



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 1317 del 2022, proposto da
Giovanna Schirò, rappresentata e difesa dall'avvocato Antonio Andò, 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;

nei confronti

Francesco Cipolla, Giuseppe Trischitta, Rosaria D'Arrigo, Emilia Rotondo,
Raimondo Mortelliti, Giuseppe Villari, rappresentati e difesi dagli avvocati
Giuseppe Trischitta, Sabrina Donato, con domicilio digitale come da PEC da
Registri di Giustizia;

per l'annullamento

e/o riforma del verbale delle operazioni dell'Ufficio Elettorale Centrale del Comune
di Messina chiuso l'1.07.2022, nella parte in cui ha attribuito il premio di

maggioranza in favore delle liste collegate al Dott. Federico Basile, Sindaco eletto al primo turno e ha proclamato i Consiglieri così eletti, nonché per la correzione dei risultati elettorali e conseguente assegnazione in favore della lista “Ora Sicilia”, collegata al candidato Sindaco non eletto Dr. Maurizio Croce, dei due ulteriori seggi ad essa spettanti e la proclamazione a Consiglieri Comunali di Messina dei candidati in essa meglio graduati secondo l'ordine dei quozienti elettorali individuali.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Messina e dei controinteressati Francesco Cipolla, Giuseppe Trischitta, Rosaria D'Arrigo, Emilia Rotondo, Raimondo Mortelliti e Giuseppe Villari;

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, ai fini dell'attribuzione del premio di maggioranza, che le liste collegate al Sindaco eletto avevano superato la percentuale del 40% dei voti computata in riferimento a quelli validamente espressi per tutte le liste sopra soglia, e ha attribuito 20 dei 32 seggi del Consiglio Comunale di Messina, di cui 14 in esito al riparto proporzionale e 6 per il premio di maggioranza.

Con il ricorso in esame, la sig.ra Giovanna Schirò - premesso di essere cittadina elettrice e sottoscrittrice della dichiarazione di collegamento della lista "Ora Sicilia" - 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, sostenendo che la percentuale del 40% richiesta dall'art. 4, comma 6°, ultimo cpv, della l.r. 35/1997 (*"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"*) dovesse essere computata "sull'intera platea dei voti validi riportati da tutte le liste dei diversi raggruppamenti", circostanza questa che avrebbe determinato il raggiungimento di una percentuale inferiore (39,6%), non sufficiente all'attribuzione del premio di maggioranza, con conseguente ripartizione dei 6 seggi tra le liste collegate ai candidati a Sindaco non eletti che avevano superato il 5% dei voti validi.

Il ricorso è affidato ad unico motivo (Violazione e falsa applicazione dell'art. 4, commi 3 bis e 6° della l.r. n. 35/1997. Eccesso di potere per contraddittorietà ed irragionevolezza) a mezzo del quale parte ricorrente sostiene che la soglia di sbarramento del 5% riguarderebbe solo ed esclusivamente la determinazione del quoziente elettorale, mentre la disposizione dell'art. 4, comma 6°, sull'attribuzione del premio di maggioranza sarebbe da riferire ai "voti validi"; ritiene, inoltre, che la disposizione dell'art. 6 della l.r. n.6/2011 (Interpretazione autentica in materia di computo dei voti per l'attribuzione del premio di maggioranza) richiamata anche dall'Ufficio elettorale centrale sia stata *"espunta dall'ordinamento"* con l'entrata in vigore della successiva l.r. n. 17/2016.

In via subordinata, la ricorrente ha chiesto che venga sollevata la questione incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 6°, ultimo cpv, della l.r. 35/1997, ove interpretato nel senso dell'esclusione dei voti attribuiti alle liste sotto soglia, ai fini dell'attribuzione del premio di maggioranza, poiché, in contrasto con il principio di uguaglianza del voto espressa dall'art. 48 Cost. Ha, infine,

prospettato un'ulteriore questione di costituzionalità in riferimento alla percentuale dei voti validi (40% e non più 50% di cui al testo originario della l.r. n. 35/1997).

Si sono costituiti in giudizio, per resistere al ricorso, 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. 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.

1.1 L'art. 4 della l.r. 35/1997 ("Elezione 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, sempreché 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 dalle quali 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”*, i cui voti non rilevano ai fini *“della determinazione del quoziente elettorale circoscrizionale”* e 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 gli stessi 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 - Palermo, Sez. II, 25 luglio 2012, n.1673 e 5 marzo 2012, n. 494; T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. II, 6 ottobre 2011 n. 2399).

Del resto, risulterebbe incoerente, anche a livello sistematico, escludere dall’assegnazione dei seggi le liste che non hanno superato lo sbarramento e dal calcolo del quoziente elettorale i voti dalle stesse riportati, per poi valorizzare tali voti ai fini della determinazione della soglia del 40% nella fase del procedimento diretta all’attribuzione del premio di maggioranza di cui comma 6° dell’art. 4 cit. e ciò, proprio 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”).

1.2 Inoltre, l'art. 6 della l.r. n. 6/2011 (Interpretazione autentica in materia di computo dei voti per l'attribuzione del premio di maggioranza) dispone che *“Il comma 6 dell'articolo 4 ed il comma 7 dell'articolo 7 della legge regionale 15 settembre 1997, n. 35 e successive modifiche ed integrazioni, si interpretano 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 e del comma 4-bis dell'articolo 7, non sono ammesse all'assegnazione di seggi”*.

Tale ultima disposizione (tutt'ora vigente ed espressamente richiamata nelle “istruzioni” predisposte dall'Assessorato delle Autonomie Locali agli uffici centrali – v. par. 22) risulta dirimente ai fini della decisione della questione, non residuando margini di incertezza in ragione della sua chiara formulazione (cfr., in termini, T.A.R. Sicilia- Catania, Sez. II, 24 giugno 2022, n.1697).

2. Né può ritenersi che - come sostenuto da parte ricorrente - la norma sia stata espunta in conseguenza dell'entrata in vigore della l.r. 17/2016, il cui art. 3, comma 2, lett c) avrebbe, in tesi, *“sostituito l'ultimo periodo del comma 6 dell'art. 4 l.r. n. 35/1997, in esso non inserendo la norma interpretativa dell'art. 6 l.r. n. 6/2011”*.

2.1 Al riguardo va, in primo luogo, osservato che la l.r. n. 17/2016 laddove ha ritenuto di dover abrogare disposizioni incompatibili lo ha fatto espressamente (v. ad esempio art. 1, comma 2 recante la *“soppressione degli articoli 2-bis e 2-ter della legge regionale n. 35/1997, come introdotti dall'articolo 8 della legge regionale 5 aprile 2011, n. 6, e successive modifiche ed integrazioni”*).

2.2 Né sembra sostenibile la tesi dell'abrogazione tacita o implicita - che, ai sensi dell'art. 15 delle preleggi, presuppone che la legge successiva regoli la medesima

materia con disposizioni incompatibili rispetto a quelle contenute nella legge precedente - cfr., tra le tante: Cons. Stato, Ad. Plen. 5 agosto 2022, n. 10; Sez. V, 26 settembre 2022, n. 8240 e 2 settembre 2013, n. 4337), poiché:

- il premio di maggioranza al primo turno, con la medesima percentuale era già previsto dall'art. 4, comma 6°, della l.r. n. 35/1997 che, nel testo anteriore alle modifiche del 2017 prevedeva che *“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, sempreché nessun'altra lista o gruppo di liste collegate abbia già superato il 50 per cento dei voti validi. 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 al primo turno nei Comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti viene attribuito solo nel caso in cui la lista o le liste abbiano conseguito almeno il 40 per cento dei voti validi”*;

- su tale disposizione è poi intervenuta la norma interpretativa dell'art. 6 l.r. n. 6/2011;

- l'art. 3, comma 2, lett c) della l.r. 17/2016 ha sostituito l'ultimo periodo dell'art. 4, comma 6° della l.r. 35/1997 con il seguente *“Il premio di maggioranza previsto per la lista o le liste collegate al Sindaco eletto al primo turno viene attribuito solo nel caso in cui la lista o le liste abbiano conseguito almeno il 40 per cento dei voti validi”*;

- rimane, quindi, confermata la previgente disciplina del premio di maggioranza all'esito del primo turno (art. 4, comma 6°, della l.r. 35/1997 come interpretato dall'art. 6 della l.r. n. 6/2011) posto che l'unica modifica introdotta dalla legge n. 17/2016 è limitata all'espunzione della locuzione *“nei Comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti”*;

- non sussiste, pertanto, nemmeno la censurata applicazione di una “norma interpretativa” ad una “nuova legge” (v., in particolare pagg. 18-20 del ricorso), giacché la disciplina del premio di maggioranza al primo turno non è stata

sostanzialmente modificata dalla legge del 2016, laddove la sola modifica effettuata riguarda non l'impianto della valutazione "interpretativa" (rimasto identico), ma la circostanza che non si applica più la locuzione "*popolazione superiore ai 10.000 abitanti*", in coerenza con il disposto dell'art. 8, comma 2, della L.R. 5.4.2011, n. 6, ai sensi del quale "*agli articoli 3 e 4 della legge regionale 15 settembre 1997, n. 35, e successive modifiche ed integrazioni, le parole "10.000 abitanti", ovunque ricorrano, sono sostituite dalle parole "15.000 abitanti."*

2.3 Ne segue l'infondatezza del ricorso, poiché a fronte del quadro normativo sopra descritto, il computo della percentuale del 40% dei "voti validi" va effettuato non tenendo conto di quelli riportati dalle liste non ammesse all'assegnazione dei seggi che, non avendo superato la soglia di sbarramento del 5%, non possono partecipare alla ripartizione dei seggi che avviene sulla base del quoziente elettorale di ciascuna lista.

3. Quanto, infine, alle problematiche di legittimità costituzionale diffusamente ipotizzate da parte ricorrente alle pagg. 22-23 del ricorso, non solo in ordine all'art. 4 citato, ma anche all'art. 3 concernete il quorum necessario per l'elezione del Sindaco al primo turno, le stesse risultano manifestamente infondate sulla scorta delle osservazioni già svolte dal giudice d'appello nella citata decisione n. 812/2011 che ha escluso che l'art. 6 della l.r. 6/2011 "*sia in contrasto con i principi espressi dalla Carta costituzionale, essendo, anzi conforme a tali principi e, segnatamente, al principio di uguaglianza di cui all'art. 3, che si sia inteso, da parte del legislatore regionale, non tenere conto, ai fini dell'attribuzione dei seggi e, quindi, anche in sede di attribuzione del premio di maggioranza, dei voti ottenuti dalle liste che non hanno raggiunto la soglia di sbarramento in quanto ritenuti privi di rappresentatività*".

Con riferimento, poi, alla generica alterazione della rappresentanza in relazione al quorum necessario per l'elezione del Sindaco al primo turno (40% e non più 50%), non è configurabile alcuna sproporzione o abnormità tale da integrare gli estremi di

un uso scorretto o irrazionale della “discrezionalità del legislatore” da sottoporre al vaglio della Corte Costituzione (cfr., in termini C.G.A. 18 maggio 2020, n. 288 e 22 novembre 2017, n.508).

Non sussistono, pertanto, i presupposti per sollevare la questione di legittimità costituzionale con riferimento alla normativa in esame.

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

5. 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.

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

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

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