

Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto. Ric. n. 1096/2020 proposto da Zebellin Flavio c/ Regione Veneto e altri. Sentenza n. 67/2021.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1096 del 2020, proposto da

Flavio Zebellin, rappresentato e difeso dagli avvocati Vittorio Domenichelli e Gianluigi Florian, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Tiziana Ceschin in Venezia, Santa Croce 466/G, e con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Regione Veneto, non costituita in giudizio;

Ministero dell'Interno-Ufficio Elettorale Centrale Regionale, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliata in Venezia, piazza San Marco, 63;

nei confronti

Erika Baldin, rappresentata e difesa dagli avvocati Giandomenico Falcon, Fabio Corvaja e Pierfrancesco Bruno, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Giandomenico Falcon in Padova, via San Gregorio Barbarigo 4, e con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'accertamento

- della illegittimità delle operazioni di redazione del Prospetto 5, Paragrafo 8 a pagina 10 del Verbale delle Operazioni dell'Ufficio Centrale Regionale del 6 ottobre 2020, (prot. Consiglio Regionale del Veneto n. 0012902), del medesimo Verbale e dei relativi due Allegati in calce allo stesso, per la parte in cui, nel determinare la cifra elettorale di ciascun gruppo di liste, al fine della verifica del superamento della soglia di sbarramento del 3%, l'organo temporaneo dell'Ufficio Centrale Regionale presso la Corte d'Appello di Venezia ha erroneamente ritenuto, nel caso di candidati alla carica di presidente collegati ad un'unica lista, di sommare ai voti di lista i voti validi espressi esclusivamente a favore del candidato alla carica di Presidente;

- della conseguente illegittimità dell'ammissione alla ripartizione dei seggi della coalizione regionale collegata al candidato Presidente Cappelletti Enrico per il Movimento 5 Stelle, in ragione del presunto, ma invero non avvenuto superamento della soglia di sbarramento del 3% del totale dei voti espressi a favore dei gruppi di lista provinciale, della definitiva attribuzione alla stessa coalizione di un seggio nel Consiglio Regionale del Veneto, assegnato infine alla candidata Baldin Erika, proclamata eletta per la Circoscrizione Elettorale di Venezia e dunque del Verbale di Proclamazione degli Eletti del 6 ottobre 2020 per la parte e le ragioni indicate;

nonché per l'annullamento

dei verbali tutti di Proclamazione degli Eletti dell'Ufficio Centrale Regionale, di tutti gli altri atti delle operazioni elettorali preordinati e connessi e, per quanto possa occorrere, dell'eventuale provvedimento di data e numero non conosciuti di

convalida dell'elezione dei propri componenti adottato dal Consiglio Regionale del Veneto ex art. 25 l.r. 5 del 2012;

e per la correzione del risultato elettorale

nel senso dell'esclusione della coalizione regionale collegata al candidato Presidente Cappelletti Enrico Movimento 5 Stelle dall'ammissione alla ripartizione dei seggi e della conseguente assegnazione del seggio erroneamente attribuito alla consigliera Baldin Erika al candidato/a della coalizione regionale collegata al Presidente Zaia Luca, Flavio Zebellin, ovvero comunque al candidato/a portante la maggior cifra elettorale individuale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Erika Baldin e del Ministero dell'Interno- Ufficio Elettorale Centrale Regionale;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza del giorno 13 gennaio 2021 il dott. Filippo Dallari e uditi per le parti i difensori in modalità videoconferenza come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Nei giorni 20 e 21 settembre 2020 si sono tenute le elezioni per il Presidente della Giunta ed il Consiglio Regionale del Veneto, disciplinate dalla legge regionale n. 5 del 16 gennaio 2012 (di seguito, legge regionale).

Il "*Movimento 5 Stelle*" si è presentato come unica lista (gruppo di liste provinciali) collegata al candidato Presidente Cappelletti Enrico.

In esito allo scrutinio il numero dei voti validi espressi a favore di questa lista è risultato pari a n. 55.281 voti, corrispondente al 2,7 % del totale e il numero dei voti validi espressi a favore del solo candidato Presidente è risultato pari a n. 25.765 voti, corrispondente allo 0,63 % del totale.

Soltanto sommando i voti attribuiti al gruppo di liste provinciali e i voti attribuiti al (solo) candidato Presidente, il *Movimento 5 Stelle* avrebbe superato la soglia di sbarramento del tre per cento stabilita dall'articolo 21 della legge regionale e avrebbe potuto pertanto essere ammesso all'assegnazione dei seggi.

1.2. Nelle sedute del 3 e del 6 ottobre 2020, esaminati gli articoli 13, 20, 21 e 22 della legge regionale, l'Ufficio Centrale Regionale ha ritenuto che "*ai fini del calcolo della soglia di sbarramento di cui all'art. 21 cit., il voto espresso dall'elettore esclusivamente in favore del candidato Presidente va attribuito alla lista e non solo alla coalizione, laddove quel candidato Presidente sia collegato ad un gruppo di liste tutte con il medesimo simbolo e il medesimo candidato Presidente*" (Allegato al verbale delle operazioni dell'Ufficio Centrale Regionale, documento 1 del ricorrente, pagine 124 e 125). In particolare l'Ufficio ha rilevato che tale interpretazione: - "*è in linea con il principio espresso da Corte Costituzionale con pronuncia n. 193/2015 che valorizza il vincolo che lega il Consiglio Regionale al Presidente eletto in forza del principio 'simul stabunt simul cadent'*"; - è conforme alla volontà dell'elettore, "*l'elettore che ha espresso il proprio voto in favore del candidato Presidente non poteva che avere presente quella unica lista, e, pertanto, in favore di quella esprimere consapevolmente il proprio voto*"; - dà valore "*al principio di rappresentatività e di tutele delle minoranze*".

L'Ufficio Centrale Regionale ha pertanto ritenuto che la lista *Movimento 5 Stelle* avesse superato la soglia di sbarramento del tre per cento e ha assegnato alla candidata Erika Baldin l'unico seggio ottenuto dal *Movimento 5 Stelle*.

2. Con il ricorso in esame il ricorrente, quale cittadino elettore della Regione Veneto e primo dei candidati non eletti per la lista "*Zaia Presidente*", ha impugnato gli atti delle operazioni elettorali e ha chiesto l'accertamento dell'illegittimità dell'ammissione alla ripartizione dei seggi della coalizione regionale collegata al candidato Presidente Cappelletti per il Movimento 5 Stelle, la conseguente correzione del risultato elettorale e l'assegnazione del seggio erroneamente attribuito alla candidata Erika Baldin.

Il ricorrente deduce un unico motivo con il quale lamenta che il computo dei voti attribuiti al solo candidato Presidente, ai fini dell'applicazione della soglia di sbarramento del tre per cento, contrasta con il combinato degli articoli 20, comma 7, e 21 della legge regionale.

In particolare - sostiene il ricorrente - l'articolo 20, comma 7, consente il c.d. trascinarsi del voto espresso per il solo Presidente esclusivamente in favore della coalizione, non in favore delle liste.

Nel calcolo dei voti delle liste andrebbero quindi computati esclusivamente i voti ad esse specificamente attribuiti, non anche i voti espressi in favore del solo candidato Presidente.

Pertanto, ad avviso del ricorrente, l'articolo 21 - concernente la "*Clausola di sbarramento*" - va letto come segue:

- per le coalizioni, è applicabile la soglia del cinque per cento "*del totale dei voti validi*", da calcolarsi sommando i voti specificamente riferiti alle liste ai voti attribuiti al solo candidato Presidente;
- per le liste, è applicabile la soglia del tre per cento "*del totale dei voti validi espressi a favore delle liste*", da calcolarsi tenendo conto dei soli voti specificamente riferiti alla lista, senza quindi aggiungere i voti attribuiti al solo candidato Presidente.

Questa lettura dell'articolo 21 - sostiene il ricorrente - trova conferma nel dettato dell'articolo 22, comma 3, ai sensi del quale: "*l'Ufficio centrale circoscrizionale: a) determina la cifra elettorale circoscrizionale di ciascuna coalizione. La cifra elettorale delle coalizioni è data dalla somma dei voti validi ottenuti, nelle singole sezioni della circoscrizione, dalle liste di ciascuna coalizione, più i voti espressi, senza indicazione di un voto di lista, per il candidato Presidente di ciascuna coalizione; b) determina la cifra elettorale circoscrizionale di ciascuna lista provinciale. La cifra elettorale circoscrizionale di ogni lista provinciale è data dalla somma dei voti di lista validi, compresi quelli assegnati ai sensi del comma 1, lettera b), ottenuti da ciascuna lista nelle singole sezioni della circoscrizione elettorale*".

Sicché - rileva il ricorrente - l'interpretazione accolta dall'Ufficio Centrale Regionale si pone in contrasto con la lettera delle richiamate disposizioni regionali, inequivoche nel loro dato testuale.

D'altra parte - aggiunge il ricorrente - tale interpretazione deve ritenersi illegittima non solo perché contraria alla lettera dell'articolo 21, ma anche perché risulta illogica sotto tre diversi profili.

In primo luogo, perché, applicando il medesimo criterio di computo dei voti ad entrambe le soglie di sbarramento - sia a quella delle coalizioni (cinque %), sia a quella delle liste (tre %) - si arriverebbe ad escludere, per le sole coalizioni sostenute da un'unica lista, l'applicazione della clausola di sbarramento del cinque per cento.

In secondo luogo, si determinerebbe un'illegittima discriminazione tra le coalizioni costituite da una lista singola e quelle costituite da più liste: soltanto per le coalizioni sostenute da una lista singola, infatti, i voti assegnati al solo candidato Presidente verrebbero computati ai fini del superamento della soglia di sbarramento del tre per cento.

Infine non verrebbe tutelata l'effettiva volontà degli elettori che, esprimendo il proprio voto a favore del solo candidato Presidente, potrebbero non aver voluto esprimere il proprio voto a favore della lista.

3. Si sono costituiti in giudizio il Ministero dell'Interno-Ufficio Elettorale Centrale Regionale e la controinteressata la quale, in via preliminare, ha eccepito l'inammissibilità del ricorso per nullità della notifica eseguita nei suoi confronti presso il Consiglio comunale e, nel merito, ha evidenziato in particolare la necessità di accedere ad una interpretazione sistematica delle disposizioni della legge regionale e segnatamente degli articoli 13, 20, 21 e 22. In subordine, la controinteressata ha eccepito l'illegittimità costituzionale di tali disposizioni, qualora interpretate nel senso proposto dal ricorrente, in relazione ai principi di eguaglianza e di ragionevolezza, al principio democratico e all'articolo 48, secondo comma, della Costituzione.

Come interpretate dal ricorrente, tali disposizioni introdurrebbero infatti un sistema elettorale che non garantisce l'effettivo peso dei voti attribuiti dagli elettori, non rispetta l'effettiva volontà degli elettori, discrimina le liste non coalizzate in relazione alle soglie di sbarramento e non tutela adeguatamente le minoranze.

4. Depositata memorie e repliche, all'udienza del 13 gennaio 2021, dopo ampia discussione delle parti, la causa è stata trattenuta in decisione.

5. In via preliminare va rilevata l'infondatezza dell'eccezione di inammissibilità del ricorso per nullità della notifica alla controinteressata, effettuata presso il Consiglio regionale, anziché presso l'indirizzo di residenza.

Sul punto è sufficiente osservare che la notifica contestata ha raggiunto il suo scopo e ogni eventuale vizio della stessa è stato sanato dalla costituzione in giudizio della controinteressata.

Come emerge anche dalle ampie difese svolte, il contraddittorio è stato garantito in ogni fase del processo.

6. Venendo al merito, il motivo unico dedotto dal ricorrente non è fondato.

Deve infatti ritenersi che l'Ufficio Centrale Regionale abbia correttamente interpretato gli articoli 13, 20, 21 e 22 della legge regionale.

6.1 Come rilevato nel Verbale delle operazioni dell'Ufficio Centrale Regionale - e come sostenuto dalla difesa della controinteressata e dall'Avvocatura di Stato - è necessario muovere dalle definizioni contenute nell'articolo 13 della medesima legge regionale.

Questa disposizione fornisce infatti le nozioni di:

- "*gruppo di liste*", da intendersi come "*l'insieme delle liste provinciali presentate in più circoscrizioni elettorali e contrassegnate dal medesimo simbolo*", in definitiva un partito politico;
- "*coalizione*", da intendersi come "*il gruppo di liste o l'insieme di gruppi di liste collegati ad un medesimo candidato Presidente della Giunta regionale*".

In questo senso il termine coalizione può essere utilizzato in due accezioni e segnatamente: come "*insieme di gruppi di liste*", ossia la coalizione in senso stretto, o come "*il gruppo di liste*", ossia il partito politico che si presenta come unico gruppo di liste collegato al candidato Presidente.

Secondo la duplice accezione contenuta nella definizione dettata dall'articolo 13, il termine "*coalizione*" va dunque riferito tanto all'*insieme di gruppi di liste*, quanto al *gruppo di liste*.

Con la conseguenza che la disposizione contenuta nell'articolo 20, comma 7, va interpretata - secondo la lettura seguita dall'Ufficio Centrale Regionale - nel senso che ove l'elettore abbia espresso soltanto il voto per il candidato Presidente della Giunta, senza alcun voto di lista, il voto si intende validamente espresso anche a favore del *gruppo di liste* a cui il candidato Presidente votato sia collegato.

Va poi osservato che, nel caso in cui il candidato Presidente sia collegato ad un insieme di gruppi di liste - quindi a più liste con simboli diversi - il voto dato alla lista può essere *trascinato* al Presidente, mentre il voto dato al solo Presidente non potrà essere *trascinato* a favore di una delle liste che lo sostengono. Tale effetto discende da ragioni di carattere essenzialmente logico in quanto, in assenza di un criterio normativo di assegnazione, non è individuabile il gruppo di liste - dunque il partito - al quale l'elettore ha inteso attribuire il proprio voto.

Invece, nel caso in cui il candidato Presidente sia collegato ad un unico gruppo di liste - quindi ad un solo partito, con il medesimo simbolo - il cd. trascinamento potrà operare in entrambe le direzioni - sia dalla lista al candidato Presidente, sia dal candidato Presidente alla lista - in quanto è in concreto immediatamente identificabile la lista di preferenza.

In definitiva, nelle ipotesi in cui - come in quella in esame - il candidato Presidente sia collegato ad un unico partito, il voto attribuito al solo candidato Presidente deve ritenersi una delle modalità attraverso cui l'elettore può esprimere il voto (anche) a favore della lista collegata.

Pertanto, laddove l'articolo 21 fissa la soglia di sbarramento del tre per cento del totale "*dei voti validi espressi a favore delle liste*" si riferisce a tutti i voti in tutte le forme espressi a favore delle liste, ivi compresi i voti espressi in favore del solo Presidente ad essa collegato.

Il lamentato contrasto con il dato letterale degli articoli 20, comma 7, e 21 non risulta pertanto sussistente.

Il *Movimento 5 Stelle* - presentatosi come unica lista (gruppo di liste provinciali) collegata al candidato Presidente Cappelletti - doveva quindi essere considerato coalizione ai sensi della definizione contenuta nell'articolo 13.

Per l'effetto a tale lista dovevano essere attribuiti i voti espressi al solo candidato Presidente.

6.2. Va poi aggiunto che l'interpretazione seguita dall'Ufficio Centrale Regionale risulta maggiormente conforme:

- ai principi cardine in materia elettorale in ordine al rispetto della volontà dell'elettore (CGA, 3 giugno 2020, n. 403) e, fin tanto che si possa, dell'attribuzione di significato al voto espresso (Cons. Stato, Sez. III, 5 marzo 2018, n. 1327);
- ai principi fondamentali di rappresentatività e di tutela delle minoranze e all'altrettanto fondamentale principio di governabilità, il cui punto di equilibrio è stato individuato dalla legge regionale con le disposizioni sopra esaminate in ordine alla doppia soglia e al sistema di attribuzione dei voti.

6.3. Non pertinente risulta il richiamo compiuto dal ricorrente all'articolo 20, comma 3, che si riferisce alle operazioni dell'Ufficio Centrale Circoscrizionale: le operazioni dell'Ufficio Centrale Regionale, tenuto ad applicare le soglie di sbarramento, sono disciplinate infatti dal comma 4 del medesimo articolo.

6.4. Nemmeno può ritenersi che l'interpretazione seguita dall'Ufficio Centrale Regionale risulti illogica sotto i tre profili evidenziati dal ricorrente.

Quanto al primo profilo - la *reductio ad unum* delle soglie di sbarramento - non risulta irragionevole che il legislatore abbia sostanzialmente previsto una duplice soglia di sbarramento per le coalizioni e un'unica soglia - inferiore - per i partiti che si presentano da soli. Tale sistema consente infatti, da un lato, di favorire l'aggregazione dei partiti - le coalizioni - e allo stesso tempo di non penalizzare i partiti che si presentano autonomamente. Non vi è dubbio infatti che la soglia di sbarramento prevista per una coalizione anche di due soli partiti (5 per cento complessivo) garantisca una maggiore *chance* di ingresso al Consiglio Regionale rispetto a quella che avrebbero i due partiti che si presentassero singolarmente (tre per cento per ogni lista).

Quanto al secondo profilo - la discriminazione tra coalizioni costituite da una lista singola e quelle costituite da più liste, in relazione all'applicazione della clausola di sbarramento del tre cento - va ribadito che la mancata attribuzione del voto espresso a favore del solo Presidente ai diversi partiti che compongono la coalizione deriva dall'impossibilità di identificare il partito a cui l'elettore ha inteso attribuire la preferenza.

E tale effetto è peraltro ben percepibile dall'elettore. In presenza di più partiti collegati al candidato Presidente, l'elettore è posto nelle condizioni di avvedersi che l'apposizione del contrassegno sul nome del solo candidato Presidente non comporta l'espressione della preferenza a favore di alcuna delle liste ad esso collegate.

Diversamente, in presenza di una sola lista collegata al candidato Presidente, in ragione del principio del *trascinamento*, l'elettore è portato a non avere dubbi circa il duplice effetto del proprio voto, espresso in favore del candidato Presidente, che non può non implicare anche l'espressione della preferenza a favore della lista che lo sostiene.

Non condivisibile è infine il terzo profilo, con cui il ricorrente lamenta che attraverso l'interpretazione seguita dall'Ufficio Centrale Regionale non sarebbe tutelata l'effettiva volontà degli elettori che, esprimendo il voto a favore del solo Presidente, potrebbero aver inteso escludere la lista dal proprio voto.

L'elettore che non avesse voluto estendere il proprio voto alla lista avrebbe avuto infatti la possibilità di utilizzare lo strumento del c.d. voto disgiunto di cui all'articolo 20, comma 6.

Ed è quindi ragionevole ritenere che l'elettore che ha espresso il proprio voto per il Presidente, senza esercitare la facoltà del voto disgiunto, abbia inteso esprimere il proprio voto anche a favore dell'unico partito che lo sostiene.

7. Il ricorso deve pertanto essere respinto.

Per le peculiarità della fattispecie ed in particolare per la complessità del dato normativo, le spese devono essere compensate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso nella camera di consiglio tenutasi da remoto il 13 gennaio 2021 in modalità videoconferenza, con l'intervento dei magistrati:

Maddalena Filippi, Presidente
Nicola Bardino, Referendario
Filippo Dallari, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE IL PRESIDENTE