

Pubblicato il 12/10/2017

N. 00417/2017 REG.PROV.COLL.
N. 00305/2017 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 l' Abruzzo

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 305 del 2017, proposto da:

Giovanni Di Pangrazio, Ignazio Iucci, Antonio Di Fabio, Luigia Francesconi, Gianfranco Gallese, Giovanni Luccitti, Roberto Verdecchia, rappresentati e difesi dagli avvocati Alessandra Rulli, Federico Tedeschini, Vincenzo Cerulli Irelli, con domicilio eletto presso lo studio Norma Daniele in L'Aquila, via Monte Matese 7;

contro

Comune di Avezzano, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato Bruno Capponi, con domicilio eletto presso lo studio Marco Scimia in L'Aquila, via Pirro Aloisio Scrivia 7;

nei confronti di

Gabriele De Angelis, Annalisa Cipollone, Chiara Colucci, Mauro di Benedetto, Pierluigi di Stefano, Mariano Santomaglio, Massimo Verrecchia non costituiti in giudizio;

Leonardo Casciere, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dagli avvocati Mario Petrella, Romiti Angelo, con domicilio eletto presso lo studio Mario Petrella in Civitella Roveto, via Umberto I° 24;

Francesco Eligi, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato Pierluigi Di Matteo, con domicilio eletto presso lo studio Ugo Deli in

L'Aquila, via Canada, 3;

per l'annullamento, per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- dell'atto di proclamazione degli eletti alla carica di Sindaco e di Consiglieri comunali di Avezzano, adottato dall'Ufficio Centrale costituito ai sensi dell'art. 10 della legge 21 marzo 1990, n. 53, a seguito delle elezioni comunali svoltesi in Avezzano l'11 giugno 2017 e successivo turno di ballottaggio del 25 giugno 2017, nonché dei verbali delle operazioni elettorali dell'Ufficio Centrale, modello n. 300/A-AR del 14 giugno 2017; modello N. 300 AR del 14 giugno 2017 e verbale Modello n. 300 bis AR del 26.6.2017, recante la proclamazione del sig. Gabriele De Angelis alla carica di Sindaco del Comune di Avezzano, a seguito del turno di ballottaggio, nonché la ripartizione dei seggi alla carica di consigliere comunale (doc. 2), nella parte in cui è stato attribuito, alla lista del Sindaco e/o al gruppo di liste collegate con il candidato eletto Sindaco, il 60 per cento dei seggi assegnati al consiglio comunale, a norma dell'art. 73, comma 10 del D.lgs. n. 267/2000;

- di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale;

- nonché per la consequenziale riforma e/o correzione dei risultati elettorali, con consequenziale attribuzione della carica di consigliere comunale ai sig.ri Antonio Di Fabio, Sonia Di Stefano,

Luigia Francesconi, Gianfranco Gallese, Giovanni Luccitti, e Roberto Verdecchia.

Per l'annullamento, per quanto riguarda il ricorso incidentale presentato da CASCIERE LEONARDO del verbale di proclamazione degli eletti al Consiglio comunale di Avezzano.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di Avezzano e di Leonardo Casciere e di Francesco Eligi;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 ottobre 2017 la dott.ssa Lucia Gizzi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Il presente giudizio concerne i risultati delle elezioni amministrative del Comune di Avezzano, tenutesi in date 11 e 25 giugno 2017, rispettivamente per il primo turno e per il ballottaggio, conclusesi con l'elezione a Sindaco del signor Gabriele De Angelis e l'attribuzione alle liste a lui collegate del premio di maggioranza previsto dall'art. 73, comma 10, del d.lgs. n. 267 del 2000.

Gli odierni ricorrenti, candidati nelle liste collegate al candidato Sindaco signor Giovanni Di Pangrazio (sconfitto in sede di ballottaggio), hanno impugnato in sede giurisdizionale gli esiti della competizione elettorale, lamentando l'erronea e illegittima attribuzione del predetto premio di maggioranza ed evidenziando, in particolare, che al primo turno le liste collegate al signor Di Pangrazio avevano conseguito la maggioranza dei voti validi (12.633), ciò che non avrebbe consentito di attribuire il premio di maggioranza al candidato poi risultato eletto sulla base dei voti ottenuti dallo stesso.

2. La disciplina di riferimento per l'elezione del Sindaco nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti è contenuta nell'art. 73, d.lgs. n. 267 del 2000, il cui comma 10 dispone che: "Qualora un candidato alla carica di sindaco sia proclamato eletto al primo turno, alla lista o al gruppo di liste a lui collegate che non abbia già conseguito, ai sensi del comma 8, almeno il 60 per cento dei seggi del consiglio, ma abbia ottenuto almeno il 40 per cento dei voti validi, viene assegnato il 60 per cento dei seggi, sempreché nessuna altra lista o altro gruppo di liste collegate abbia superato il 50 per cento dei voti validi. Qualora un candidato alla carica di sindaco sia proclamato eletto al secondo turno, alla lista o al gruppo di liste ad esso collegate che non abbia già conseguito, ai sensi del comma 8, almeno il 60 per cento dei seggi del consiglio, viene assegnato il 60 per cento dei seggi, sempreché nessuna altra lista o altro gruppo di liste collegate al primo turno abbia già superato nel turno medesimo il 50 per cento dei voti validi".

Questo articolo disciplina sia il caso in cui il candidato Sindaco sia eletto al primo turno, sia il caso in cui risulti necessario procedere al turno di ballottaggio.

Nella prima ipotesi il 60 per cento dei seggi viene assegnato al candidato Sindaco che abbia riportato almeno il 40 per cento dei voti validi, sempre che nessuna altra lista o altro gruppo di liste collegate abbia superato il 50 per cento dei voti validi.

Nella seconda ipotesi, invece, il premio del 60 per cento viene assegnato a condizione

che non sia già stato conseguito almeno il 60 per cento dei seggi del consiglio e nessuna altra lista o altro gruppo di liste collegate al primo turno abbia già superato nel turno medesimo il 50 per cento dei voti validi.

Come rilevato dal Consiglio di Stato, «una corretta esegesi della disposizione in esame attorno alla quale ruota [il ricorso] non può prescindere dalle indicazioni offerte dalla Corte Costituzionale nelle pronunce n. 107/1996 e n. 275/2014.

La prima delle citate sentenze ha affrontato la questione della legittimità costituzionale dell'abrogato art. 7, comma 6, l. 81/1993, esaminando le censure di costituzionalità formulate avverso il diverso operare del meccanismo del premio di maggioranza nel primo turno e nel turno di ballottaggio. Nel primo turno, che si concluda con l'elezione diretta del Sindaco che consegua la maggioranza assoluta dei voti, la Corte ha valutato in linea con i principi costituzionali il meccanismo che consente l'elezione di un Sindaco collegato a liste che non ottengano la maggioranza assoluta, ritenendo che ricada nella discrezionalità del legislatore ordinario prevedere un voto disgiunto, che nell'ipotesi appena descritta costringa il Sindaco a ricercare quella maggioranza consiliare, non raggiunta nelle urne, all'interno, invece, del Consiglio comunale.

Del pari costituzionalmente legittimo è stato qualificata la modesta correzione, operante nel caso di elezione che si concluda al primo turno, rappresentata da un premio di maggioranza sia pure con le condizioni previste dal citato art. 7.

Nel turno di ballottaggio, invece, la Corte precisa che: “Non c'è più la possibilità di voto disgiunto, perché si vota soltanto il candidato sindaco collegato ad una o più liste. L'elettore quindi non può più esprimere il consenso al candidato, contemporaneamente, però, bocciando il collegamento dal medesimo prescelto: la sua manifestazione di volontà è necessariamente unica e quindi più non sussiste alcun ostacolo intrinseco a valorizzare il collegamento - nuovamente espresso in questo secondo turno mediante l'abbinamento grafico tra il nome del candidato sindaco ed i simboli delle liste a lui collegate - al fine di introdurre un più rigido effetto di trascinamento attribuendo alla lista collegata al Sindaco la maggioranza assoluta dei seggi nella percentuale del 60% come premio di maggioranza. Salva solo in questo caso l'ipotesi del già avvenuto conseguimento, nel primo turno, della maggioranza assoluta da parte di una lista non collegata al Sindaco, eccezione questa che

rappresenta la residua proiezione, anche nel turno di ballottaggio, dell'esigenza di tener conto del voto disgiunto”.

La ratio di tale sistema è da rinvenire nell'esigenza di riparare situazioni nelle quali il voto si presenta frammentato, attraverso meccanismi però che devono contemperare il principio di rappresentatività con quello di governabilità dell'ente locale.

Così nel caso in cui una lista abbia già conseguito la maggioranza assoluta al primo turno, ma ciò non abbia portato all'elezione diretta del Sindaco, il legislatore intende favorire forme di aggregazione del voto, senza però giungere a porre nel nulla l'indicazione elettorale espressa al primo turno in modo così consistente da far guadagnare ad una lista la maggioranza assoluta dei seggi consiliari.

In definitiva, la governabilità non si pone quale esigenza assoluta del sistema e ciò secondo la citata pronuncia del giudice delle leggi è dimostrato “dall'ipotesi, che può verificarsi e della cui legittimità non si dubita, della maggioranza assoluta conseguita (al primo turno) dalla lista contrapposta, o comunque non collegata, al candidato eletto Sindaco. In questo caso (in cui il rischio della c.d. "ingovernabilità" è massimo) il Sindaco, salva la facoltà di dimettersi così provocando lo scioglimento del Consiglio, deve convivere con una maggioranza a sé contrapposta; ma ciò è conseguenza della divaricazione del consenso espresso dall'elettorato con il voto disgiunto, divaricazione, che il legislatore intende rispettare per non premiare (...) il Sindaco che si è collegato alla lista che non riscuote sufficienti consensi”.

La sentenza n. 275/2014 della Corte Costituzionale ha rilevato la legittimità costituzionale dell'art. 87, comma 1, lettera h), del decreto del Presidente della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol 1° febbraio 2005, n. 1/L, disposizione quest'ultima che disciplina l'elezione dei Comuni trentini al di sopra dei 3.000 abitanti.

La disciplina ivi contenuta, però, si differenzia significativamente per quanto rileva nel presente giudizio rispetto a quella contenuta nel comma 10, dell'art. 73 T.U.E.L., dal momento che la legislazione regionale non prevede il voto disgiunto, che è invece ammesso dal TUEL, e, a differenza di quella statale, ha introdotto una clausola che fissa, in ogni caso, a non più del 70 per cento la quota di seggi assegnati alla lista o al gruppo di liste collegate al candidato eletto Sindaco. La mancata previsione del voto disgiunto fa sì che, nella legislazione trentina, non vi sia bisogno di escludere

l'assegnazione del premio di maggioranza nel caso in cui un'altra lista o gruppo di liste abbia già superato, al primo turno, il 50 per cento dei voti validi, secondo quanto disposto dal medesimo art. 73, comma 10, del TUEL.

Pertanto, le considerazioni svolte dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 275/2014 sono in linea di continuità con il proprio precedente del 1996, che risulta, peraltro, espressamente citato» (Cons. Stato, n. 4598 del 2015).

3. Alla luce delle considerazioni svolte, deve ritenersi fondata la tesi sostenuta nell'odierno gravame, anche perché assicura quell'equilibrio tra principio di rappresentatività e di governabilità garantito dal legislatore ponendo dei limiti all'attribuzione del premio di maggioranza, che peraltro la Corte Costituzionale ha ritenuto costituzionalmente legittimo.

In conclusione, l'art. 73, comma 10, citato deve essere interpretato nel senso che il premio di maggioranza del 60 per cento viene assegnato al candidato eletto Sindaco al secondo turno, a condizione che nessuna altra lista o altro gruppo di liste collegate al primo turno abbia già superato, nel turno medesimo, il 50 per cento dei voti validi.

La conclusione in esame non è contraddetta, contrariamente a quanto dedotto dal Comune resistente, dalle sentenze n. 3022 del 2010, n. 82 del 2012 e n. 2174 del 2017 del Consiglio di Stato, le quali si sono limitate a rilevare che, nell'ambito dei voti validi ex art. 73, comma 10, citato, debba farsi rientrare la totalità dei voti espressi e quindi anche «i voti validi complessivi conseguiti al primo turno dai candidati alla carica di sindaco (e dunque, oltreché sui voti di lista automaticamente assegnati al candidato sindaco collegato alla lista ai sensi dell'art. 72, comma 3, d. lgs. n. 267/2000, anche sui voti espressi singolarmente a favore dei soli candidati sindaci senza voti di lista, in esplicitazione del c.d. voto disgiunto)» (Cons. Stato, n. 3022 del 2010).

Ed è ciò che è accaduto nel caso di specie, ove le liste collegate al candidato Sindaco Di Pangrazio, che non è risultato eletto all'esito del ballottaggio, hanno conseguito, nel turno medesimo, 12.633 voti.

Quindi, avendo le liste collegate a Di Pangrazio conseguito al primo turno più del 50 per cento dei voti validi, alle liste collegate al candidato eletto Sindaco al ballottaggio, De Angelis, non poteva essere attribuito, come invece è stato fatto, il premio di maggioranza.

Il ricorso va pertanto accolto e va modificato il risultato delle elezioni del Comune di

Avezzano, nel senso che devono essere attribuiti 9 seggi di consigliere comunale, invece di 15, alle 7 liste collegate al Sindaco De Angelisi e 13 seggi di consigliere comunale, invece che 7, alle 10 liste collegate al candidato non eletto Di Pangrazio.

4. Costitutosi in giudizio, Eligi Francesco insisteva per l'accoglimento del ricorso principale.

Costitutosi in giudizio, il candidato alla carica di sindaco non eletto Leonardo Casciere proponeva ricorso incidentale avverso l'atto di proclamazione degli eletti gravato in via principale, chiedendo la correzione dei risultati elettorali con attribuzione della carica di consigliere comunale di A. Di Fabio, S. Di Stefano, L. Francesconi, G. Gallese, G. Luccitti e R. Verdecchia.

A fondamento del gravame incidentale, il Casciere riproponeva i primi tre motivi del ricorso principale e allargava poi il thema decidendum, deducendo un ulteriore profilo di illegittimità per violazione dell'art. 73, comma 10, del T.U.E.L. sul presupposto che il premio di maggioranza può essere attribuito solamente qualora le liste collegate al candidato sindaco abbiano conseguito, al primo turno, almeno il 40% dei voti. Lamentava poi difetto di motivazione.

L'accoglimento del ricorso principale comporta l'assorbimento delle ulteriori censure sollevate in via incidentale, peraltro di dubbia ammissibilità, traducendosi il ricorso incidentale almeno in parte in un autonomo ricorso avverso i risultati della competizione elettorale in questione, e volto pur sempre alla correzione dei risultati elettorali nel senso di escludere l'applicazione del premio di maggioranza al candidato eletto sindaco, De Angelis, e alle liste a lui collegate.

5. Conclusivamente, alla luce delle predette argomentazioni, il ricorso deve essere accolto e, per l'effetto, deve essere annullato in parte qua l'atto impugnato che deve essere corretto nei sensi sopra precisati.

Le spese di lite possono essere compensate, sussistendo giusti motivi.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo (Sezione Prima) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e annulla in parte qua l'atto impugnato e dispone di assegnare 9 seggi di consigliere comunale alle 7 liste collegate al Sindaco De Angelisi e 13 seggi di consigliere comunale alle 10 liste collegate al candidato Di Pangrazio.

Compensa le spese di lite.

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

Così deciso in L'Aquila nella camera di consiglio del giorno 11 ottobre 2017 con l'intervento dei magistrati:

Massimiliano Balloriani, Presidente FF

Paola Anna Gemma Di Cesare, Primo Referendario

Lucia Gizzi, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Lucia Gizzi

IL PRESIDENTE

Massimiliano Balloriani

IL SEGRETARIO