

N. ____ / ____ REG.PROV.COLL.
N. 01319/2022 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia

sezione staccata di Catania (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1319 del 2022, proposto da
Mariapaola Campisi, rappresentata e difesa dagli avvocati Felice Panebianco,
Antonino Criscì, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Messina, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,
rappresentato e difeso dall'avvocato Francesco Giuseppe Caruso, con domicilio
digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Consiglio Comunale di Messina, non costituito in giudizio;

Regione Siciliana - Assessorato Regionale delle Autonomie Locali e della Funzione
Pubblica, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso
dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Catania, via
Vecchia Ognina, 149;

nei confronti

Emilia Rotondo, Raimondo Mortelliti, Giuseppe Villari, Francesco Cipolla,
Giuseppe Trischitta, Rosaria D'Arrigo, rappresentati e difesi dagli avvocati

Giuseppe Trischitta, Sabrina Donato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Antonia Femino, Dafne Musolino, Giulia Restuccia, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

- 1) del verbale delle operazioni dell'Ufficio centrale per l'elezione diretta del Sindaco e del Consiglio comunale del Comune di Messina (Mod n. 41 – CS) , chiuso e sottoscritto in data 1° luglio 2022, e relativi allegati, nella parte in cui sono stati determinati ed assegnati i seggi a ciascuna lista o gruppo di liste collegate, con attribuzione del c.d. “premio di maggioranza” al gruppo di liste collegate al candidato proclamato eletto alla carica di Sindaco, e proclamati gli eletti alla carica di Consigliere comunale;
- 2) del verbale aggiunto degli incidenti procedurali dell'Ufficio centrale, chiuso e sottoscritto in data 1° luglio 2022, nella parte in cui, il Presidente dell'Ufficio centrale, sciogliendo le riserve assunte sulle memorie depositate dalle parti, ha proceduto all'accertamento dei requisiti richiesti per l'attribuzione del c.d. “premio di maggioranza” al gruppo di liste collegate al candidato proclamato eletto alla carica di Sindaco;
- 3) soltanto ove occorra, del verbale di prima adunanza del Consiglio comunale del Comune di Messina, in occasione della quale hanno prestato giuramento i consiglieri proclamati eletti, sono state esaminate le condizioni di eleggibilità e candidabilità per la convalida dei consiglieri e si è proceduto ad eventuali surroghe;
- 4) di tutti gli altri atti presupposti, connessi e/o comunque consequenziali.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Messina, dell'Assessorato Regionale delle Autonomie Locali e della Funzione Pubblica e dei controinteressati Emilia Rotondo, Raimondo Mortelliti, Giuseppe Villari, Francesco Cipolla, Giuseppe Trischitta e di Rosaria D'Arrigo;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 novembre 2022 la dott.ssa Agnese Anna Barone e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Il Dr. Federico Basile è stato eletto Sindaco di Messina al primo turno delle elezioni svoltesi il 12 giugno 2022, riportando 44.937 voti, pari al 45,54% dei 98.673 voti validi complessivamente espressi, così superando il *quorum* del 40% (pari a 39.459 voti validi) richiesto dall'art. 3, comma 4° della l.r. 35/1997, ai fini della proclamazione.

L'Ufficio Elettorale centrale ha accertato, inoltre, che le liste collegate al Sindaco Basile che avevano superato la soglia di sbarramento avevano riportato 30.121 voti, così superando la percentuale del 40% sopra citata e ha attribuito alle citate liste 20 dei 32 seggi del Consiglio Comunale di Messina, di cui 14 in esito al riparto proporzionale e 6 per il cd. "premio di maggioranza".

Con il ricorso in esame, la sig.ra Mariapaola Campisi, candidata alla carica di consigliere comunale della lista n. 18 "Giorgia Meloni - Fratelli d'Italia", collegata al candidato aspirante Sindaco dott. Maurizio Croce - ha impugnato il verbale delle operazioni dell'Ufficio Elettorale Centrale del Comune di Messina nella parte in cui ha attribuito il premio di maggioranza con le modalità sopra descritte, circostanza questa che le ha impedito di essere eletta, in conseguenza della mancata assegnazione, alla propria lista, di un ulteriore seggio (rispetto ai n. 3 già assegnati) che sarebbe spettato secondo un riparto "proporzionale".

Il ricorso è affidato ad unico motivo (Violazione e falsa applicazione dell'art. 4, commi 3bis e 6 della l.r. n. 35/1997) a mezzo del quale parte ricorrente censura l'illegittima attribuzione del premio di maggioranza alla coalizione di liste collegate al Sindaco eletto al primo turno. In particolare - dopo aver richiamato le disposizioni riguardanti l'attribuzione del premio del maggioranza e aver affermato

che “(...) è chiaro, tenuto conto della norma di interpretazione autentica, che, ai fini della verifica delle condizioni necessarie per l’attribuzione del premio di maggioranza, il quorum del 40%, che deve essere raggiunto dal gruppo di liste collegate al sindaco eletto a primo turno per ottenere il 60%, dei seggi vada accertato computando soltanto i voti delle liste, tra quelle collegate al sindaco eletto, che hanno superato la soglia del 5% e che, quindi, sono ammesse alla ripartizione dei seggi”- la ricorrente ritiene che il meccanismo citato riguarderebbe solo ed esclusivamente la determinazione del cd “numeratore”, ma non il “montante”, ovvero la “base di calcolo” su cui calcolare rispettivamente il 40% (delle liste collegate al sindaco vincente) ovvero il 50% (quale condizione negativa per le altre liste).

Secondo la ricorrente, l’Ufficio Elettorale Centrale avrebbe dovuto, invece, operare secondo un criterio “misto” e quindi:

- nell’individuazione della base di calcolo (cd montante) sul quale calcolare le suddette percentuali avrebbe dovuto tener conto di tutti i “voti validi”, quindi ad eccezione delle schede bianche e/o nulle, senza escludere i voti espressi per le liste “sotto soglia”;
- nell’individuazione del numeratore delle liste collegate al sindaco eletto avrebbe dovuto, invece, applicare, la “sterilizzazione” dei voti conseguiti dalle liste che non avevano superato la soglia di sbarramento.

Semplificando al massimo la tesi difensiva di parte ricorrente, posto il rapporto 40/100, per l’attribuzione del premio di maggioranza, i voti espressi per le liste che non avevano superato la soglia di sbarramento erano rilevanti (in senso negativo) per la determinazione del numeratore (40) delle liste collegate al sindaco eletto e non anche per la determinazione del denominatore (100) costituito da tutte altre liste, comprese quelle sotto soglia di sbarramento.

Inoltre, parte ricorrente - pur consapevole che il precedente giurisprudenziale richiamato a sostegno delle proprie difese (T.A.R. Sicilia - Palermo, n.13715/2010) è stato superato dal giudice di appello con la sentenza n. 812/2011 e dalla

successiva giurisprudenza - ritiene, comunque, che l'interpretazione della richiamata normativa nel senso di escludere dalla base numerica su cui calcolare i quorum di cui all'art. 4, comma 6° della l.r. n. 35/1997 i voti espressi in favore delle liste che non superano la soglia del 5% contrasta non solo con i principi del sistema elettorale nel suo complesso (per il quale prospetta una generica questione di legittimità costituzionale) ma anche con le finalità proprie dell'istituto dello “sbarramento”.

L'Assessorato regionale delle Autonomie Locali e della Funzione Pubblica si è costituito in giudizio al solo fine di eccepire il difetto di legittimazione passiva; si sono, altresì, costituiti in giudizio il Comune di Messina e i consiglieri controinteressati che hanno controdedotto ai motivi di ricorso chiedendone il rigetto.

Parte ricorrente ha depositato una memoria con la quale ha insistito nelle difese già spiegate e alla pubblica udienza del 9 novembre 2022, il ricorso è stato trattenuto in decisione, come da verbale.

DIRITTO

1. Preliminariamente, deve essere accolta la domanda di estromissione dal giudizio dell'Assessorato regionale intimato, in conformità alla consolidata giurisprudenza secondo cui la legittimazione passiva va attribuita all'Amministrazione cui vanno giuridicamente imputati i risultati della consultazione elettorale oggetto della lite, e non all'Amministrazione regionale a ad altri organi, quale l'Ufficio elettorale, che abbiano svolto compiti nel procedimento elettorale, ma che non sono portatori di un interesse giuridicamente apprezzabile al mantenimento dei propri atti (ex plurimis, anche per richiami di giurisprudenza, Cons. Stato, Sez. V, 6 novembre 2015, n. 5069, e T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. IV, 30 gennaio 2018, n. 237).

2. Nel merito, il ricorso con cui parte ricorrente censura l'errata determinazione della percentuale del 40% dei “voti validi” per l'attribuzione del premio di maggioranza (calcolata tenendo conto, come base di calcolo, dei soli voti espressi

per le liste che hanno superato la soglia di sbarramento del 5%) è infondato.

2.1 L'art. 4 della l.r. 35/1997 (“Elezioni del consiglio comunale nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti”), nel testo applicabile alla controversia in esame, dispone, per quanto di interesse, quanto segue:

“(...)

3. L'attribuzione dei seggi alle liste è effettuata successivamente alla proclamazione dell'elezione del Sindaco.

3-bis. Non sono ammesse all'assegnazione dei seggi nei consigli comunali dei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, le liste che non hanno conseguito almeno il 5 per cento del totale dei voti validi espressi. Al fine della determinazione del quoziente elettorale circoscrizionale non si tiene conto dei voti riportati dalle liste non ammesse all'assegnazione dei seggi.

(...).

6. Alla lista o al gruppo di liste collegate al candidato proclamato eletto che non abbia già conseguito almeno il 60 per cento dei seggi del Consiglio viene assegnato, comunque, il 60 per cento dei seggi, semprché nessun'altra lista o gruppo di liste collegate abbia già superato il 50 per cento dei voti validi. Salvo quanto previsto dal comma 3 ter, i restanti seggi vengono assegnati alle altre liste o gruppi di liste collegate, ai sensi del comma 4. Il premio di maggioranza previsto per la lista o le liste collegate al sindaco eletto a primo turno viene attribuito solo nel caso in cui la lista o le liste abbiano conseguito almeno il quaranta per cento dei voti validi”.

Le norme sopra citate delineano la sequenza delle operazioni elettorali per l'assegnazione dei seggi del Consiglio comunale (nei comuni con popolazione superiore ai 15.000) dalla quale sono escluse, ai sensi del citato comma 3bis, “*le liste che non hanno conseguito almeno il 5 per cento del totale dei voti validi espressi*” e i cui voti non rilevano ai fini “*della determinazione del quoziente elettorale circoscrizionale*”. Risulta, quindi, abbastanza chiara la volontà del legislatore regionale di escludere - già dalla determinazione del quoziente elettorale

- i voti delle liste che non possono risultare assegnatarie di seggi, con la conseguenza che i medesimi voti non possono più rilevare nelle successive fasi del procedimento elettorale, tra le quali si colloca quella dell'attribuzione del premio di maggioranza (cfr. T.A.R. Sicilia- Catania, Sez. II, 24 giugno 2022, n.1697; 6 ottobre 2011 n. 2399; T.A.R. Sicilia - Palermo, Sez. II, 25 luglio 2012, n.1673 e 5 marzo 2012, n. 492).

Del resto, risulterebbe incoerente, anche a livello sistematico, escludere dall'assegnazione dei seggi e dal calcolo del quoziente elettorale e i voti riportati dalle liste che non hanno superato lo sbarramento, per poi valorizzarli ai fini della determinazione della soglia del 40% dei voti nella fase del procedimento diretta all'attribuzione del premio di maggioranza di cui comma 6° dell'art. 4 cit. anche in considerazione della circostanza che la sterilizzazione dei voti ottenuti dalle liste “sotto soglia” si verifica in una fase preliminare all'attribuzione del premio di maggioranza (cfr. in tal senso C.G.A., 11 novembre 2011, n. 812 che proprio con riferimento al comma 3 bis dell'art. 4 della L.r. n. 35/1997, ha affermato che *“non appare dubbio che la riferita formula legislativa debba intendersi nel senso che il legislatore regionale ha, da un lato, inteso individuare le liste ammesse al riparto dei seggi tra quelle che hanno superato la soglia di sbarramento e, dall'altro, ha inteso indicare l'ulteriore principio in base al quale i voti ottenuti dalle liste in questione non esercitano alcuna influenza anche all'atto dell'assegnazione dei seggi alle altre liste che siffatta soglia di sbarramento hanno superato”*).

2.2 Inoltre, nella controversia assume rilievo decisivo l'art. 6 della l.r. n. 6/2011 secondo cui il comma 6 dell'articolo 4 si interpreta *“... nel senso che ai fini dell'attribuzione del premio di maggioranza non sono computabili i voti espressi per le liste che, ai sensi del comma 3-bis dell'articolo 4 non sono ammesse all'assegnazione di seggi”*. Con tale norma, infatti, il legislatore regionale ha ulteriormente ribadito la propria scelta (già avviata con l'art. 15, comma 1, della L.R. n. 22/2008, che ebbe a novellare, nei sensi predetti, l'art. 4, comma 3-bis, della

L.R. n. 35/1997) nel senso della crescente irrilevanza - sia nell'individuazione del quorum richiesto per partecipare al riparto dei seggi tra le liste, sia per il calcolo del quorum occorrente per fruire del premio di maggioranza - di tutti "i voti espressi per le liste che ... non sono ammesse all'assegnazione di seggi" (cfr. in termini: C.G.A. 16 maggio 2015, n. 436) senza, peraltro, operare alcuna distinzione tra numeratore e denominatore o rappresentare una qualche indicazione che possa condurre alla interpretazione prospettata in ricorso.

2.3 Tale irrilevanza, evidentemente, non ha altro effetto – né, ragionevolmente, altro scopo – che quello di comprimere la soglia del quorum di voti richiesti dalla legge per partecipare al riparto dei seggi (comma 3-bis, cit.) o per attingere al premio di maggioranza (in termini: C.G.A. 16 maggio 2015, n. 436)

Di contro, il criterio "misto" invocato dalla parte ricorrente non solo non trova alcun sostegno nella normativa di riferimento (che, come detto, esclude "a monte" le liste sotto soglia dall'assegnazione dei seggi e dalla determinazione del quoziente elettorale impedendone, ai sensi degli artt. 4, comma 3bis e 6, la computabilità nel rapporto finalizzato alla verifica delle percentuali richieste per l'attribuzione del premio di maggioranza), ma determinerebbe - nell'ambito dell'unica operazione finalizzata all'attribuzione del premio del premio di maggioranza - un'irragionevole distinzione tra numeratore (calcolato su base "ristretta" delle liste sopra soglia) e denominatore (calcolato su base "allargata" mediante un sorta di riammissione delle liste "sotto soglia" già escluse dalla determinazione del quoziente elettorale) che avrebbe solo l'effetto di allargare la base di calcolo rispetto alla quale verificare il conseguimento del 40% rendendo alquanto difficile, se non quasi impossibile, l'attribuzione del premio di maggioranza e perseguedo, in tal modo, obiettivi divergenti e contrastanti con la volontà del legislatore regionale che è quella di garantire, anche attraverso lo strumento del premio di maggioranza, la complessiva governabilità dell'ente locale assicurando una certa omogeneità tra il sindaco eletto ed il consiglio comunale (cfr. TAR Sicilia – Catania, Sez. I, 20 dicembre 2018, n. 2469).

2.4 Infine, anche con riferimento al concetto di “voti validi”, va precisato che tutte le questioni prospettate alle pagg. 20-22 del ricorso sono state esaminate e superate dalla giurisprudenza che è ormai consolidata nel cogliere una chiara e coerente linea di sviluppo, nella legislazione regionale, verso l’abbassamento del numeratore del rapporto che esprime il quorum dei voti ottenuti rispetto a quelli espressi (C.G.A. n. 812/2011 e 436/2015 cit.; T.A.R. Sicilia - Catania n. 2469/2018 e 1697/2022 cit.)

2.5 Alla stregua di quanto suesposto deve ritenersi, contrariamente all’assunto della ricorrente, che i voti espressi in favore delle liste che non hanno superato la predetta percentuale non vanno presi in considerazione ai fini dell’individuazione della base di calcolo dei voti (denominatore) sulla quale va verificata la percentuale del 40% (numeratore), trattandosi di criterio coerente con la logica maggioritaria che permea la legge elettorale in esame.

Sicché anche le questioni di legittimità costituzionale genericamente prospettate dalla ricorrente si appalesano – anche in considerazione dell’autonomia riservata in argomento al legislatore regionale – infondate, non ravvisandosi alcun profilo di irragionevolezza o abnormità nelle scelte compiute dalla l.r. n. 35 del 1997, sostanzialmente indirizzate al perseguimento della stabilità del governo delle amministrazioni locali attraverso l’attribuzione del c.d. premio di maggioranza alla lista o al raggruppamento delle liste collegate con il candidato eletto sindaco (cfr. C.G.A. 18 maggio 2020, n. 288, 22 novembre 2017, n.508 e 11 novembre 2011, n.812)

3.In conclusione, per le ragioni esposte, il ricorso deve essere respinto in quanto infondato.

4.La natura della controversia induce, tuttavia, a ritenere giustificata la compensazione tra tutte le parti delle spese processuali.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia sezione staccata di Catania

(Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Dispone che la Segreteria trasmetta copia della presente sentenza al Prefetto di Messina e al Sindaco del Comune di Messina.

Così deciso in Catania nella camera di consiglio del giorno 9 novembre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Pancrazio Maria Savasta, Presidente

Agnese Anna Barone, Consigliere, Estensore

Giovanni Giuseppe Antonio Dato, Primo Referendario

L'ESTENSORE

Agnese Anna Barone

IL PRESIDENTE

Pancrazio Maria Savasta

IL SEGRETARIO