

PROCURA GENERALE
DELLA
CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

Sezioni Unite civili – Camera di consiglio del 9 maggio 2023
R.G. n. 24659/2022

IL PROCURATORE GENERALE

Letti gli atti;

osserva:

Con atto di citazione notificato il 26.1.2022 **OMISSIS** e altri elettori del Comune di **OMISSIS** hanno promosso davanti al Tribunale di X azione popolare ex art. 9 d.lgs n. 267/2000 in sostituzione e a tutela dell'identità personale e dell'immagine del suddetto Comune, chiedendo l'accertamento e la declaratoria di nullità o comunque di illegittimità della deliberazione del 25 ottobre 2021 n. 27 del Consiglio comunale con cui era stata concessa la cittadinanza onoraria dello stesso Comune al **OMISSIS**.

In particolare gli attori lamentavano la lesione del diritto dell'ente locale citato alla propria identità personale e all'immagine derivante dall'abbinamento con la personalità del nominato presidente brasiliano, i cui comportamenti e dichiarazioni pubbliche sono ritenuti confliggenti con i valori storici e culturali espressi nello statuto del Comune di **OMISSIS**.

Si costituivano nel giudizio **OMISSIS** ed altri, tutti elettori del nominato Comune chiedendo in via preliminare la dichiarazione di inammissibilità dell'azione proposta per difetto di giurisdizione del giudice ordinario e comunque difetto di giurisdizione ai sensi dell'art. 7 C.P.A., dal momento che l'azione è proposta contro atti del Comune emanati nell'esercizio del potere politico riconosciutogli dalla legge.

Si costituivano anche il Comune di **OMISSIS** che chiedeva il rigetto della domanda e **OMISSIS** ad adiuvandum di **OMISSIS** ed altri.

In data 28 giugno 2022 il Tribunale adito ha rimesso la causa in decisione sulle questioni pregiudiziali concernenti: a) difetto di giurisdizione del giudice ordinario in favore del giudice amministrativo, dal momento che l'atto di conferimento della cittadinanza onoraria avrebbe natura provvedimento; b) difetto di legittimazione la carenza di interesse ex art. 9 d.lgs n. 267/2000, in quanto l'azione proposta non sarebbe sostitutiva a tutela della lesione dell'immagine del Comune ma asseritamente correttiva di un provvedimento amministrativo; c) difetto di giurisdizione con riferimento all'art. 7 C.P.A., dal momento che il conferimento della cittadinanza onoraria avrebbe natura di atto politico, non sindacabile in sede giurisdizionale.

Nelle more **OMISSIS**, a confutazione delle eccezioni di difetto di giurisdizione sollevate, con atto del 21 ottobre 2022 hanno proposto ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione ex art. 41 c.p.c. per chiedere la dichiarazione di ammissibilità dell'azione proposta davanti al Giudice ordinario, o in via gradata, la sua ammissibilità davanti al Giudice amministrativo.

OMISSIS ed altri hanno depositato controricorso chiedendo in via principale la dichiarazione di difetto assoluto di giurisdizione dell'azione proposta e in via subordinata, laddove l'azione proposta fosse convertibile in azione di annullamento, la declaratoria della giurisdizione del Giudice amministrativo.

2. La soluzione delle questioni poste con il regolamento di giurisdizione postula l'individuazione della nozione della "cittadinanza onoraria" e la ricerca dell'eventuale quadro normativo nel quale si inserisce.

Ora, gli stessi ricorrenti riconoscono che non si rinviene nell'ordinamento una disciplina statale della cittadinanza onoraria, al contrario di quanto avviene per il fondamentale istituto della cittadinanza (L. n. /1992 e successive modifiche), dal cui

acquisto deriva il godimento di una varietà di fondamentali diritti civili, sociali e politici.

In secondo luogo, nel ricorso si sostiene che non sussiste alcuna disposizione che attribuisce ai comuni o ad altri enti locali “una specifica funzione amministrativa”, come tale “tipica e rispettosa del principio di legalità che permea l’agire pubblico *uti auctoritas*” che disciplini “la concessione da parte di un Comune della propria cittadinanza onoraria”.

Infine i ricorrenti sostengono che la cittadinanza onoraria “costituisce un’onorificenza meramente simbolica”, e da questa premessa deducono che essa abbia “natura prettamente privatistica (priva di conseguenze giuridiche in termini di *status civitatis*)”.

Pertanto, secondo questa ricostruzione, la deliberazione del Comune di **OMISSIS** con la quale è stata attribuita la cittadinanza onoraria al **OMISSIS** “costituisce atto del Comune emesso *iure privatorum*, adottato al di fuori delle pubbliche funzioni”, ed in quanto tale “lesivo del diritto all’identità personale e all’immagine del Comune di **OMISSIS**”, a causa del contrasto tra alcune dichiarazioni e comportamenti del nominato presidente ed i valori di uguaglianza, di promozione dell’integrazione razziale, della tutela dell’ambiente e delle tradizioni locali elencati all’art. 2 dello Statuto del Comune.

3. Questa ricostruzione a nostro avviso non coglie nel segno e sembra contenere una intima contraddizione tra l’affermazione della natura “puramente simbolica” della cittadinanza onoraria e la sua qualificazione di atto giuridicamente rilevante adottato nell’ambito della capacità di diritto privato dell’ente locale.

Inoltre, come più avanti si chiarirà, dalla concessione della cittadinanza onoraria non deriva alcun accrescimento della sfera giuridica del destinatario

Seppure non è questa la sede per una approfondita disamina delle implicazioni, anche di rango costituzionale, determinate dal testo dell'art. 114 Cost. previsto dalla riforma del Titolo V della Costituzione, si osserva che la migliore dottrina e la giurisprudenza costituzionale sono concordi nel riconoscere ai comuni la facoltà di esercitare l'autonomia politica, statutaria, e regolamentare.

Se le attribuzioni relative all'autonomia normativa sono esercitate nei limiti previsti dall'art. 3, comma 1 TUEL per gli statuti e dall'art. 7 TUEL per i regolamenti, con riferimento ai margini di autonomia politica quali enti esponenziali di una determinata collettività locale, la Corte costituzionale ha costantemente affermato (*ex multis* nella sentenza n. 33/2019), che “In ogni caso, ... è indubbio che «[p]er quel che riguarda in particolare gli enti locali territoriali è un dato definitivamente acquisito come la loro autonomia vada in primo luogo intesa quale potere di indirizzo politico-amministrativo» (sentenza n. 77 del 1987)”. Peraltro, nella stessa pronuncia da ultimo citata la Corte, nel valutare gli esiti normativi dell'autonomia comunale ha significativamente affermato che:

“Tale conclusione induce peraltro a richiamare l'attenzione sui gravi limiti che, rispetto al disegno costituzionale, segnano l'assetto organizzativo dell'autonomia comunale italiana, dove le funzioni fondamentali risultano ancora oggi contingentemente definite con un decreto-legge che tradisce la prevalenza delle ragioni economico finanziarie su quelle ordinamentali. Un aspetto essenziale dell'autonomia municipale è quindi risultato relegato a mero effetto riflesso di altri obiettivi: infatti, nella legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), l'individuazione (provvisoria) delle funzioni fondamentali (art. 21, comma 3) è stata meramente funzionale a permettere la disciplina del cosiddetto federalismo fiscale; nel d.l. n. 78 del 2010 (in via ancora provvisoria), e nel d.l. n. 95 del 2012 (in via non più provvisoria), essa è stata strumentale a vincolare, per motivi di *spending review*, i piccoli Comuni all'esercizio associato delle funzioni stesse.

A seguito dell'infelice esito dei vari tentativi, pur esperiti nell'ultimo quindicennio, di approvazione della cosiddetta Carta delle autonomie locali, il problema della dotazione funzionale tipica, caratterizzante e indefettibile, dell'autonomia comunale non è, quindi, stato mai stato risolto *ex professo* dal legislatore statale, come invece avrebbe richiesto l'impianto costituzionale risultante dalla riforma del Titolo V della Costituzione. Una «fisiologica dialettica», improntata a una «doverosa cooperazione» (sentenza n. 169 del 2017), da parte del sistema degli attori istituzionali, nelle varie sedi direttamente o indirettamente coinvolti, dovrebbe invece assicurare il raggiungimento del pur difficile obiettivo di una equilibrata, stabile e organica definizione dell'assetto fondamentale delle funzioni ascrivibili all'autonomia locale.

Sarebbe questo, peraltro, l'ambito naturale dove anche considerare i limiti - da tempo rilevati - dell'ordinamento base dell'autonomia locale, per cui le stesse funzioni fondamentali - nonostante i principi di differenziazione, adeguatezza e sussidiarietà di cui all'art. 118, Cost. - risultano assegnate al più piccolo Comune italiano, con una popolazione di poche decine di abitanti, come alle più grandi città del nostro ordinamento, con il risultato paradossale di non riuscire, proprio per effetto dell'uniformità, a garantire l'eguale godimento dei servizi, che non è certo il medesimo tra chi risiede nei primi e chi nei secondi.

Non appare inutile, al riguardo, ricordare che riusciti interventi strutturali in risposta al problema della polverizzazione dei Comuni sono stati realizzati in altri ordinamenti, spesso attuando la differenziazione non solo sul piano organizzativo ma anche su quello funzionale. Ciò è avvenuto, ad esempio, in quello francese, dove il problema è stato risolto sia con la promozione di innovative modalità di associazione intercomunale, sia attraverso formule di accompagnamento alle fusioni; in forme diverse, ma sempre con interventi di tipo organico, risposte sono state fornite anche in Germania, nel Regno Unito e in molti altri Stati europei (basti ricordare Svezia, Danimarca, Belgio, Olanda)” (così, Corte cost. n. 33 del 2019).

Con riferimento all'individuazione delle forme di esplicazione del margine di autonomia politica, la dottrina ha da tempo specificato che proprio gli enti locali territoriali, nei limiti delle leggi che li regolano, possono liberamente determinarsi, anche in contrasto con l'indirizzo statale dominante.

In particolare i comuni quali enti territoriali costituzionalmente necessari in base all'art. 114 Cost., costituiscono gli enti esponenziali delle popolazioni residenti nei rispettivi territori, ed oltre a perseguire le finalità che espressamente sono loro attribuite dall'ordinamento generale, possono anche darsi carico di altre esigenze delle popolazioni interessate quali soggetti rappresentanti di tali collettività locali.

In tale contesto, si ribadisce che la concessione della cittadinanza onoraria riveste un valore puramente simbolico, come sostenuto anche dai ricorrenti, e pertanto non esplica effetti nell'ordinamento giuridico non accrescendo in alcun modo la sfera giuridica del destinatario.

Questa conclusione trova conferma nella circolare del Ministero dell'interno M.I.A.C.E.L. n. 6/1996, unico atto rinvenuto in materia di cittadinanza onoraria, con il quale il Ministero rispondendo ai quesiti posti da alcuni comuni ha, in primo luogo, chiarito la netta distinzione con la materia relativa all'acquisto della cittadinanza italiana, indicando la normativa vigente in tale materia, e dall'altro ha precisato che "Alcuna disposizione del recente impianto normativo, né tantomeno, di quello precedente, prende in considerazione il concetto di cittadinanza onoraria che rimane, quindi, estraneo all'ordinamento giuridico".

Da questo presupposto, nel testo della circolare, deriva che "l'espressione e la concessione della cittadinanza onoraria, vengono a concretizzare una manifestazione di riconoscimento o di gratitudine da parte di una determinata collettività locale nei confronti di una persona, in virtù di particolari benemerienze acquisite in campi culturali, scientifici, umanitari o per altre motivazioni. Trattandosi quindi, di un titolo meramente onorifico, e non dell'acquisizione dello *status civitatis*, lo stesso non è

soggetto ad alcuna normazione ma formerà oggetto di una libera ed autonoma determinazione delle amministrazioni comunali”.

L'assenza di una normativa applicabile e la pacifica natura simbolica della benemerenzza in questione, al pari della “consegna delle chiavi della città”, fanno ritenere che nel caso si versi in materia nella quale è precluso l'intervento giurisdizionale, come peraltro avviene nei casi di manifestazioni pubbliche puramente simboliche realizzate da autorità politiche per sottolineare il favore nei confronti di personalità o eventi, per assonanze politiche, ideali, o per sottolineare i legami familiari con il territorio con la collettività locale rappresentata dall'ente comunale nelle sue articolazioni.

Tali assonanze potranno anche essere mutevoli nel tempo, per decisione di chi ha concesso la benemerenzza o per revoca disposta dallo stesso organo, nel caso il consiglio comunale, all'esito di consultazione elettorale che abbia mutato la sua composizione e di conseguenza la sensibilità verso le personalità o gli eventi sopra indicati.

In tal senso, si osserva che i regolamenti comunali che attribuiscono al consiglio la facoltà di concessione della benemerenzza, come anche quello di Y, prevedono espressamente la possibilità della revoca.

Più in generale, l'esistenza di aree nelle quali si esplicano attività sottratte alla giustiziabilità è stata riconosciuta dalla stessa giurisprudenza costituzionale, oltre che da quella delle Sezioni unite della Corte di cassazione.

In un caso che riguardava un conflitto di attribuzione sollevato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri nei confronti della Regione Campania, in relazione a una sentenza del Consiglio di Stato di annullamento della nomina di un assessore da parte del Presidente della Giunta, la Corte costituzionale con la sentenza n. 81/2012 ha condiviso l'affermazione secondo la quale “nell'ordinamento esistono aree sottratte al sindacato giurisdizionale, in quanto espressive di attività politica, come tali insindacabili da parte del giudice. Ne sarebbe una riprova la permanenza nell'ordinamento dell'art. 7 del codice del processo amministrativo, nel quale, come

ricordato poco sopra, si afferma che <<non sono impugnabili gli atti o provvedimenti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico>>. A conferma, la ricorrente richiama la giurisprudenza dei giudici ordinari e amministrativi, applicativa della norma menzionata, la quale, peraltro, è stata particolarmente rigorosa nel delimitare i confini della categoria degli atti non impugnabili davanti al giudice amministrativo (criteri che in altra occasione anche questa Corte ha condiviso, sentenza n. 103 del 1993). L'affermazione della ricorrente, quanto all'esistenza di spazi riservati alla scelta politica, è condivisibile e suffragata da elementi di diritto positivo. **Ciò nondimeno, gli spazi della discrezionalità politica trovano i loro confini nei principi di natura giuridica posti dall'ordinamento, tanto a livello costituzionale quanto a livello legislativo; e quando il legislatore predetermina canoni di legalità, ad essi la politica deve attenersi, in ossequio ai fondamentali principi dello Stato di diritto.**

Nella misura in cui l'ambito di estensione del potere discrezionale, anche quello amplissimo che connota un'azione di governo, è circoscritto da vincoli posti da norme giuridiche che ne segnano i confini o ne indirizzano l'esercizio, il rispetto di tali vincoli costituisce un requisito di legittimità e di validità dell'atto, sindacabile nelle sedi appropriate”.

Ora, per quanto sopra detto, nel caso in esame il legislatore non ha predeterminato alcun “canone di legalità” per la concessione della cittadinanza onoraria, ed in tal senso anche il principio costituzionale secondo il quale “il giudice è soggetto solo alla legge” vale a nostro avviso ad escludere la “giustiziabilità” della concessione della cittadinanza onoraria.

È anche sintomatico che nelle decisioni sia della Corte costituzionale, sia della Corte di cassazione, ai fini dell'individuazione di aree funzionali e di attività non giustiziabili o rimesse alla pura discrezionalità politica risulta fondamentale l'individuazione di una norma di legge che regoli l'attività in questione, dalla cui inesistenza deriva l'assenza di quel “canone di legalità” sopra descritto.

Questo procedimento è stato seguito dalla Corte costituzionale anche nella successiva pronuncia n. 52 del 2016 nella quale il conflitto di attribuzione riguardava la doverosità o meno, per il Governo, di avviare le trattative finalizzate alla conclusione dell'intesa, ai sensi dell'art. 8 della Costituzione, con l'Unione degli Atei e degli Agnostici razionalisti. In questa pronuncia la Corte ha affermato che "La soluzione del presente conflitto non può prescindere da considerazioni attinenti alla natura e al significato che, nel nostro ordinamento costituzionale, assume l'intesa per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose diverse da quella cattolica, ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost.

Il significato della disposizione costituzionale consiste nell'estensione, alle confessioni non cattoliche, del "metodo della bilateralità", in vista dell'elaborazione della disciplina di ambiti collegati ai caratteri peculiari delle singole confessioni religiose (sentenza n. 346 del 2002). Ciò che la Costituzione ha inteso evitare è l'introduzione unilaterale di una speciale e derogatoria regolazione dei rapporti tra lo Stato e la singola confessione religiosa, sul presupposto che la stessa unilateralità possa essere fonte di discriminazione: per questa fondamentale ragione, gli specifici rapporti tra lo Stato e ciascuna singola confessione devono essere retti da una legge «sulla base di intese». È essenziale sottolineare, nel solco della giurisprudenza di questa Corte, che, nel sistema costituzionale, le intese non sono una condizione imposta dai pubblici poteri allo scopo di consentire alle confessioni religiose di usufruire della libertà di organizzazione e di azione, o di giovare dell'applicazione delle norme, loro destinate, nei diversi settori dell'ordinamento. A prescindere dalla stipulazione di intese, l'eguale libertà di organizzazione e di azione è garantita a tutte le confessioni dai primi due commi dell'art. 8 Cost. (sentenza n. 43 del 1988) e dall'art. 19 Cost, che tutela l'esercizio della libertà religiosa anche in forma associata. La giurisprudenza di questa Corte è anzi costante nell'affermare che il legislatore non può operare discriminazioni tra confessioni religiose in base alla sola circostanza che esse abbiano o non abbiano regolato i loro rapporti con lo Stato tramite accordi o intese (sentenze n. 346 del 2002 e n. 195 del 1993). Non può affermarsi, infatti,

che la mancata stipulazione di un'intesa sia, di per sé, incompatibile con la garanzia di eguaglianza tra le confessioni religiose diverse da quella cattolica, tutelata dall'art. 8, primo comma, Cost.

Nel nostro ordinamento non esiste una legislazione generale e complessiva sul fenomeno religioso, alla cui applicazione possano aspirare solo le confessioni che stipulano un accordo con lo Stato. Peraltro, la necessità di una tale pervasiva disciplina legislativa non è affatto imposta dalla Costituzione, che tutela al massimo grado la libertà religiosa. E sicuramente la Costituzione impedisce che il legislatore, in vista dell'applicabilità di una determinata normativa attinente alla libertà di culto, discrimini tra associazioni religiose, a seconda che abbiano o meno stipulato un'intesa. Per queste ragioni, non è corretto sostenere che l'art. 8, terzo comma, Cost. sia disposizione procedurale meramente servente dei - e perciò indissolubilmente legata ai - primi due commi, e quindi alla realizzazione dei principi di eguaglianza e pluralismo in materia religiosa in essi sanciti. Il terzo comma, invece, ha l'autonomo significato di permettere l'estensione del "metodo bilaterale" alla materia dei rapporti tra Stato e confessioni non cattoliche, ove il riferimento a tale metodo evoca l'incontro della volontà delle due parti già sulla scelta di avviare le trattative. **5.2.- La decisione del presente conflitto richiede preliminarmente di stabilire se nel nostro ordinamento sia configurabile una pretesa giustiziabile all'avvio delle trattative - preordinate alla conclusione di un'intesa ex art. 8, terzo comma, Cost. - con conseguente sindacabilità, da parte dei giudici comuni, del diniego eventualmente opposto dal Governo, a fronte di una richiesta avanzata da un'associazione che alleghi il proprio carattere religioso.**

Ritiene questa Corte che ragioni istituzionali e costituzionali ostino alla configurabilità di una siffatta pretesa. Vi osta, innanzitutto, il riferimento al metodo della bilateralità, immanente alla ratio del terzo comma dell'art. 8 Cost., che - tanto più in assenza di una specifica disciplina procedimentale - pretende una concorde volontà delle parti, non solo nel condurre e nel concludere una trattativa, ma anche, prima ancora, nell'iniziarla. L'affermazione di una sindacabilità in sede

giudiziaria del diniego di avvio delle trattative - con conseguente possibilità di esecuzione coattiva del riconosciuto "diritto", e del correlativo obbligo del Governo, all'avvio di quelle - inserirebbe, invece, un elemento dissonante rispetto al metodo della bilateralità, ricavabile dalla norma costituzionale in esame. In secondo luogo, un'autonoma pretesa giustiziabile all'avvio delle trattative non è configurabile proprio alla luce della non configurabilità di una pretesa soggettiva alla conclusione positiva di esse. La non giustiziabilità della pretesa all'avvio delle trattative, inoltre, si fonda su ulteriori argomenti del massimo rilievo istituzionale e costituzionale.....

Questa Corte ha già affermato che, in una situazione normativa in cui la stipulazione delle intese è rimessa non solo alla iniziativa delle confessioni interessate, ma anche al consenso del Governo, quest'ultimo «non è vincolato oggi a norme specifiche per quanto riguarda l'obbligo, su richiesta della confessione, di negoziare e di stipulare l'intesa» (sentenza n. 346 del 2002). Ciò dev'essere in questa sede confermato, considerando altresì che lo schema procedurale, unicamente ricavabile dalla prassi fin qui seguita nella stipulazione d'intese, non può dare origine a vincoli giustiziabili. Tutte queste ragioni, invece, convergono nel far ritenere che, alla luce di un ragionevole bilanciamento dei diversi interessi protetti dagli artt. 8 e 95 Cost., non sia configurabile - in capo ad una associazione che ne faccia richiesta, allegando la propria natura di confessione religiosa - una pretesa giustiziabile all'avvio delle trattative ex art. 8, terzo comma, Cost. 5.3.- Spetta, dunque, al Consiglio dei ministri valutare l'opportunità di avviare trattative con una determinata associazione, al fine di addivenire, in esito ad esse, alla elaborazione bilaterale di una speciale disciplina dei reciproci rapporti. Di tale decisione - e, in particolare, per quel che in questa sede interessa, della decisione di non avviare le trattative - il Governo può essere chiamato a rispondere politicamente di fronte al Parlamento, ma non in sede giudiziaria”.

Anche la giurisprudenza consolidata delle Sezioni unite, come sopra accennato, si attenuta ai medesimi criteri per delimitare, in modo rigoroso, l'area delle fattispecie e delle materie non giustiziabili, facendo riferimento in primi al quadro normativo

vigente. Da ultimo, nella sentenza n. 36373/2021 le Sezioni unite hanno ribadito che l'astratta e assoluta improponibilità di una domanda giudiziale "è stata in effetti correlata, in alcuni arresti di questa Corte, al caso della domanda concernente un diritto non configurato neppure in astratto a livello normativo, con conseguente integrazione di un ulteriore caso di difetto assoluto di giurisdizione sindacabile in sede di regolamento preventivo (v. Cass. Sez. U n. 6690- 20 in tema di proposizione, in sede civile, di azione risarcitoria diretta contro un magistrato per fatti commessi nell'esercizio delle funzioni giudiziaria). Tale ipotesi è tuttavia configurabile in rapporto alla materia, quando cioè la domanda giudiziaria non è conoscibile, in astratto e non in concreto, da alcun giudice, sicché quest'ultimo è appunto tenuto ad "arretrare" rispetto a una materia che non può formare oggetto di cognizione giurisdizionale (arg. da C. cost. n. 6 del 2018; cfr. pure Cass. Sez. U n. 8311-19)".

In senso analogo nella pronuncia n. 18829/2019 si legge che. "queste Sezioni Unite (cfr. Cass., SU n. 21581 del 2011; n. 10416 del 2014; n. 10319 del 2016; n. 3146 del 2018) hanno già avuto modo di porre in rilievo, in consonanza con l'orientamento della Corte Costituzionale (Corte Cost. n. 81 del 2012; n. 339 del 2007), che l'esistenza di aree sottratte al sindacato giurisdizionale va confinata entro limiti rigorosi. Ed, infatti, per ravvisare il carattere politico di un atto, al fine di sottrarlo al sindacato del giudice, occorre che sia impossibile individuare un parametro giuridico (sia norme di legge, sia principi dell'ordinamento) sulla base del quale svolgere il sindacato giurisdizionale: quando il legislatore predetermina canoni di legalità, ad essi la politica deve appunto, attenersi, in ossequio ai principi fondamentali dello Stato di diritto. In concreto, quando l'ambito di estensione del potere discrezionale, quale che esso sia, sia circoscritto da vincoli posti da norme giuridiche che ne segnano i confini o ne indirizzano l'esercizio, il rispetto di tali vincoli costituisce un requisito di legittimità e di validità dell'atto, sindacabile, appunto, nei modi e nelle sedi appropriate".

Infine nello stesso senso nella sentenza n. 10319/2016, si affermava: " Come queste Sezioni Unite hanno già avuto modo di porre in rilievo, facendo specifico richiamo

anche a recenti pronunzie della Corte Costituzionale, la nozione di atto politico risulta attualmente intesa in senso decisamente restrittivo, con limitazione entro rigorosi margini delle aree sottratte al sindacato giurisdizionale (v. Cass., Sez. Un., 14/5/2014, n. 10416, ove si fa richiamo a Corte Cost. n. 81 del 2012 e a Corte Cost. n. 339 del 2007; Cass., Sez. Un., 28/6/2013, n. 16305). **L'area della immunità giurisdizionale risulta pertanto esclusa allorquando l'atto sia vincolato ad un fine desumibile dal sistema normativo, anche se si tratti di atto emesso nell'esercizio di ampia discrezionalità [cfr. Cass., Sez. Un., 19/10/2011, n. 21581”.**

Si conclude pertanto chiedendo che le Sezioni unite dichiarino il difetto assoluto di giurisdizione, dal momento che l'onorificenza in questione assume un valore puramente simbolico, risulta inidonea ad accrescere o ledere la sfera giuridica del destinatario, e viene disposta nell'ambito di una attività libera ed autonoma in quanto non regolata da alcuna norma di legge dall'ente locale attraverso le articolazioni istituzionali con le quali si realizza la sua rappresentanza della comunità territoriale di riferimento.

PER QUESTI MOTIVI

chiede che le Sezioni unite della Corte di cassazione dichiarino il difetto assoluto di giurisdizione.

per il Procuratore Generale

Renato Finocchi Ghersi, Avvocato Generale

Roma, 18 aprile 2023