

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1059 del 2012, proposto da:

Domenico Leanza, rappresentato e difeso dall'avv. Sabino Persichella, con domicilio eletto presso il suo studio in Bari, alla via P.Amedeo n.197;

contro

Comune di Gravina in Puglia; Ufficio Centrale Elettorale, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Bari e presso la stessa domiciliata in Bari, alla via Melo n.97;

nei confronti di

Luigi Lorusso; Giovanni Carbone e Michele Lamuraglia, rappresentati e difesi dall'avv. Felice Eugenio Lorusso, con domicilio eletto presso il suo studio in Bari, alla via Amendola n.166/5;

per l'annullamento

- dell'atto di proclamazione dei consiglieri eletti nella consultazione elettorale per l'elezione diretta del sindaco e comunale di Gravina di Puglia svoltasi il 6 e 7 maggio 2012 e il 20 e 21 maggio per il turno di ballottaggio, nella parte in cui attribuisce alla coalizione del sindaco eletto 15 seggi in luogo dei 14 dovuti ed alla minoranza 9 seggi in luogo dei 10 dovuti;
- del verbale dell'ufficio centrale elettorale relativo alla predetta elezione, chiuso il 16 giugno 2012, nella parte in cui attribuisce alla coalizione del sindaco eletto 15 seggi in luogo dei 14 dovuti ed alla minoranza 9 seggi in luogo dei 10 dovuti;
- di ogni atto presupposto connesso e consequenziale ancorché non conosciuto e segnatamente della circolare del ministero dell'interno – dipartimento per gli affari interni e territoriali n.8/2012, nonché, ove

occorre, dell'atto di rinuncia alla carica di consigliere da parte del sig. Luigi Lorusso conseguente all'accettazione della carica di vice sindaco e dell'atto di nomina a consigliere comunale del sig. Giovanni Carbone – non conosciuti,

nonché per la conseguente correzione

- del verbale dell'ufficio centrale elettorale nella parte relativa all'attribuzione del c.d. premio di maggioranza di cui all'art.73, comma 10 tuel, mediante attribuzione di 14 seggi alla coalizione del sindaco eletto e di 10 alla minoranza con conseguente attribuzione di due seggi alla lista sel;

e per la conseguente proclamazione

a consigliere comunale del ricorrente sig. Domenico Lenza, in luogo del candidato Luigi Lorusso e del candidato Giovanni Carbone a questi subentrato;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Ufficio Centrale Elettorale e dei sigg.ri Giovanni Carbone e Michele Lamuraglia;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 ottobre 2012 la dott.ssa Giacinta Serlenga e uditi per le parti i difensori avv. Sabino Persichella e avv. Felice Eugenio Lorusso;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. In data 6 e 7 maggio si sono tenute le consultazioni elettorali per l'elezione diretta del sindaco e il rinnovo del consiglio comunale di Gravina in Puglia che annovera 24 seggi.

Al turno di ballottaggio, svoltosi il 20 e 21 maggio 2012, è stato eletto sindaco il candidato sig. Alesio Valente.

Alle liste collegate al candidato eletto sindaco va assegnato, a termini dell'art. 73, comma 10, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, il 60% dei seggi complessivi e tale percentuale, rapportata ai 24 seggi complessivi, risulta pari a 14,4.

L'Ufficio Elettorale Centrale, ritenendo che tale numero dovesse essere arrotondato per eccesso, ha attribuito 15 seggi alle liste collegate al candidato sindaco eletto.

Il sig. Domenico Lenza, nella qualità di candidato consigliere comunale per la lista Sinistra Ecologia e Libertà, ha impugnato l'atto di proclamazione degli eletti e ogni altro atto presupposto e connesso, deducendo la violazione dell'art. 73, comma 10 del d. lgs. n. 267 del 2000. Assume invero che l'arrotondamento del numero di seggi da assegnare alle liste collegate al candidato sindaco eletto dovesse

essere effettuato per difetto, con conseguente attribuzione di un seggio ulteriore (il decimo) all'opposizione e conseguente automatica sua proclamazione alla carica di consigliere comunale, in quanto primo dei non eletti nella predetta lista.

Si sono costituiti in giudizio sia l'Ufficio elettorale, sia i sigg.ri Giovanni Carbone e Domenico Muraglia nella qualità di controinteressati.

In particolare l'Avvocatura di Stato per l'Ufficio Elettorale Centrale chiede l'estromissione dal giudizio per difetto di legittimazione passiva; così anche il difensore dei controinteressati chiede l'estromissione del sig. Luigi Lorusso sul presupposto che, avendo lo stesso accettato la carica di vice-Sindaco, è stato sostituito nella carica di consigliere dal predetto Carbone.

Inoltre l'Avvocatura eccepisce il difetto di competenza territoriale di questo Tar per essere stato impugnato un atto presupposto (la circolare del Ministero dell'Interno n.8/2012) emanato da un organo centrale con efficacia generale.

All'udienza pubblica del 25 ottobre 2012, la causa è stata riservata per la decisione.

2. La questione sollevata con il presente ricorso riguarda la corretta attribuzione del c.d. "premio di maggioranza" previsto dall'art. 73 del TUEL, approvato dal d.lgs. n.267/2000 (recante disciplina per il rinnovo del consiglio comunale e per l'elezione del sindaco nei comuni con più di 15.000 abitanti), che, al comma 10, così dispone: "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. I restanti seggi vengono assegnati alle altre liste o gruppi di liste collegate ai sensi del comma 8".

2.1.- Preliminarmente vanno però esaminate le eccezioni processuali.

2.1.- Prendendo le mosse dalla riportata eccezione di incompetenza territoriale di questo Tar, la stessa non può trovare accoglimento.

Ogni dubbio sullo spostamento della competenza territoriale per connessione con l'interesse azionato in giudizio è stato fugato dalle recenti modifiche apportate all'art.13 del nuovo codice del processo amministrativo dal secondo decreto correttivo (dlg. n.160/2012).

Così recita la norma nel nuovo testo al comma 4.bis: "La competenza territoriale relativa al provvedimento da cui deriva l'interesse a ricorrere attrae a sé anche quella relativa agli atti presupposti dallo stesso provvedimento tranne che si tratti di atti normativi o generali..".

Nella specie non ricorre all'evidenza l'eccezione alla regola.

2.2.- Veniamo dunque all'eccezione di difetto di legittimazione passiva sollevata dall'Avvocatura dello Stato e alla richiesta di estromissione formulata dalla difesa dei controinteressati.

2.2.1. La prima delle due eccezioni è fondata e va accolta.

Va, invero, condivisa la posizione giurisprudenziale che esclude che siano annoverabili tra le parti necessarie del relativo contenzioso anche gli uffici elettorali (i quali esauriscono la loro funzione con la proclamazione degli eletti) e l'Amministrazione statale (da ultimo cfr. Cons. Stato, sez. V, 19 giugno 2012, n. 3557).

Detto consolidato orientamento è stato, peraltro, recepito nell'art. 130 comma 3 c.p.a.; la norma infatti, prescrivendo che il ricorso relativo alle operazioni elettorali riguardanti le consultazioni amministrative debba essere notificato "all'ente della cui elezione si tratta", oltre che alle altre parti che vi abbiano interesse, individua quale unica parte pubblica necessaria l'ente locale interessato dalle elezioni, cui vanno imputati i risultati elettorali.

In definitiva, nel giudizio elettorale la legittimazione passiva spetta in via esclusiva all'Ente locale di imputazione del risultato elettorale controverso e non anche all'Ufficio Centrale Elettorale, stante la sua natura di organo straordinario e temporaneo in posizione neutra, investito solo del compito di dichiarare la volontà del corpo elettorale. In questo senso si è peraltro già espressa la Sezione.

L'Ufficio Centrale Elettorale intimato deve essere, pertanto, estromesso dal giudizio.

2.2.2. Quanto all'altra richiesta di estromissione, deve osservarsi che il sig. Lo russo, nominato nel ricorso introduttivo, tuttavia non risulta essere stato evocato in giudizio né tanto meno si è costituito.

La richiesta è pertanto inammissibile.

2.2.- Venendo al merito della controversia, mette conto preliminarmente osservare che il numero dei seggi da assegnare nella specie è pari a 24; il 60% di 24 (da attribuire complessivamente alle liste collegate al candidato sindaco vincente) darebbe un risultato pari a 14,4.

Tale esito è indotto dalla modifica normativa intervenuta per effetto dell'art. 1, comma 2, della legge n. 42 del 2010, che ha modificato ed integrato l'art.2, commi da 183 a 187 della l. n.191 del 2009 (finanziaria 2010) la quale, a sua volta, in ossequio al principio della riduzione dei costi della politica, ha ridotto il numero dei consiglieri comunali e provinciali del 20%; ciò ha comportato, a differenza di quanto accadeva in precedenza, che non sia sempre possibile calcolare il 60%, (percentuale invece rimasta invariata) ottenendo un quoziente intero.

Il calcolo del 60% dei consiglieri da assegnare alla maggioranza può dunque -in base al numero dei consiglieri eleggibili- ben generare, per effetto della detta indivisibilità, un quoziente con cifre decimali; ciò che si è verificato nella specie.

Occorre quindi inevitabilmente operare un arrotondamento, all'unità inferiore o all'unità superiore.

La prassi applicativa non è stata univoca. Né univoca si è mostrata l'interpretazione giurisprudenziale (TAR Abruzzo – Pescara nn.490 e 572 del 2011, TAR Lombardia n.3137/2011 e TAR Veneto n.1570/2011 hanno applicato l'arrotondamento per difetto, TAR Calabria n.1096/2011, Tar Emilia-Romagna, Parma, n.266/2012 e Tar Abruzzo, L'Aquila, n.600/2012) per eccesso); lo stesso Supremo Consesso amministrativo ha alternativamente individuato l'indicato 60% come limite "massimo" del c.d. premio di maggioranza o di governabilità (cfr. Sez.V, n.2928 pubblicata il 21 maggio 2012) ovvero, al contrario, come limite "minimo"(cfr. Sez.V n.1197 pubblicata il 1° marzo 2012).

Il Collegio ritiene di dover prendere posizione in favore della seconda interpretazione ritenendola più confacente alla ratio della normativa in considerazione.

L'approssimazione per difetto all'unità inferiore contravverrebbe invero alla ratio della disposizione "rivolta a perseguire il fine fondamentale della migliore governabilità dei medi e grandi comuni" (C.d.S. n.1197 cit.) e perseguita con l'attribuzione di un numero di consiglieri superiore rispetto a quello risultante dalla volontà degli elettori.

La citata norma non può che essere volta a garantire il più ampio margine di governabilità degli Enti locali, mediante l'investitura diretta del Sindaco e la precostituzione, anche nell'ipotesi in cui il candidato Sindaco consegua anche un solo voto in più del suo avversario, di una vasta maggioranza in Consiglio comunale che gli consenta di portare quanto più possibile agevolmente a termine il mandato.

Milita, inoltre, in favore della tesi secondo cui il 60% dei seggi da attribuirsi alla coalizione capeggiata dal Sindaco eletto rappresenti il limite minimo e non massimo (come, invece sostenuto dal ricorrente), anche il dato testuale.

L'art.73 in esame evidenzia che la maggioranza che possa garantire un ampio margine di governabilità debba aver "conseguito almeno il 60 per cento dei seggi del consiglio". Infatti, solo in questo caso non si attribuisce il c.d. premio di maggioranza, potendosi da ciò implicitamente desumere che il legislatore abbia inteso ancorare alla percentuale minima del 60% la garanzia di serena governabilità dell'ente locale comunale delle dimensioni superiori a 15.000 abitanti.

L'unico motivo di ricorso, pertanto, non può trovare accoglimento.

3.- L'opinabilità delle questioni trattate, come attestata dalle stesse oscillazioni giurisprudenziali, consentono l'integrale compensazione delle spese di giudizio inter partes.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 25 ottobre 2012 con l'intervento dei magistrati:

Sabato Guadagno, Presidente

Antonio Pasca, Consigliere

Giacinta Serlenga, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 25/10/2012

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)