

**N. 02299/2016REG.PROV.COLL.
N. 10308/2015 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso iscritto in appello al numero di registro generale 10308 del 2015, proposto da:

Lasciarrea Vincenza, rappresentata e difesa dall'avvocato Antonio Guantario, con domicilio eletto presso la Segreteria della V Sezione del Consiglio di Stato in Roma, piazza Capo di Ferro, n. 13;

contro

Comune di Andria, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Giuseppe De Candia e Raffaella Travi, con domicilio eletto presso Enzo Augusto in Roma, viale Mazzini, n. 73 Sc. B Int. 2.;

nei confronti di

Fucci Saverio, quale consigliere comunale eletto e proclamato della Lista Forza Italia; Balducci Aldo, quale delegato della Lista

Forza Italia;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. PUGLIA – BARI, SEZIONE II, n. 1484/2015, resa tra le parti, concernente verbali operazioni elettorali e di proclamazione degli eletti del sindaco e del consiglio comunale del Comune di Andria - elezioni 31/05/2015.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Andria;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 maggio 2016 il Cons.

Luigi Massimiliano Tarantino e uditi per le parti gli avvocati Antonio Guantario e Giuseppe De Candia;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso proposto dinanzi al TAR per la Puglia la Sig.ra Vincenza Lasciarrea invocava l'annullamento del verbale delle operazioni dell'Ufficio Centrale per l'elezione diretta del Sindaco e del Consiglio comunale del Comune di Andria, tenutesi il 31 maggio 2015 (mod. n. 300-AR), unitamente a tutti gli atti allegati, in special modo nella parte in cui non contemplava, tra i proclamati eletti alla carica di consigliere comunale, la ricorrente e di tutti gli atti e provvedimenti presupposti, connessi e consequenziali, con particolare riferimento alla proclamazione degli eletti, avutasi in data 10.07.2015, con attribuzione di n. 20 seggi, anziché n. 19 seggi, al gruppo di liste collegato al candidato

sindaco Giorgino e, correlativamente, con particolare riferimento alla attribuzione di n. 12 seggi, anziché n. 13 seggi, alle liste (o gruppi di liste) collegate con candidati sindaci diversi da quello proclamato eletto alla carica di Sindaco; nonché, per quanto di ragione, ed ove occorra, del provvedimento di convalida degli eletti adottato dal Consiglio comunale di Andria, nonché per la correzione del risultato elettorale mediante sostituzione dell'odierna ricorrente al proclamato eletto sig. Fucci Saverio, appartenente alla lista n. 6 Forza Italia (inserita nel gruppo di liste collegate al candidato sindaco eletto Giorgino), o a chi comunque risulti da sostituire a seguito della riduzione del numero di consiglieri (da 20 a 19) da attribuire al gruppo di liste collegate aggiudicatario del premio di maggioranza previsto dall'art. 73, comma 10, d.lgs. 267/2000.

2. A sostegno del ricorso di primo grado venivano articolate tre censure, lamentandosi in sintesi la violazione e falsa applicazione dell'art.73, co. 10, d.lgs. 267/2000, sollevando inoltre in via subordinata questione di legittimità costituzionale della norma predetta, nella parte in cui l'inciso "viene assegnato il 60 per cento dei seggi" sia interpretato come "almeno il 60 per cento" con riferimento agli artt. 1, 3, e 48 Cost.

3. Il tribunale respingeva il ricorso, facendo leva sull'orientamento di questa Sezione, che, ad eccezione della sentenza n. 2928 del 21 maggio 2012, non condivideva le argomentazioni esposte nel ricorso di prime cure.

4. Avverso la pronuncia indicata in epigrafe propone appello l'originaria ricorrente, confutando gli argomenti a sostegno

dell'orientamento sposato dal giudice di prime cure ed evidenziando che: a) sarebbe infondato l'argomento letterale, dal momento che la formula contenuta nell'art. 73, comma 10, d.lgs. 267/2000, si riferirebbe non alla percentuale del premio, ma alla percentuale del presupposto negativo che dà diritto al premio; b) sarebbe infondato l'argomento teleologico, in quanto il sistema dell'arrotondamento per difetto non toglierebbe nulla alla governabilità dell'ente locale.

In ragione di ciò l'appellante ripropone i motivi di ricorso di primo grado e solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 73, comma 10, d.lgs. 267/2000 per contrasto con gli artt. 1, 3 e 48 cost.

5. Costituitasi in giudizio l'amministrazione comunale invoca la conferma della sentenza impugnata.

6. L'appello è infondato, non sussistendo ragione di rivedere il consolidato e convincente orientamento della Sezione.

Infatti, dopo l'unico precedente contrario, costituito dalla sentenza del 21 maggio 2012, n. 2928, la Sezione si è infatti assestata nel senso che in caso di quoziente frazionario ottenuto rapportando il premio di maggioranza del 60% previsto dall'art. 73, comma 10, t.u.e.l. ai seggi disponibili, questo debba essere arrotondato all'unità superiore, fino a raggiungere comunque la percentuale normativamente prevista, che va dunque intesa come minima (*ex plurimis*: sentenze 30 giugno 2014, nn. 3268 e 3269; in precedenza 30 gennaio 2013, n. 571; 12 febbraio 2013, n. 810; 16 aprile 2013, n. 2086; 18 aprile 2013, n. 2155; 7 maggio 2013, n. 2468; 14 maggio 2013, n. 2618; 15 luglio 2013, n. 3793; 20 agosto

2013, n. 4196; 4 settembre 2013, n. 4417; 23 settembre 2013, n. 4680; 26 settembre 2013, n. 4762; 3 ottobre 2013, n. 4885; 26 novembre 2013, n. 5608).

Sotto questo profilo deve ribadirsi che l'utilizzo del termine "*almeno*", per indicare la percentuale minima dei seggi spettanti alla coalizione vincente, è espressione della volontà legislativa di assicurare comunque la percentuale stabilita dalla norma, rispetto alla quale non coglie nel segno l'argomento relativo al quoziente necessario per presentare la mozione di sfiducia. È evidente, infatti, che l'istituto in questione serve ad evidenziare il venir meno della base di consenso consiliare sulla quale poggia il mandato del Sindaco, di modo che è inevitabile che comporti l'aggregarsi di consiglieri eletti tra le file della minoranza e quelle della maggioranza. Pertanto, l'interpretazione letterale prescelta dal primo giudice è corretta.

Con riguardo ai paventati rischi che un arrotondamento eccessivo conduca ad attribuire alla coalizione collegata al sindaco vittorioso un premio eccessivo, a discapito della rappresentatività delle liste concorrenti, pare opportuno richiamare la giurisprudenza di questo Consiglio. Nelle pronunce n. 2468 e 3793/2013 si è valorizzato l'argomento a contrario. Questo consiste nel fatto che il testo unico di cui al d.lgs. n. 267/2000 disciplina l'ipotesi in altri casi, vale a dire quelli riguardanti l'elezione sindaco e del consiglio comunale nei Comuni sino a 15.000 abitanti e delle Province (rispettivamente artt. 71, comma 8 e 75, comma 8), ed ancora lo stesso art. 73, limitatamente tuttavia al numero minimo e massimo dei candidati che devono essere compresi nelle liste elettorali

(comma 1), imponendo l'arrotondamento per difetto della cifra decimale inferiore a 50 centesimi. Da ciò la Sezione ha quindi tratto la conclusione dell'inevitabilità di tale regola al diverso caso del premio di maggioranza di cui all'articolo 73, comma 10, citato, in cui l'ipotesi di arrotondamento non viene presa in considerazione.

Nella sentenza n. 2086/2013 si è invece sottolineato che nel caso di arrotondamento del quoziente frazionario per difetto si sarebbe ottenuta una percentuale del 58,33%, con conseguente violazione del disposto normativo.

La sentenza n. 2618/2013 ha poi rilevato che i rischi di penalizzazione della rappresentatività sono scongiurati dal fatto che, a mente della disposizione in commento, il premio di maggioranza "*non scatta*" nell'ipotesi in cui le liste avversarie a quelle presentatesi in appoggio al candidato sindaco eletto abbiano conseguito il 50% dei voti.

Quindi, la sentenza n. 4417/2013, ha collegato il dato testuale a considerazioni di carattere teleologico, che ha ritenuto di ricavare dall'attribuzione di una percentuale di seggi in funzione delle sopra evidenziate esigenze di governabilità, la quale pertanto deve reputarsi come "*soglia minima e intangibile spettante alle liste collegate al sindaco eletto*".

Con la pronuncia n. 4680/2013 la Sezione ha infine dichiarato manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale del premio di maggioranza, dedotta sotto il profilo della sua pretesa irragionevolezza, sul rilievo che le liste che al primo turno hanno ottenuto un esiguo risultato elettorale possono

comunque conseguire, in base alla norma citata, un premio di maggioranza pari al 60% dei seggi, purché il candidato sindaco venga proclamato eletto.

In contrario è stata richiamata la giurisprudenza costituzionale (sentenza della Corte Cost. 4 aprile 1996, n. 107), la quale ha stabilito che la governabilità dell'ente locale, ancorché non costituisca un valore assoluto, può comunque essere apprezzata dalla discrezionalità del legislatore come esigenza specificamente perseguibile, a scapito del criterio proporzionale, in tutti quei casi in cui vi sia un sindaco "debole", collegato cioè ad una o più liste con cifre elettorali modeste. In questa prospettiva, la Sezione ha ritenuto non manifestamente irragionevole la scelta legislativa di privilegiare in ogni caso la coalizione in appoggio al sindaco eletto, nell'ambito di un sistema fondato su un doppio turno elettorale, nel quale le esigenze di governabilità apprezzate dal legislatore possono in ipotesi essere poste a repentaglio, in ragione della presenza di un turno di ballottaggio in cui l'elettorato è chiamato in ipotesi ad esprimersi in un quadro di alleanze politiche delle liste concorrenti sensibilmente mutato rispetto al primo turno.

L'ultima pronuncia, in particolare, ha disatteso espressamente la supposta analogia con le questioni di costituzionalità sollevate dalla Corte di Cassazione, con ordinanza 17 maggio 2013, n. 12060, in relazione ai premi di maggioranza per l'elezione della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, così come disciplinati dalla l. n. 270/2005. La Sezione ha infatti espresso l'avviso che i due sistemi elettorali in questione non siano

raffrontabili, trattandosi in quest'ultimo caso di elezione basata su un turno unico, laddove il doppio turno previsto per il sistema elettorale degli enti locali fa emergere con maggior risalto le inderogabili esigenze di governabilità dell'ente, in un quadro di forze politiche in campo che in ipotesi può risultare fortemente mutato rispetto al primo turno, come accennato poc' anzi. Giova in particolare riportare il seguente passaggio della pronuncia in esame: *“Appare evidente che le esigenze di governabilità emergano fortemente nel turno di ballottaggio, in cui la scelta degli elettori torna di nuovo in campo con i presupposti del tutto diversi rispetto a quelli del primo turno: l'elettore deve operare una nuova decisione “politica” che può essere anche radicale nei casi in cui tra i due candidati presenti al ballottaggio non vi sia quello votato al primo turno e ne è prova la possibilità della previsione degli apparentamenti, alleanze tra liste, contrapposte quattordici giorni prima”*.

La Sezione non ha mancato di enucleare, sempre in questa pronuncia, un ulteriore profilo che vale a distinguere i due sistemi elettorali ed a rendere non manifestamente irragionevole la previsione di un premio di maggioranza così come previsto dall'art. 73, comma 10, t.u.e.l. Esso è stato individuato nell'elezione diretta del sindaco e nel fatto che la polarizzazione del voto su quest'ultimo emerge in particolare nel turno di ballottaggio: *“il voto è concentrato solo sul candidato sindaco e dunque, osserva la Corte Costituzionale, la manifestazione di volontà dell'elettore è necessariamente unica e non sussistono quindi più ostacoli intrinseci a valorizzare il collegamento tra il*

candidato sindaco ed i simboli delle liste a lui collegate”. (Sez. V, dec. n. 5608/2013 cit.).

Va, pertanto, ribadito che, nelle elezioni relative agli enti locali, il premio di maggioranza si coordina necessariamente ad una soglia minima che non appare irragionevole, né in funzione della finalità perseguita (governabilità dell’Ente), né in relazione alla sproporzione che si determina fra maggioranza e opposizione, che non appare manifestamente tale da violare il principio di uguaglianza ed unicità del voto e di rappresentatività dell’elettorato.

Neppure appaiono violati gli artt. 1, 3 e 48 della Costituzione, che secondo l’appellante tutelano la finalità di assicurare una compatta minoranza per l’esercizio del controllo sull’attività posta in essere dalla maggioranza, atteso che la sopra evidenziata interpretazione dell’art. 73, comma 10, del d. lgs. n. 267/2000 che la Sezione ha effettuato non appare idonea a comportare violazione del libero esercizio del voto e dell’accesso in condizioni di eguaglianza alle cariche elettive, tutelate da dette norme costituzionali. Aggiungasi che appare indifferente, ai fini del controllo cui sopra è fatto cenno, la più favorevole percentuale di componenti del Consiglio comunale appartenenti alla minoranza che scaturirebbe dall’accoglimento delle tesi dell’appellante, atteso che anche in tal caso rimarrebbe comunque congruo lo scarto numerico di consiglieri a favore della maggioranza. Né vale il richiamo alla pronuncia della Corte costituzionale n. 1/2014, che, come le citate ordinanze di rimessione della Suprema Corte, che l’hanno provocata, riguarda la diversa ipotesi delle norme per l’elezione

della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

7. L'appello in definitiva deve essere respinto.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta) definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto,

lo respinge.

Condanna Vincenza Lasciarrea al pagamento delle spese del presente grado di giudizio, che liquida in 3.000,00 (tremila/00) euro, oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 5 maggio 2016 con l'intervento dei magistrati:

Carlo Saltelli, Presidente

Claudio Contessa, Consigliere

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Consigliere

Luigi Massimiliano Tarantino, Consigliere, Estensore

Oreste Mario Caputo, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 30/05/2016

IL SEGRETARIO

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