

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Nel corso delle elezioni suppletive per la Camera dei Deputati svoltesi il 21.6.1998 la Formazione politica "Leoncavallo" presentava la propria lista elettorale per il collegio uninominale n. 6 - Circoscrizione Lombardia 1, lista composta dall'unico candidato sig. Luca Ghezzi. Il candidato risultava non eletto. Il Collegio di controllo delle spese elettorali presso la Corte dei Conti con deliberazione n. 2 del 15.1.1999 prot. 1/C/Suppl. contestava a Farina Daniele, quale rappresentante della formazione politica in questione, la mancata presentazione del consuntivo relativo alle spese sostenute per la campagna elettorale indicata nella premessa, ai sensi dell'art. 15, comma 14, legge 10.12.1993, n. 515 e della legge 689/81. Esaurito il procedimento amministrativo, nel corso del quale il



Farina depositava la documentazione relativa alle spese elettorali sostenute, il Collegio di Controllo Spese Elettorali emetteva ordinanza-ingiunzione applicando al Centro Sociale Leoncavallo la sanzione amministrativa di lire 100 milioni, ritenendo che il termine di 45 giorni fissato dall'art. 12, comma 1, legge 515/93 avesse carattere perentorio e nella specie non fosse stato rispettato, pur se il consuntivo era stato depositato nel corso della fase amministrativa del procedimento sanzionatorio.

Il Centro sociale Leoncavallo proponeva opposizione avanti al Pretore di Milano. Questi con ordinanza 21.6.1999 sospendeva l'esecutività dell'ordinanza impugnata. Costituitasi in giudizio l'Amministrazione convenuta, che eccepiva l'incompetenza territoriale del giudice adito, eccezione cui aderiva l'opponente, il Pretore rimetteva le parti avanti al Tribunale di Roma, competente ex art. 38, comma 2, c.p.c.

Riassunto il giudizio avanti al Tribunale di Roma, quel giudice con sentenza 14.3.2001 rigettava l'opposizione. Osservava che il termine previsto dall'art. 12, comma 1, legge 515/93 dovesse essere ritenuto perentorio, ancorché esso non fosse espressamente dichiarato tale dalla legge. La ratio della legge 515/93 essendo quella di assicurare un controllo puntuale e serio sul



rispetto dei limiti di spesa nel corso della campagna elettorale, non poteva pensarsi che l'accertamento della violazione dell'obbligo e l'applicazione delle relative sanzioni potesse avvenire a distanza di tempo dalla consultazione elettorale.

D'altra parte l'obbligo previsto dalla legge non poteva ritenersi assolto con la presentazione del rendiconto al Consiglio regionale di garanzia da parte del candidato, perché gli obblighi imposti a quest'ultimo e all'organizzazione politica cui egli aderiva erano distinti e diversamente sanzionati. Tale principio doveva ritenersi applicabile anche quando l'organizzazione politica presentasse, come nel caso di specie, un unico candidato.

Infine non era fondata la tesi che il termine di 45 giorni previsto dall'art. 12 legge 515/93 non trovasse applicazione nel caso di elezioni suppletive, difettando nella norma la determinazione del dies a quo, da individuarsi nel caso di elezioni generali dalla data di convocazione delle Camere pubblicata sulla Gazzetta ufficiale. Il termine nel caso in questione doveva ritenersi decorrere dalla data della prima riunione successiva alla consultazione elettorale della Camera di riferimento. Era vero che di tale riunione non veniva data notizia, ma era ben modesto

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized, cursive letter 'M' or similar character.



l'onere dell'organizzazione politica di informarsi sulla data della prima riunione successiva alla consultazione elettorale presso l'Ufficio di presidenza della Camera di riferimento.

Era poi manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, e 15, comma 14, legge 515/93 sollevata con riferimento ai principi di ragionevolezza e buona amministrazione per prevedere un termine perentorio che il soggetto obbligato non era in grado di conoscere e nello stabilire una sanzione minima di cento milioni in caso di violazione. Né la questione era fondata con riferimento al principio di uguaglianza per essere le formazioni politiche ammesse al contributo statale per le spese elettorali soggette alla diversa sanzione della sospensione del contributo.

Invero non poteva ritenersi, per i motivi già esposti, che la formazione politica non fosse messa in grado di conoscere il dies a quo di decorrenza del termine né che la fissazione della sanzione minima edittale in lire 100 milioni superasse il limite della discrezionalità politica del legislatore. Non vi era violazione del principio di uguaglianza per la diversità delle situazioni poste a raffronto.

Avverso la sentenza ricorre per cassazione il Centro



sociale Leoncavallo articolando due motivi di ricorso, illustrati da memoria. Il Collegio di controllo spese elettorali presso la Corte dei Conti non ha svolto attività difensiva.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. Con il primo motivo il Centro sociale ricorrente deduce violazione dell'art. 12, comma 1, legge 515/93 e dell'art. 152 c.p.c. nonché difetto di motivazione.

Afferma che il Tribunale non avrebbe considerato che l'obbligo di deposito del consuntivo sarebbe stato adempiuto dal Centro sociale nel corso del procedimento amministrativo sfociato nell'ordinanza ingiunzione opposta. Il consuntivo inoltre era stato trasmesso alla Corte d'appello di Milano.

Osserva che il termine di 45 giorni previsto dall'art. 12 legge 515/93 non è qualificato come perentorio e che l'art. 152 c.p.c. stabilisce che i termini stabiliti dalla legge sono ordinatori, salvo che la legge stessa li dichiara espressamente perentori. Anche aderendo alla tesi per cui la perentorietà del termine può desumersi implicitamente dallo scopo che la norma persegue, il termine dovrebbe essere ritenuto ordinatorio. La ratio dell'art. 12, infatti, è di rendere più trasparente l'attività dei partiti politici nella fase della propaganda e della campagna

A handwritten signature in black ink, appearing to be a stylized 'M' or similar character.



elettorale, obiettivo attuato sia con la comunicazione alla Corte dei conti ai sensi dell'art. 12 sia con la comunicazione al Collegio di Garanzia ai sensi dell'art. 7 della stessa legge. Se è vero che i controlli sono esercitati da organi differenti e che l'inadempimento è assoggettato a sanzioni diverse, tuttavia essi non hanno oggetto distinto. Nel caso di formazione politica che presenti un unico candidato, ove le spese elettorali sostenute da quest'ultimo rappresentano la totalità delle spese sostenute dal movimento politico, è sufficiente l'adempimento di uno dei due obblighi per ritenere adempiuto anche l'altro.

Ancora il termine non potrebbe essere ritenuto perentorio nel caso di elezioni suppletive perché il legislatore non ha indicato il dies a quo dal quale il termine deve essere fatto decorrere, facendo l'art. 12 riferimento allo "insediamento" delle Camere che non avviene nel caso di elezione suppletiva. Anche ammettendo che il termine decorra dalla data di proclamazione dell'eletto e dalla comunicazione dell'esito ai singoli candidati, resta che l'onerato degli obblighi di rendiconto non ne viene a conoscenza. Né, trattandosi di sanzione amministrativa, potrebbe farsi riferimento all'interpretazione analogica.

Nella memoria ex art. 378 c.p.c. il Centro ricorrente

A handwritten signature in black ink, appearing to be a stylized 'W' or similar character.



osserva ancora che la stessa Corte dei Conti nel referto ai Presidenti delle Camere sui consuntivi delle spese sostenute e dei finanziamenti raccolti da partiti, movimenti, liste e gruppi di candidati in occasione delle elezioni del 13 maggio 2001, ha ritenuto la natura ordinatoria del termine sulla base del rilievo che per le formazioni politiche che hanno diritto al contributo a spese dello Stato, il mancato rispetto del termine comporta soltanto la sospensione del contributo, che viene ripristinato quando il consuntivo venga presentato, ancorché in ritardo. Il termine non potrebbe avere natura diversa a seconda che la sua violazione sia posta in essere da una formazione politica che ha o non ha diritto al contributo, con la conseguenza che anche nel secondo caso la sanzione non dovrebbe essere irrogata ove il consuntivo sia presentato, ancorché fuori termini.

Con il secondo motivo il Centro sociale deduce violazione dell'art. 18 legge 689/81 nonché difetto di motivazione, lamentando che il Tribunale abbia disatteso il motivo di opposizione con cui si osservava che l'ordinanza-ingiunzione era priva di adeguata motivazione, avendo osservato soltanto il Collegio presso la Corte dei conti che le argomentazioni del Centro sociale non erano idonee a



dirimere il dissenso sul punto della mancata presentazione del consuntivo e che l'errore di diritto dedotto non poteva essere apprezzato in sede amministrativa.

2. L'art. 12, comma 1, della legge 515/93 stabilisce che "i rappresentanti di partiti, movimenti, liste e gruppi di candidati presenti nell'elezione per la Camera dei deputati o per il Senato della Repubblica devono presentare ai Presidenti delle rispettive Camere, entro quarantacinque giorni dall'insediamento, per il successivo invio alla Corte dei conti, il consuntivo relativo alle spese per la campagna elettorale e alle relative fonti di finanziamento".

Ai sensi dell'art. 15, comma 14, della legge "In caso di mancato deposito dei consuntivi delle spese elettorali da parte dei partiti o movimenti politici, delle liste o dei gruppi di candidati che non abbiano diritto ad usufruire del contributo per le spese elettorali, il Collegio della Corte dei conti di cui all'art. 12, comma 2, applica la sanzione amministrativa pecuniaria da lire cento milioni a lire un miliardo".

Sostiene il Centro sociale ricorrente che il termine previsto dall'art. 12, primo comma, non sarebbe perentorio perché esso non è espressamente qualificato



tale dalla legge, secondo quanto stabilito in linea generale dall'art. 152, comma 2, c.p.c.

Il Tribunale ha invece affermato la perentorietà del termine richiamando l'orientamento di questa Corte secondo il quale l'assenza di una dichiarazione esplicita di perentorietà del termine non ne comporta automaticamente la natura ordinatoria, dovendo invece desumersi la sua natura da un'interpretazione complessiva della disciplina dettata dal legislatore.

3. Prima ancora di verificare se l'interpretazione accolta dal Tribunale sia corretta, va osservato che l'art. 12, comma 1, della legge 515/93 fa decorrere il termine di quarantacinque giorni per la presentazione del rendiconto dall'insediamento delle Camere, termine rispetto al quale il dies a quo è noto perché l'insediamento delle Camere è oggetto di pubblicità tramite pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, in base al combinato disposto degli artt. 87 Cost. e 11, comma 3, D.P.R. 361/1957, che prevede che il decreto del Presidente della Repubblica che fissa, in occasione della convocazione dei comizi elettorali, il giorno della prima riunione delle nuove Camere sia pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale non oltre il 45° giorno antecedente la votazione.

Altrettanto non avviene nel caso di elezione



suppletiva, come nel caso di specie.

Con riferimento a tale circostanza il Centro sociale ricorrente lamenta l'impossibilità di conoscere il dies a quo di decorrenza del termine, che ad avviso del Tribunale dovrebbe decorrere dalla prima riunione della Camera cui si riferisce l'elezione successiva alla proclamazione dell'eletto. Osserva il Tribunale che il partito politico, movimento, lista o gruppo di candidati per assolvere l'onere del deposito del consuntivo nel termine di legge dovrebbe provvedere ad informarsi presso l'Ufficio di presidenza della Camera di quale sia la riunione convocata dopo la proclamazione dell'eletto.

Va peraltro osservato che il termine in esame in questo caso, prima ancora di non essere facilmente conoscibile da parte del soggetto obbligato perché il dies a quo non è oggetto di pubblicità né di comunicazione diretta all'obbligato stesso, viene ad essere frutto di interpretazione integrativa del disposto dell'art. 12, comma 1, della legge 515/93. Tale norma, infatti, individua il termine con riferimento all'insediamento delle Camere e non con riferimento ad altro momento, non regolando la fattispecie con riguardo alle elezioni suppletive.

In tema di illeciti amministrativi vigono i principi di



legalità, di irretroattività e di divieto di applicazione dell'analogia, di cui all'art. 1 della legge n. 689 del 1981, con la conseguenza che la sanzione espressamente prevista nel caso di elezioni generali non può essere applicata alla diversa ipotesi di elezione suppletiva, atteso che il legislatore non ha disciplinato la fattispecie, facendo decorrere il termine soltanto dalla data dell'insediamento delle Camere, situazione questa che, come s'è detto, non può trovare applicazione nel caso di elezioni suppletive. Né può ritenersi che con l'espressione "insediamento" il legislatore abbia inteso far riferimento anche alla proclamazione dell'eletto nel caso di elezioni suppletive, atteso il diverso regime di pubblicità previsto per tale atto rispetto all'insediamento delle nuove Camere e prima ancora la diversa natura delle due fattispecie.

Nel ritenere di poter far riferimento quale dies a quo alla prima riunione della Camera di riferimento successiva all'elezione suppletiva il Tribunale non ha neppure effettuato un'interpretazione analogica dell'art. 12, comma 1, della legge 515/93, comunque non consentita in materia di sanzioni amministrative. L'analogia consente l'applicazione della norma ad una fattispecie non espressamente considerata sul



presupposto della ricorrenza dell'eadem ratio rispetto alle ipotesi espressamente regolate. Nel caso in esame i giudici di merito hanno invece integrato il precetto previsto dall'art. 12, comma 1, affermando che il termine, la cui decorrenza é regolata soltanto per le elezioni generali dalla data di insediamento delle Camere, decorreva dalla prima riunione successiva della Camera di riferimento, sostituendosi al legislatore nella determinazione del contenuto della fattispecie sanzionatoria.

Il ricorso va pertanto accolto. La sentenza impugnata va conseguentemente cassata e poiché non si rendono necessari ulteriori accertamenti di merito, la controversia può essere decisa ai sensi dell'art. 384 c.p.c. con l'accoglimento dell'opposizione proposta dal Centro sociale Leoncavallo e la conseguente declaratoria d'illegittimità dell'ordinanza-ingiunzione.

Il restante motivo di ricorso rimane assorbito.

Sussistono giusti motivi, avuto riguardo alla novità e complessità della questione per dichiarare integralmente compensate tra le parti le spese di lite dell'intero giudizio.

P.Q.M.

La Corte accoglie il ricorso; cassa la sentenza



impugnata e, pronunciando nel merito, accoglie
l'opposizione e dichiara illegittima l'ordinanza -
ingiunzione. Compensa le spese dell'intero giudizio.
Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della
prima Sezione civile, addì 23 giugno 2006.

IL CONSIGLIERE Est.

IL PRESIDENTE

IL CANCELLIERE
Dante Colapinto

CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
Prima Sezione Civile
Depositato in Cancelleria
II 23 SEI 2006
IL CANCELLIERE
Dante Colapinto