in alcun modo, recedere innanzi all’esistenza di un procedimento elettorale.

Diversa situazione, invece, si determina quando si verte su questioni inerenti i presupposti per lo svolgimento e le modalità di esercizio delle attività elettorali per le quali, invece, la giurisdizione è quella del giudice amministrativo.

3. DIRITTO SOGGETTIVO ED IRRILEVANZA DELLA PRESENZA DI UNA DELIBERA DELLA COMMISSIONE ELETTORALE.

Le considerazioni poste in conclusione del paragrafo che precede consentono di muovere un’ulteriore osservazione in merito all’ordinanza in commento, la quale non solo si pone nel corretto solco (ri)tracciato dalla medesima Cassazione all’inizio del nuovo millennio, ma contribuisce a focalizzare l’attenzione non sull’atto adottato ma sulla situazione giuridica soggettiva su cui esso va ad incidere.

In merito, appare opportuno, pertanto, richiamare testualmente un passaggio della motivazione dell’ordinanza in esame, nella quale, le Sezioni Unite – dopo avere affermato che la questione va devoluta al giudice ordinario – sottolineano che *“a nulla rileva la natura di ente pubblico non economico dell’Automobil Club di Palermo, fondandosi il riparto di giurisdizione*

¹² In merito: Cass. Civ. S.U. n. 5574 del 6 aprile 2012.

sulla situazione giuridica soggettiva in riferimento alla quale la tutela viene richiesta [...] e non sulla natura amministrativa dei provvedimenti oggetti di impugnazione”.

La circostanza che sia stata impugnata la deliberazione della commissione elettorale (organo amministrativo) non è di per sé sufficiente a radicare la giurisdizione del giudice amministrativo in quanto ciò che prevale è la natura giuridica della situazione soggettiva oggetto di contestazione: il diritto soggettivo come espressione dell'autonomia giuridica.

Questo passaggio della motivazione della ordinanza sembra volere focalizzare l'attenzione sul fatto che quando è in gioco un diritto costituzionalmente garantito, come quello all'elettorato passivo, il carattere amministrativo dell'atto adottato ha un carattere sicuramente recessivo e comunque inidoneo a degradare il diritto stesso; ne consegue come corollario – ai fini dell'individuazione della giurisdizione – che occorre indagare non sul tipo di provvedimento adottato (veste formale) ma sulla situazione giuridica soggettiva in gioco (dato sostanziale) e soprattutto sulla sua intangibilità.

4. VALUTAZIONI CONCLUSIVE IN PROSPETTIVA DELLA RIFORMA SUL PUBBLICO REGISTRO AUTOMOBILISTICO.

La questione affrontata in questa recente ordinanza e la quasi concomitante emanazione della cd. *Riforma Madia* sulla Pubblica Amministrazione che sottrae all'ACI la titolarità della gestione del Pubblico Registro Automobilistico (Legge 7 agosto 2015, n. 124, art.8) rendono opportuno dedicare almeno un cenno alle possibili – o quantomeno futuribili – conseguenze che la stessa potrebbe avere sulla natura giuridica dell'A.C.I. e di conseguenza sul delineato riparto di giurisdizione.

Come si è accennato, il citato d.lgs. 8 gennaio 2014 n. 15, con la norma di salvaguardia contenuta all'art. 2, ha confermato la natura giuridica pubblica dell'A.C.I. in considerazioni delle peculiari funzioni pubbliche.

Già prima di questa norma di salvaguardia, dottrina e giurisprudenza erano abbastanza concordi nel ritenere che la natura pubblica dell'Ente A.C.I. derivasse prevalentemente dall'affidamento allo stesso della gestione del

pubblico registro automobilistico, oltre che della riscossione delle tasse automobilistiche.

Il tema della sottrazione all'A.C.I. della gestione del Pubblico Registro Automobilistico, da solo, richiederebbe un maggiore approfondimento rispetto all'ingeneroso cenno che qui vi si dedica anche in considerazione del fatto che si tratta di una disciplina – come ha sottolineato la Corte Costituzionale con la sentenza n. 291 del 1992 – *“assai complessa contrassegnata da un intreccio inestricabile fra aspetti privatistici e funzione pubblicistica del registro per la pubblicità automobilistica”*¹³.

¹³ Sul P.R.A. e sulla sua funzione, si segnala la medesima sentenza per la sua chiarezza ricostruttiva *“L'istituzione del Pubblico Registro Automobilistico non fu che una conseguenza imposta da finalità privatistiche di garanzia: prima fra tutte la necessità di annotare il diritto di garanzia (il cosiddetto privilegio automobilistico) sul bene trasferito all'acquirente ancora debitore del prezzo, o parte di esso, verso il venditore o il finanziatore dell'acquisto. Lo scopo di incentivare le vendite attraverso l'immediatezza del trasferimento e del godimento del bene postulava una garanzia assimilabile a quella ipotecaria e non a quella pignorizia, certo più idonea a tutelare il creditore, ma non anche (a causa del connaturato spossessamento del debitore) a incrementare le vendite rateali del bene. Di qui, la scelta del legislatore verso una tutela del creditore (venditore o finanziatore dell'acquisto dell'autoveicolo) innanzitutto civilistica, caratterizzata dalla possibilità di ricorrere a un particolare procedimento esecutivo (dichiarato pienamente legittimo da questa stessa Corte con le pronunce nn. 114 del 1972, 36 del 1968 e 59 del 1967) che, in deroga ai principi del codice di procedura civile posti in tema di esecuzione, sottrae la materia al principio nulla executio sine titulo.*

Tutela civilistica cui fa seguito, con ciò rafforzandola, una forma di tutela penale disegnata dal censurato articolo 10 del regio decreto- legge n. 426 del 1927, che consente una certa effettività del recupero del bene attraverso la minaccia della sanzione penale (irrogabile solo dopo la querela del venditore o finanziatore, che può del pari rimetterla). Essendo l'autoveicolo un bene mobile, è assai facile sottrarlo a un prevedibile sequestro o pignoramento - specie quando ci sia mala fede - anche in considerazione del fatto che esso non è oggetto di pegno, e dunque di spossessamento, ma appunto di “ipoteca mobiliare” (che non comporta spossessamento).

L'originaria genesi privatistica della disciplina in ordine alla pubblicità automobilistica, peraltro già posta in collegamento con una più specifica sul versante amministrativo riguardante la legittimazione oggettiva - ovvero quella concernente i controlli pubblici sull'idoneità del veicolo alla circolazione -, è divenuta, con il tempo, un imprescindibile riferimento per l'attuale regolamentazione dell'intero settore, poiché coinvolge una pluralità di aspetti, tutti facenti capo alla comoda possibilità di individuazione dell'intestatario dell'autoveicolo (dalla sicurezza

Prescindendo in questa sede, per ragioni espositive, da ogni valutazione sulla opportunità di questa riforma nonché sulle perplessità costituzionali che essa desta¹⁴, è possibile affidare le conclusioni di questo commento al dubbio che le modifiche in atto potrebbero comportare un cambiamento dello scenario giurisdizionale di riferimento sin qui delineato quale naturale corollario di un probabile percorso di depubblicizzazione dell'A.C.I.

Francesco Ferrara

stradale, al regime della responsabilità civile da circolazione, ai controlli sulla limitazione della circolazione dei veicoli con finalità di tutela della salute, ai profili fiscali concernenti la circolazione degli autoveicoli) ”.

¹⁴ Sul punto si rinvia al testo dell'audizione del Senato della Repubblica, I Commissione Affari Costituzionali, *Indagine conoscitiva per l'istruttoria legislativa sul disegno di legge n. 1577 in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*, audizione di G. Armao del 23 settembre 2014 rinvenibile sul sito www.astrid-online.it