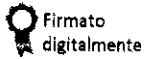


Pubblicato il 05/12/2019

N. 01022 2019 REG.PROV.COLL.  
N. 00967/2017 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**

**II CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA**

**Sezione giurisdizionale**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 967 del 2017, proposto dalla signora Maria Gallé, rappresentata e difesa dagli avvocati Giovanni Immordino e Giuseppe Immordino, con domicilio eletto presso il loro studio in Palermo, viale Libertà, 171

***contro***

Marta D'Alia, rappresentata e difesa dall'avvocato Giovanni Scala, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Palermo, via Principe di Paternò, 67

***nei confronti***

Comune di Palermo, in persona del Sindaco *pro tempore*, non costituito in giudizio  
***per la riforma della sentenza del T.A.R. della Sicilia, Sezione I, n. 2550/2017***

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Marta D'Alia;

Vista l'ordinanza di questo Consiglio n. 374/2018;

Vista l'ordinanza della Corte costituzionale n. 151/2019;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 17 ottobre 2019 il Cons. Hadrian Simonetti, uditi per le parti gli avvocati Giuseppe Immordino e Giovanni Scala;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue

### FATTO e DIRITTO

1. La signora Marta D'Alia si è candidata alle elezioni dell'11 giugno 2017 a consigliere dell'VIII circoscrizione del Comune di Palermo, con la lista "Palermo 2022", collegata al candidato presidente Marco Frasca Polara, risultato vincitore.

Avendo riportato 467 voti di preferenza e una cifra individuale di 4.110, non è stata eletta, essendo stato assegnato l'unico seggio spettante alla lista "Palermo 2022" al candidato Francesco Schembri che ha riportato 675 voti di preferenza e una cifra individuale di 4.218.

2. Con ricorso al T.A.R. ha chiesto l'annullamento, e la correzione dei risultati con conseguente propria proclamazione tra gli eletti, del verbale dell'Ufficio centrale elettorale del Comune di Palermo del 5 luglio 2017 e degli atti connessi, con cui sono stati proclamati eletti il Presidente e i Consiglieri dell'VIII circoscrizione, deducendo che l'Ufficio centrale sarebbe incorso in un grave errore nelle operazioni di riparto dei seggi, laddove ha individuato in otto anziché in nove il numero di consiglieri da attribuire.

Sulla base di questa premessa ha articolato due motivi di illegittimità con cui lamenta la violazione degli artt. 4 e 4-ter della L.R. 35/1997, 3 della L.R. 17/2016 e 5 della L.R. 11/2015, nonché l'eccesso di potere sotto vari profili.

Ha sostenuto, nell'insieme, che l'Ufficio elettorale sarebbe incorso nell'errore di non detrarre il seggio assegnato al candidato presidente non eletto avente numero d'ordine n. 1 (Giuliano Forzinetti) dai seggi assegnati al gruppo di liste allo stesso collegate, e che tale scelta avrebbe provocato un'applicazione distorta ed illogica della disciplina regionale, a meno di non predicarne l'incostituzionalità per contrasto con gli artt. 1, comma 1, 2, 3 e 48, comma 2 della Carta fondamentale.

3. Il T.A.R. ha accolto il ricorso sul presupposto che, per effetto dell'art. 3, comma 3, della L.R. 17/2016, sia applicabile all'elezione per i consigli circoscrizionali l'intero art. 4 della L.R. 35/1997 dettato per l'elezione del Consiglio comunale, compresa la previsione di cui al comma 3-ter (inserita nel 2016) ove si prevede che, sempre nelle elezioni comunali, il seggio attribuito al candidato sindaco non eletto più votato debba essere detratto da quelli assegnati alle liste allo stesso collegate.

Il Giudice di primo grado ha motivato tale soluzione esegetica anche sulla base di una interpretazione finalistica della normativa elettorale, ritenuta più rispettosa dei principi di rappresentatività delle istituzioni e di uguaglianza del voto.

4. Avverso la sentenza l'originaria eletta, Maria Gallè, ha proposto il presente appello, lamentandone l'erroneità per eccesso di potere giurisdizionale e per violazione dell'art. 12 delle preleggi al c.c., essendo, a sua avviso, il T.A.R. pervenuto a tale decisione nonostante che l'interpretazione formale-letterale della normativa applicabile escludesse un simile esito.

La difesa appellante, attraverso un unico articolato motivo di appello, sostiene infatti che alle elezioni per il consiglio circoscrizionale non si applicherebbe il comma 3-ter dell'art. 4 della L.R. 35/1997 ed il meccanismo da esso previsto.

Né l'applicabilità di siffatta previsione potrebbe ricavarsi in via interpretativa, data la distinzione, di *ratio* e di funzioni, tra le circoscrizioni e il comune, retti da sistemi elettorali diversi, imperniati, nel primo caso sul principio della partecipazione, nel secondo su quello della governabilità.

5. Si è costituita l'originaria ricorrente, replicando con articolata memoria difensiva.

6. Con l'ordinanza n. 374/2018 questo CGA ha sospeso il giudizio rimettendo alla Corte costituzionale la questione di legittimità dell'art. 3 della veduta L.R. 17/2016, quanto al comma 3, con riferimento agli artt. 3 e 101, co. 2, Costituzione, assumendone la non intellegibilità e, dunque, l'oscurità e reputando che non potesse procedersi ad un'interpretazione adeguatrice ovvero costituzionalmente orientata, al

cospetto di valutazioni opinabili riservate, tanto più in materia elettorale, alla volontà politica.

7. Definendo tale questione con l'ordinanza n. 151/2019 la Corte costituzionale l'ha dichiarata manifestamente inammissibile sull'assunto che il giudice *a quo* non abbia esercitato i poteri propri della funzione giurisdizionale, potendo risolversi il dubbio originato dalla scarsa chiarezza della disposizione in esame attraverso un'interpretazione in chiave sistematica della disposizione medesima. Non senza aggiungere, la Corte, come tra le soluzioni astrattamente possibili, conforme a Costituzione sarebbe "quella adottata dal giudice di prime cure", riconoscendosi un "nesso di presupposizione logica tra il comma 3-ter e il comma 7 dell'art. 4, anche perché, altrimenti argomentando, non vi sarebbe alcuna regola chiara su come individuare il seggio da attribuire al candidato Presidente non eletto maggiormente votato".

8. Riassunto il giudizio all'indomani della pronuncia della Corte costituzionale, scambiate ulteriori memorie tra le parti costituite, all'udienza pubblica del 17 ottobre la causa è passata in decisione.

9. Il Collegio deve prendere atto dell'ordinanza, di manifesta inammissibilità, della Corte costituzionale appena citata e, dunque, ricercare una soluzione della questione controversa sulla base dei canoni ermeneutici disponibili, memore peraltro dell'insegnamento per il quale la pronuncia di inammissibilità, che ha carattere e natura di decisione processuale (per quanto in questo caso idonea a definire il giudizio di costituzionalità), non vincola il giudice comune, e neppure il giudice *a quo*, a seguire l'interpretazione della disposizione in essa all'occorrenza indicata, in quel che rimane tecnicamente, per quanto autorevole, un *obiter dictum*.

10. Tanto chiarito in premessa, venendo al merito della causa il Collegio ribadisce come, per effetto del modo di procedere dell'Ufficio elettorale qui in contestazione, nell'VIII circoscrizione del Comune di Palermo (Politeama – Libertà – Montepellegrino – Malaspina – Palagonia), le liste di maggioranza e quelle delle

(diverse) opposizioni hanno avuto riconosciuti rispettivamente cinque seggi, a fronte di una cifra elettorale pari in un caso a 18.489 e nell'altro a 17.996, con una differenza quindi all'incirca di 500 voti.

Tale risultato di parità si raggiunge ove si conteggi tra i cinque seggi spettanti alle liste di maggioranza anche il Presidente eletto, che fa parte, in quanto lo presiede, del consiglio circoscrizionale.

A fronte di questo dato iniziale, la tesi dell'originaria ricorrente in primo grado, che si è candidata in una lista collegata al Presidente eletto, è che l'applicazione del sistema di determinazione dei seggi previsto per le elezioni comunali – in particolare della regola di cui all'art. 4, comma 3-ter, della L.R. 35/1997 – avrebbe dovuto comportare, invece, l'attribuzione di cinque seggi alle liste di maggioranza, in aggiunta al seggio spettante al Presidente eletto Marco Frasca Polara; e di soli tre seggi alle restanti liste di minoranza, in aggiunta al seggio spettante al Presidente non eletto maggiormente votato Giuliano Forzinetti.

Si sarebbe dovuti arrivare a tale risultato, appunto detraendo il seggio assegnato al Forzinetti da quelli assegnati alle liste a lui collegate, facendo applicazione della regola dettata per l'elezione del Consiglio comunale dall'art. 4, commi 3-ter e 7, della L.R. 35/1997.

In tal modo, le liste collegate al Presidente eletto avrebbero avuto un seggio in più a scapito delle altre liste, e di questo seggio in più beneficerebbe la ricorrente in primo grado Marta D'Alia.

11. Senonché proprio l'applicabilità dell'art. 4, comma 3-ter, è il tema controverso. Tale disposizione si trova inserita all'interno dell'art. 4 della più volte citata L.R. 35/1997, la cui rubrica (si intende, dell'art. 4) recita "*Elezione del Consiglio comunale nei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti*".

A tale articolo fa espresso richiamo il successivo art. 4-ter, la cui rubrica recita "*Elezione del consiglio circoscrizionale*", e dove è precisato, al comma 1, che "*Per l'elezione del consiglio circoscrizionale trovano applicazione i commi 1, 2, 4, 5, e 7 dell'articolo 4*", senza però fare menzione alcuna anche del comma 3-ter

dell'articolo 4.

Quest'ultimo comma è frutto di un'aggiunta molto recente, da parte della L.R. 17/2016, recante "*Disposizioni in materia di elezione del sindaco e del consiglio comunale e di cessazione degli organi comunali. Modifica di norme in materia di organo di revisione economico-finanziaria degli enti locali e di status degli amministratori locali*". L'art. 3 della legge 17 del 2016, la cui rubrica recita "*Modifiche di norme in materia di composizione del Consiglio comunale*", ha appunto modificato gli artt. 2 e 4 della legge 35 del 1997, nel secondo caso aggiungendo il comma 3-ter e modificando il comma 7, nella direzione già ricordata.

12. Fin qui le modifiche parrebbero avere interessato, anche sulla base di un criterio testuale, le sole elezioni comunali, tanto più che il ricordato e specifico art. 4-ter della legge 35 del 1997 non ha, invece, subito modifiche o aggiunte di sorta.

E, tuttavia, il quadro è complicato dal fatto che, alla fine dell'art. 3 della L.R. 17/2016, dopo le già ricordate modifiche (e integrazioni) agli artt. 2 e 4 della l. 35/1997, il terzo ed ultimo comma ha previsto, con una formula apparentemente di chiusura, che "*Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano anche per l'elezione dei consigli circoscrizionali*".

Una tale formulazione pecca peraltro sicuramente per eccesso ovvero dimostra un'eccedenza rispetto allo scopo, se è vero che sicuramente all'elezione dei consigli circoscrizionali non trova invece applicazione l'art. 2 della l. 35/1997, cui fa riferimento espresso il comma 1 dell'art. 3 della l. 17/2016, che disciplina le modalità di elezione del Sindaco e del consiglio comunale nei comuni con popolazione sino a 15.000 abitanti.

Di conseguenza, quanto meno sotto tale aspetto, non è vero che (tutte) le disposizioni di cui all'art. 3 della l. 17/2016 si applicano per l'elezione dei consigli circoscrizionali, il che rivela già una prima imprecisione del legislatore.

Dopodiché, per quanto attiene all'art. 4 della l. 35/1997, le modifiche apportatevi

da ultimo dal comma 2 dell'art. 3 della l. 17/2016 investono specificamente le modalità di determinazione dei seggi da attribuire alle liste, ridisegnando il premio di maggioranza, alla lista o al gruppo di liste collegate al candidato proclamato eletto, e introducendo per la prima volta il meccanismo di detrazione di cui si è già discusso, ispirato anch'esso ad una logica di correzione, ovvero di razionalizzazione, del risultato elettorale in chiave maggioritaria.

Si tratta, con ogni evidenza, di disposizioni elettorali che presentano immediati e qualificanti riflessi sulla forma di governo (a livello di ente) locale, perseguendo una logica maggioritaria che si ritrova anche, seppure con modalità non coincidenti, nella legislazione statale sull'elezione dei consigli comunali (v. art. 73, commi 10 e 11, della l. 267/2000 e, anche per un cenno al meccanismo di cd. prededuzione, Cons. St., III, sent. n. 1055 del 2018).

Sicché non può dirsi casuale, ad avviso di questo Collegio, il fatto che l'art. 4-ter della l. 35/1997, nel disciplinare l'elezione del consiglio circoscrizionale, facesse in origine e faccia ancora testualmente rinvio solamente ad alcune (ma non a tutte le) disposizioni dell'art. 4 della medesima legge, non menzionando in particolare il comma 6 sul premio di maggioranza, come anche il comma 3-ter sul meccanismo di detrazione qui in discussione.

Con la precisazione ulteriore che, se la mancata menzione del comma 3-ter trova, come sostiene la difesa della D'Alia, la sua possibile giustificazione nel mancato coordinamento, ovvero aggiornamento, dell'art. 4-ter (aggiunto nel 2011) con la novella del 2016; non altrettanto può dirsi per il comma 6 e per il premio di maggioranza in esso disciplinato, che era già in vigore nel 2011, per quanto con modalità differenti da quelle da ultimo vigenti, e che, dunque, consapevolmente il legislatore regionale a tale data (nel 2011) decise di non (voler) applicare all'elezione del consiglio circoscrizionale.

Di questa scelta del legislatore regionale del 2011, che al Collegio appare esser stata allora consapevole e (più) chiaramente decifrabile, si possono offrire spiegazioni legate alla differente natura del Consiglio comunale e di quello

circoscrizionale. Il primo funzionale con le proprie deliberazioni al pieno dispiegarsi di una funzione di governo locale che, come noto, nel nuovo titolo V della Costituzione ha assunto una rilevanza crescente, secondo la consueta dialettica tra maggioranza e minoranza/e; il secondo da sempre, quanto meno a far data dalla l. 278 del 1976, concepito come un organo assembleare con funzioni per lo più consultive, cui non di rado si affiancano compiti delegati anche di amministrazione attiva, al crocevia tra la partecipazione e il decentramento.

All'insegna, dunque, di una differenza di fondo tra organi che l'art. 4-ter era sembrato – e ancora sembrerebbe, ad una lettura distesa del testo – registrare e confermare, attraverso un rinvio alle sole disposizioni dettate per l'elezione del Consiglio comunale, giudicate compatibili con l'elezione del consiglio circoscrizionale.

Di questo criterio di misurata e ponderata compatibilità, che rifletteva le vedute differenze sostanziali, non vi è più traccia, quanto meno sul piano formale, nell'intervento del 2016, essendo il comma 3 dell'art. 3 della L.R. 17/2016 all'apparenza ispirato ad un criterio di segno opposto, di integrale e sbrigativo rinvio.

13. Ed è nella soluzione di questo specifico profilo, frutto come si è veduto della dimenticanza del legislatore regionale, che, raccogliendo l'invito del Giudice delle leggi, questo Collegio ritiene che debbano soccorrere entrambi i criteri dell'interpretazione letterale e di quella sistematica.

Seguendo la lettera della legge è un dato comunque innegabile che l'art. 4-ter della L.R. 35/1997, nel rinviare all'art. 4, non ne menziona distintamente il comma 3-ter. A tale lacuna non si può ovviare attraverso un'interpretazione sistematica, secondo il verso indicato dal Giudice di primo grado, ove si rifletta sulle differenze, di natura e di funzione, che intercorrono tra i consigli comunali e quelli circoscrizionali; il che suggerisce, piuttosto, una lettura restrittiva dell'art. 3, u.c. della L.R. 17/2016, nel senso di delimitarne il significato e condizionarne



l'applicabilità all'elezione dei consigli circoscrizionali secondo (e nei limiti di) un criterio di compatibilità.

14. L'insieme di queste considerazioni conducono quindi questo Giudice, nell'esercizio del proprio richiamato potere-dovere di interpretare la legge, a privilegiare i consueti canoni dell'interpretazione letterale e sistematica, pervenendo ad una soluzione che esclude, poiché sul piano testuale non distintamente prevista e comunque incompatibile sotto il profilo sistematico, l'applicabilità alle elezioni circoscrizionali dell'art. 4, comma 3-ter, della L.R. 35/1997. Né una simile soluzione – che non determina l'assegnazione alle liste di minoranza della maggioranza dei seggi quanto, invece, un perfetto equilibrio di cinque seggi alla maggioranza (nei cinque comprendendosi anche il presidente del consiglio circoscrizionale) e di cinque seggi alle minoranze, riflesso (proporzionato) di una cifra elettorale pressoché equivalente (18.489 voti la maggioranza e 17.996 voti le minoranze) - appare tacciabile di incostituzionalità, per le ricordate ragioni legate alla differente natura del consiglio circoscrizionale rispetto a quello comunale e perché, sulla scorta della discrezionalità che va riconosciuta in tale ambito al legislatore regionale, quella della cd. prededuzione non assurge al rango di norma fondamentale o principio generale della materia elettorale.

15. Ferma restando tale conclusione, da sola più che sufficiente a determinare la riforma della pronuncia di primo grado ed il pieno ripristino dell'efficacia del verbale dell'ufficio elettorale impugnato con il ricorso al T.A.R., si deve osservare per completezza come il comma 3-ter dell'art. 4 più volte citato deve essere comunque rapportato al comma 7 del medesimo articolo secondo una modalità differente da quella propugnata in questo caso dal T.A.R..

Con la recente sentenza 761/2019 di questo Consiglio, pronunciata con riguardo all'elezione del consiglio comunale e alla quale si fa rinvio, si è infatti ritenuto che la cd. prededuzione del seggio debba comunque precedere (e non seguire) l'attribuzione dei seggi alle liste di minoranza.

16. La novità e la complessità delle questioni discusse dalle difese costituiscono motivi più che sufficienti per compensare le spese del doppio grado tra tutte le parti costituite.

P.Q.M.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, in sede giurisdizionale, definitivamente pronunciando sull'appello, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, respinge il ricorso di primo grado.

Spese compensate.

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

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 17 ottobre 2019 con l'intervento dei magistrati:

Claudio Contessa, Presidente

Hadrian Simonetti, Consigliere, Estensore

Nicola Gaviano, Consigliere

Elisa Maria Antonia Nuara, Consigliere

Antonino Caleca, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Hadrian Simonetti**

**IL PRESIDENTE**  
**Claudio Contessa**

**IL SEGRETARIO**