



**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**

**in sede giurisdizionale**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 429 del 2014, proposto da:  
Giuseppe Di Natale, rappresentato e difeso dall'avv. Andrea Scuderi, con  
domicilio eletto presso Luca Di Carlo in Palermo, via N. Morello n. 40;

***contro***

Comune di Acate, rappresentato e difeso dall'avv. Carmelo Giurdanella, con  
domicilio eletto presso Carmelo Giurdanella in Palermo, via Notarbartolo n. 5;  
Assessorato Alle Autonomie Locali e della Funzione Pubblica della Regione  
Siciliana, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Distrettuale,  
domiciliata in Palermo, via De Gasperi n. 81;

***nei confronti di***

Doroty Cutrera, Maria Immacolata Licitra, Carmelo Di Martino, Biagio Licitra,  
Vincenzo Eterno, Michele Casì, Silvia Terranova, Isaura Amatucci, Daniele  
Gallo, Melania Formaggio, Federica Tidona, Cristian Palma, Aurora Guccione,  
Giovanni Occhipinti, Gina Berrittella, Francesco Raffo, Letizia Zaffrarana,  
Ermelinda Capizzi, Ignazio Sarri, Luigi Denaro, non costituiti;

***per la riforma***

della sentenza del T.A.R. SICILIA - SEZ. STACCATA DI CATANIA:  
SEZIONE IV n. 00437/2014, resa tra le parti, concernente annullamento dei

risultati elettorali relativi all'elezione del consiglio comunale del comune di Acate tenutasi il 9 e 10 giugno 2013 - proclamazione eletti relativi alla contestuale elezione diretta del sindaco

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di Acate e di Assessorato Alle Autonomie Locali e della Funzione Pubblica della Regione Siciliana;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 ottobre 2014 il Cons. Antonino Anastasi e uditi per le parti gli avvocati G. Rossitto su delega di A. Scuderi, L. Di Salvo su delega di C. Giurdanella e l'avv. di Stato Tutino;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

Con decreto assessorile del 10 aprile 2013 ( pubblicato in G.U.R.S. il 19.4.2013) sono state indette le elezioni per il rinnovo dei Sindaci e dei Consigli Comunali in vari comuni elencati nell'allegato A del decreto medesimo, tra i quali figura il Comune di Acate.

Con legge reg. n. 8 del 10.4.2013 ( pubblicata in GURS il 12.4.2013) sono state introdotte modifiche alle regole elettorali relative – per quanto qui interessa - all'elezione dei Consigli Comunali nei comuni con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti.

Tali modifiche ( che recepiscono la normativa sulla parità di genere contenuta nell'art. 71 TUEL) prevedono:

a) che nelle liste di candidati per l'elezione del Consiglio Comunale nessun genere può essere rappresentato in misura superiore a due terzi dei componenti della stessa lista;

b) che ciascun elettore può esprimere sino ad un massimo di due voti di preferenza per candidati della lista da lui votata,

c) che nel caso di espressione di due preferenze, una deve riguardare un candidato di genere maschile e l'altra un candidato di genere femminile della stessa lista, pena la nullità della seconda preferenza.

Il 9 e 10 giugno 2013 si sono poi svolte le elezioni per il rinnovo del Sindaco e del Consiglio Comunale di Acate, alle quali sono state applicate le sopravvenute regole sulla formazione delle liste e sulla doppia preferenza di genere.

L'ing. Di Natale ha partecipato alle elezioni, in qualità di candidato consigliere della lista "Uniamo Acate", collegata al candidato Sindaco Francesco Raffo, ed ha conseguito 107 voti di preferenza, collocandosi al dodicesimo posto della graduatoria con distacco di 47 voti dal decimo posto.

Dal momento che il candidato Raffo è stato eletto sindaco, alla lista a lui collegata sono stati attribuiti 10 seggi sui 15 disponibili.

L'ing. Di Natale non è pertanto risultato eletto.

Il predetto ha quindi impugnato i detti risultati elettorali e il verbale di proclamazione degli eletti, deducendo in primo luogo che la nuova normativa non poteva essere applicata ad elezioni in precedenza bandite.

In secondo luogo il ricorrente ha dedotto la violazione dell'articolo 3 del Protocollo addizionale alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, con particolare riferimento ai principi della sovranità popolare, della rappresentatività e della partecipazione alla vita politica, nonché l'illegittimità costituzionale della nuova normativa elettorale alla luce dei principi fondamentali dell'ordinamento comunitario ed internazionale.

Con la sentenza in epigrafe indicata l'adito TAR Catania ha dichiarato il ricorso inammissibile in quanto il ricorrente non ha provato in quale misura la nuova normativa possa averlo danneggiato.

Il Tribunale ha comunque esaminato nel merito il primo motivo di gravame,

concludendo per la sua infondatezza.

La sentenza è stata impugnata con l'atto di appello oggi all'esame dal soccombente il quale ne domanda l'integrale riforma in rito e torna quindi a proporre le censure di merito già versate in prime cure.

Si è costituito in resistenza il comune di Acate.

Si è altresì costituita l'Amministrazione regionale.

L'appellante ha depositato memoria.

All'Udienza del 23 ottobre 2014 l'appello è stato trattenuto in decisione.

## DIRITTO

L'appello non è fondato e va pertanto respinto.

Al fine di ricostruire il quadro normativo e fattuale di riferimento, vale ricordare che oggetto della presente controversia è l'applicazione alle elezioni comunali di Acate del 9 e 10 giugno 2013 delle modifiche ( introdotte dalla legge reg. n. 8 del 2013) alle previgenti regole elettorali relative all'elezione dei consigli comunali.

Tali modifiche, improntate al criterio della parità di genere, prevedono:

- a) che nelle liste di candidati per l'elezione del consiglio nessun genere può essere rappresentato in misura superiore a due terzi dei componenti della stessa lista;
- b) che ciascun elettore può esprimere sino ad un massimo di due voti di preferenza per candidati della lista da lui votata;
- c) che nel caso di espressione di due preferenze, una deve riguardare un candidato di genere maschile e l'altra un candidato di genere femminile della stessa lista, pena la nullità della seconda preferenza.

L'ing. Di Natale – candidato consigliere comunale in lista collegata al sindaco eletto – non ha conseguito l'ultimo dei dieci posti attribuiti alla lista predetta per uno scarto di 47 voti ed ha quindi contestato l'esito della procedura,

lamentando in sostanza di essere stato danneggiato dalle nuove regole, illegittimamente applicate al procedimento in corso.

Con la sentenza in epigrafe indicata l'adito Tribunale ha dichiarato il ricorso inammissibile per difetto di interesse.

A sostegno del decisum il Tribunale ha rilevato in primo luogo la contraddittorietà della richiesta di annullamento promossa dal ricorrente, in quanto è indubbio che eventuali nuove operazioni elettorali non potrebbero che svolgersi sotto l'egida delle nuove norme.

In secondo luogo, e soprattutto, a giudizio del Tribunale il ricorrente non aveva provato di aver ricevuto danni concreti dall'applicazione della nuova disciplina.

Ciò precisato, con il primo motivo l'appellante contesta la statuizione di inammissibilità evidenziando che il numero dei voti conseguiti da tutte le liste che hanno partecipato alle elezioni per il rinnovo del Consiglio Comunale di Acate è pari a 4857, laddove il totale delle preferenze conseguite da tutti i candidati delle liste medesime è pari a 7073: ne consegue che almeno 2216 elettori avrebbero espresso una doppia illegittima preferenza di genere, così stravolgendo l'esito elettorale.

Ancor più analiticamente, la lista di appartenenza del ricorrente ha conseguito un totale di 1882 voti, a fronte dei 2768 voti di preferenza complessivamente attribuiti a tutti i suoi candidati: ne consegue che quasi la metà delle schede recava (in thesi: illegittimamente) una doppia preferenza, con esiti stravolgenti sulla correttezza della competizione.

Il mezzo è infondato.

Le considerazioni dell'appellante in ordine all'influsso che le nuove regole hanno in concreto sortito nell'elezione del consiglio comunale di Acate sono senz'altro obiettivamente fondate ma non colgono il punto centrale delle argomentazioni in base alle quali il Tribunale ha dichiarato il ricorso inammissibile per difetto di interesse.

Tale dichiarazione di inammissibilità riposa infatti sul condivisibile rilievo della mancata indicazione da parte dell'ing. Di Natale delle ragioni o circostanze in base alle quali una nuova normativa applicata ( non importa qui se legittimamente o meno) in tutto l'arco del procedimento elettorale, fin dalla fase preparatoria di presentazione delle liste, possa aver specificamente danneggiato o "spiazzato" solo il ricorrente.

In sostanza l'interessato non perviene a lumeggiare uno specifico documento o anche solo disorientamento – diverso o ulteriore rispetto a quello in ipotesi avvertibile da tutti i candidati – che egli personalmente possa aver patito.

Concludendo sul punto deve dirsi che, come ben posto in luce dal TAR, nella fattispecie all'esame difetta in capo al ricorrente una posizione legittimante differenziata e la sua impugnativa appare perciò inammissibilmente orientata alla mera ed astratta valorizzazione della legalità dell'azione amministrativa.

Confermata l'inammissibilità del ricorso introduttivo, esigenze di esaustività della tutela in relazione alla delicatezza di alcune delle questioni evocate consigliano di procedere comunque – sia pure con la necessaria sintesi – al vaglio nel merito dei motivi di impugnazione.

Con il primo e nodale motivo di merito l'appellante deduce che la nuova normativa non poteva esser applicata a consultazioni già formalmente indette prima della sua entrata in vigore.

Il mezzo deve essere disatteso, in base alla regola della immediata applicabilità nel procedimento in corso della norma sopravvenuta.

In ossequio al principio "tempus regit actum" ciascuna fattispecie deve infatti realizzarsi nell'osservanza della norma vigente al momento in cui questa si perfeziona, con la conseguenza che ciascuno degli atti che si susseguono nella sequenza procedimentale deve essere posto in essere nel rispetto della norma vigente al momento dell'emissione.

La regola dell' applicabilità al procedimento in corso della normativa

sopravvenuta - operante ovviamente in tutti i casi in cui manchi una diversa normativa particolare – è sin da tempo risalente ritenuta generalmente valida in ambito elettorale ( ad es. I<sup>a</sup> Sez. parere n. 789 del 1998): e la nuova normativa a maggior ragione doveva essere applicata alle elezioni comunali appena indette, essendo essa intervenuta quando – di fatto e in sostanza- la fase elettorale preparatoria nemmeno si era aperta.

Il mezzo in rassegna va perciò disatteso.

Con il secondo motivo di merito l'appellante lamenta la violazione dell'art. 3 del protocollo addizionale alla “Convenzione Europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali” nella parte in cui sancisce il diritto a libere elezioni.

Rileva l'appellante che la Commissione per la Democrazia attraverso il Diritto, meglio nota come “Commissione di Venezia”, ha adottato nel 2002 le linee guida in materia elettorale le quali, insieme al rapporto esplicativo, costituiscono il “Codice di buona condotta in materia elettorale”, approvato nel 2003 dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa.

Il paragrafo 63 del codice, intitolato “livelli normativi e stabilità del diritto elettorale”, evidenzia che “gli elementi fondamentali del diritto elettorale, e in particolare il sistema elettorale propriamente detto, la composizione delle commissioni elettorali e la suddivisione in seggi elettorali delle circoscrizioni non dovrebbero poter essere modificate entro l'anno che precede le elezioni, o dovrebbero essere trattate a livello costituzionale o a livello superiore a quello della legge ordinaria”.

D'altra parte la stessa Corte europea dei diritti dell'Uomo, con la decisione 6.11.2012 in Causa 30386/05 Ekoglasnost c. Bulgaria, ha ritenuto illegittime modifiche normative della legislazione elettorale intervenute a ridosso o alla vigilia dello scrutinio.

Anche questo mezzo non è fondato.

In via preliminare si impongono alcune considerazioni metodologiche.

In primo luogo, il codice di buona condotta in materia elettorale, ancorché approvato dalla Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, costituisce una autorevolissima raccomandazione ma non è un atto normativo direttamente vincolante per gli Stati membri, non essendo stato sin qui recepito in alcuno strumento pattizio.

E' noto infatti che i lavori del Consiglio d'Europa si traducono nella elaborazione di convenzioni e accordi a livello continentale, che costituiscono la base per l'armonizzazione delle legislazioni negli stati membri e che in particolare i testi approvati dall'Assemblea ( come il codice) hanno la funzione prevalente di indirizzare e stimolare le attività del Comitato dei Ministri e di fornire orientamenti politici e giuridici ai Governi ed ai Parlamenti degli stati membri nelle materie di interesse.

Per quanto riguarda invece le norme della Convenzione, si ricorda che a partire dalle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007, la giurisprudenza costituzionale è costante nel ritenere che “le norme della CEDU nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, specificamente istituita per dare ad esse interpretazione ed applicazione (art. 32, paragrafo 1, della Convenzione) integrano, quali norme interposte, il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali» ( cfr. fra le molte Corte cost. n. 113 del 2011).

Ne consegue che, ove si profili un contrasto tra una norma interna e una norma della CEDU, il giudice nazionale comune deve preventivamente verificare la praticabilità di un'interpretazione della prima conforme alla norma convenzionale, ricorrendo a tutti i normali strumenti di ermeneutica giuridica.

Tuttavia se questa verifica dà esito negativo il giudice non può disapplicare la norma interna per contrasto con la CEDU ma deve proporre una questione di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., ovvero



all'art. 10, primo comma, Cost., ove si tratti di una norma convenzionale ricognitiva di una norma del diritto internazionale generalmente riconosciuta. (Corte cost. n. 93 del 2010).

Tanto chiarito, non sembra al Collegio che dall'art. 3 del Protocollo addizionale alla Convenzione possa farsi discendere un divieto totale e tassativo di introduzione di modifiche normative in ambito elettorale nell'anno che precede la competizione.

In primo luogo deve rilevarsi che l'art. 3 nella misura in cui mira garantire “ la libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo” fa ovviamente in prevalenza riferimento alle elezioni politiche intese come snodo fondante nell'espressione democratica della volontà: il che porta a dubitare della automatica applicabilità integrale dei relativi principi alle elezioni amministrative o locali.

In secondo luogo e soprattutto – come del resto si evince proprio dalla sentenza della Corte europea richiamata dall'appellante – le modifiche della normativa elettorale nei dodici mesi precedenti le elezioni si pongono in contrasto con i valori convenzionali solo se esse comprimono il diritto di elettorato senza adeguata ragione, come avviene nel caso in cui la modifica non risponde ad alcun interesse generale o peggio risulta ispirata a finalità discriminatorie verso le minoranze o alla volontà di conculcare le opposizioni.

Nello specifico caso all'esame le norme elettorali che l'appellante contesta sono evidentemente finalizzate a promuovere a livello di governo locale quella parità dei generi che è valorizzata sia dall'art. 51 Cost. sia dall'art 8 del Trattato U.E. sia dall'art. 23 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ove anzi si prevede specificamente la possibilità di azioni positive o vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato.

Quindi si tratta di norme non discriminatorie ma anzi finalizzate alla tutela di valori il cui rilievo prevale, nel bilanciamento, rispetto all'esigenza di stabilità

assoluta della normativa elettorale.

Anche il mezzo ora esaminato va quindi disatteso.

Con il terzo motivo il ricorrente deduce l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge regionale n. 8 del 2013, con riferimento agli artt. 3, 48 e 51 della Costituzione.

In sintesi, secondo l'appellante la doppia preferenza di genere comporterebbe una limitazione dei diritti di elettorato passivo ed attivo, poiché incide concretamente sulla parità di chances dei candidati e delle candidate nella competizione elettorale, discriminandoli ovvero al contrario favorendoli solo in relazione al sesso.

La questione è manifestamente infondata.

In relazione ad analoghe previsioni contenute in una legge della regione Campania la Corte costituzionale ha infatti chiarito che “ In tema di elezioni regionali l'art. 4 comma 3 L. reg. Campania 27 marzo 2009 n. 4, che prevede l'opzione di genere femminile nel secondo dei due voti di preferenza consentiti, ove formulato (con la sanzione, in caso contrario, dell'annullamento di tale seconda preferenza), non contrasta né con regola che vieta norme per prefigurare il risultato elettorale, né con il principio di libertà del voto enunciato dall'art. 48 Cost., perché la seconda preferenza è del tutto facoltativa, non essendo, dunque, escluso il permanere di un consiglio regionale ancora squilibrato sul genere maschile, e perché non vi sono candidati più favoriti o svantaggiati, ma è introdotta un'eguaglianza di opportunità, rafforzata da una norma volta solo a favorire il riequilibrio di genere nella rappresentanza consiliare; vale a dire che quello previsto non è un meccanismo costrittivo, ma solo promozionale nello spirito della normativa costituzionale e statutaria, nonché della giurisprudenza costituzionale.” ( Corte cost. n. 4 del 2010).

Sulla scorta delle considerazioni che precedono l'appello va perciò respinto.

La novità di alcune delle questioni trattate induce il Collegio a compensare tra

le Parti costituite spese e onorari di questo grado del giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, in sede giurisdizionale, definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 23 ottobre 2014 con l'intervento dei magistrati:

Marco Lipari, Presidente

Antonino Anastasi, Consigliere, Estensore

Gabriele Carlotti, Consigliere

Giuseppe Barone, Consigliere

Alessandro Corbino, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 28/01/2015

IL SEGRETARIO

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