

N. 03025/2013REG.PROV.COLL.
N. 08063/2012 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 numero di registro generale 8063 del 2012, proposto da:
Francesco Giovanni Merafina, rappresentato e difeso dall'avvocato Giulio Scapato, con domicilio eletto presso Alfredo Placidi in Roma, via Cosseria, n. 2;

contro

Comune di Canosa di Puglia;

nei confronti di

Antonio Castrovilli, Eduardo Filippone, Giuseppe Diaferio;

per la riforma

della sentenza del T.a.r. per la Puglia – Bari - Sezione II, n. 1829/2012, resa tra le parti, concernente proclamazione degli eletti alla carica di consigliere del comune di Canosa di Puglia a seguito delle elezioni svoltesi in data 6 e 7 maggio ed in data 20 e 21 maggio 2012.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 maggio 2013 il Cons. Luigi Massimiliano Tarantino e udito per la parte appellante l'avvocato Ferrentino, per delega dell'Avvocato Scapato;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con ricorso proposto dinanzi al Tribunale amministrativo per la Puglia, Bari, n. 1829 del 25 ottobre 2012 il sig. Francesco Giovanni Merafina Francesco Giovanni avanzava richiesta di l'annullamento:

a) dell'atto del 15 giugno 2012 di proclamazione degli eletti alla carica di consigliere del Comune di Canosa di Puglia a seguito delle elezioni svoltesi in data 6 e 7 maggio ed in data 20 e 21 maggio 2012, nella parte in cui è stato proclamato eletto il sig. Antonio Castrovilli (come successivamente surrogato dal sig. Giuseppe Diaferio) in luogo del ricorrente;

b) del verbale delle operazioni dell'ufficio centrale;

c) della nota dell'8 giugno 2012 dell'ufficio centrale elettorale, a mezzo della quale si è disposto che: *“...l'arrotondamento dei decimali risultanti dal calcolo percentuale del 60% quale cd. “premio di maggioranza” da attribuire alla coalizione collegata al candidato sindaco risultante vincente all'esito delle consultazioni di ballottaggio, secondo quanto statuito dall'art. 73, comma 10°, del d.lgs. n. 267 del 2000, avvenga per eccesso nella misura di quindici consiglieri?”*;

d) di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale, anche se non conosciuto.

Come conseguenza dell'invocato annullamento l'originario ricorrente domandava la correzione dei risultati delle operazioni elettorali relative al

rinnovo del consiglio comunale e la conseguente modifica della proclamazione degli eletti, con propria nomina a consigliere comunale in luogo del sig. Castrovilli, quale ultimo degli eletti nelle liste collegate al Sindaco eletto.

2. Con la sentenza in epigrafe, il Tribunale amministrativo per la Puglia, Bari, n. 1829 del 25 ottobre 2012:

a) dichiarava il difetto di legittimazione passiva dell'ufficio elettorale, che veniva conseguentemente estromesso dal giudizio, ritenendo che lo stesso non fosse annoverabile tra le parti necessarie del relativo contenzioso come chiaramente affermato dalla giurisprudenza di questo Consiglio (*ex plurimis* Cons. Stato, sez. V, 19 giugno 2012, n. 3557) e ribadito anche dal legislatore statale con il comma 3 dell'art. 130 c.p.a.;

b) respingeva il ricorso, perché pur dando atto della presenza di un contrasto all'interno della giurisprudenza di questa Sezione sull'esegesi dell'art. 73 comma 10, T.U. enti locali, riteneva di dover seguire l'orientamento palesatosi nella pronuncia della Sez.V n.1197 del 1° marzo 2012, secondo il quale, laddove non sia sempre possibile calcolare il 60%, ottenendo un quoziente intero, l'approssimazione va operata per eccesso all'unità superiore, poiché l'indicato 60% opera come limite minimo del c.d. premio di maggioranza o di governabilità. Contrariamente, si era espressa la V Sezione con la sentenza n. 2928 del 21 maggio 2012, secondo la quale l'indicato 60% opererebbe come limite "massimo" del c.d. premio di maggioranza o di governabilità, in omaggio ad un percorso argomentativo non condivisibile a giudizio del primo giudice.

3. Avverso la predetta sentenza il Sig. Merafina Francesco Giovanni propone il ricorso in appello in epigrafe, rubricato al n. 8063/12,

contestando gli argomenti che ne costituiscono il presupposto e chiedendo la sua riforma e l'accoglimento del ricorso di primo grado.

4. La causa è stata assunta in decisione alla pubblica udienza del 14 maggio 2013.

DIRITTO

1. La soluzione della controversia poggia sull'interpretazione dell'art. 73, comma 10, T.U. enti locali, secondo il quale: *“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”*. A giudizio dell'odierno appellante, infatti, la regola per risolvere il caso in cui l'applicazione del parametro del 60% non ottenga un quoziente intero, deve essere quella di approssimare per difetto il numero ottenuto che contenga una quota in centesimi inferiore a 50.

2. A sostegno del proprio assunto l'appellante invoca il percorso logico giuridico sposato da questa Sezione con la citata pronuncia n. 2928 del 2012 e ritiene che la regola favorevole alle proprie ragioni trovi vieppiù conferma nel dettato dell'art. 71, comma 8, T.U. enti locali, che prevede l'arrotondamento decimale all'unità superiore qualora il numero dei

consiglieri da assegnare alla lista contenga una cifra decimale superiore a 50 centesimi ed in quello dell'art. 75, comma 8, T.U. enti locali, secondo il quale allo stesso modo l'arrotondamento all'unità superiore si opera qualora il numero dei consiglieri da attribuire al gruppo o ai gruppi contenga una cifra decimale superiore a 50 centesimi.

3. L'impostazione prescelta dall'appellante non convince.

Innanzitutto va chiarito - e sul punto non si registra alcun contrasto nella giurisprudenza di questa Sezione essendosi espressa in questo senso anche la citata pronuncia n. 2928/2012 - che nella disciplina dell'art. 73 del TUEL non esiste alcun vuoto legislativo, essendo al contrario la stessa una disciplina compiuta. Pertanto, non vi è spazio per un'interpretazione analogica in assenza dei presupposti indicati dall'art. 12 disp. prel. c.c., atteso che la stessa soccorre l'interprete solo qualora manchi una specifica disposizione che regola il caso concreto. Pertanto, il richiamo operato dall'appellante alla regola contenuta negli artt. 71, comma 8, e 75, comma 8, T.U. enti locali, non può che cadere nel vuoto, considerato che l'art. 73, T.U. enti locali, come si dirà subito appresso, contiene una disciplina compiuta in materia di computo del premio di maggioranza nell'elezione del consiglio comunale nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, che non necessita di eterointegrazione interpretativa.

4. Sgombrato il campo dalla possibilità di rinvenire il precetto normativo in forza di interpretazione analogica, occorre concentrare l'attenzione sul dettato del citato art. 73 comma 10, per confutare la non condivisibile lettura che ne ha dato la pronuncia n. 2928/2012 di questa Sezione, che, va ricordato, resta comunque minoritaria rispetto alle ulteriori pronunce che hanno concluso difformemente (Cons. St., Sez. V, 1 marzo 2012, n. 1197;

Id., 18 aprile 2012, n. 2269; Id., 12 febbraio 2013, n. 810). Il contrario precedente di questa Sezione giunge alla conclusione della necessità di operare un arrotondamento per difetto nel caso in cui l'applicazione del parametro del 60% non giunga ad un quoziente intero, ritenendo che il limite del 60% sia il punto di equilibrio individuato dal legislatore tra i contrapposti valori della governabilità dell'ente locale e della tutela delle minoranze che permea la disciplina del sistema elettorale nei comuni con più di 15.000 abitanti. Pertanto, il 60% rappresenterebbe il numero massimo dei seggi attribuibili a titolo di premio di governabilità, sicché non si potrebbe far luogo ad alcun arrotondamento dei decimali all'unità superiore, non potendo mai essere superata per effetto dei decimali la percentuale del 60% dei seggi attribuibili alla coalizione collegata al sindaco vincente. La pronuncia in questione, dunque, individua nel 60% un punto di equilibrio discrezionalmente individuato dal legislatore tra esigenze di governo e tutela della minoranza e ritiene che lo stesso non possa essere alterato in ragione di un arrotondamento all'unità superiore.

5. Una lettura di segno opposto matura sulla scorta dell'individuazione della *ratio* della disposizione contenuta nel citato art. 73, grazie anche al confronto con gli altri meccanismi elettorali previsti dallo stesso T.U. enti locali, nonché in ragione di attenta lettura del dato normativo.

5.1. Quanto alla *ratio* che ispira il congegno elettorale predisposto per l'elezione nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, vanno richiamati i principi espressi da questa Sezione nella pronuncia n. 3022/2010, ripresi anche nella sentenza n. 5721/2011: il principio maggioritario al quale si ispirano le diverse discipline operanti in materia di elezioni degli enti locali conosce differenti declinazioni. In particolare,

opera in modo pieno nei comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti, dove a norma dell'art. 71, commi 1 e 5, l'elezione dei consiglieri comunali si effettua con sistema maggioritario contestualmente alla elezione del sindaco, con attribuzione di due terzi dei seggi alla lista collegata al candidato sindaco che ha riportato il maggior numero di voti, e in modo attenuato nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, dove a norma dell'art. 73, comma 10, alle liste collegate al candidato sindaco proclamato eletto al primo turno (ipotesi di sindaco c.d. "forte", nell'accezione forgiata da Corte Cost. 4 aprile 1996, n. 107, con riferimento alla previgente disciplina di cui alla l. 25 marzo 1993, n. 81, in parte qua identica), le quali non abbiano già conseguito il 60% dei seggi a norma del comma 8, ma abbiano ottenuto almeno il 40% "dei voti validi", nonché alle liste collegate col candidato sindaco proclamato eletto al turno di ballottaggio (ipotesi di sindaco c.d. "debole"), le quali non abbiano già conseguito il 60% dei seggi a norma del comma 8, viene assegnato il 60% dei seggi a condizione che nessun'altra lista o gruppo di liste collegate al primo turno abbia superato il 50% "dei voti validi". Pertanto, nei comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti, la governabilità viene assicurata da un premio di maggioranza ampio con assegnazione di ben due terzi dei seggi alla lista collegata candidato sindaco che ha riportato il maggior numero di voti ed in questo caso il legislatore dispone chiaramente che l'arrotondamento all'unità superiore possa avvenire solo qualora il numero dei consiglieri da assegnare alla lista contenga una cifra decimale superiore a 50 centesimi. Del resto in questo caso la governabilità è ben assicurata da un robusto premio di maggioranza. Al contrario, nella disciplina dell'elezione nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, il

premio di maggioranza viene assegnato laddove la lista o il gruppo di liste a lui collegate non abbia già conseguito, ai sensi del comma 8, almeno il 60 per cento dei seggi del consiglio. In questo caso il premio di governabilità è più ridotto e scatta, in presenza delle altre condizioni richiamate dalla norma, nel caso in cui il risultato in concreto raggiunto non sia pari “almeno” al 60 per cento dei seggi del consiglio. Quindi, se nel primo caso la percentuale dei due terzi come premio di maggioranza opera nel senso di fissare l'esatto punto di equilibrio tra governabilità e tutela della minoranza, tanto da essere accompagnato dal correttivo dell'arrotondamento all'unità superiore; nel secondo, invece, l'assenza di questa seconda specificazione è spia della circostanza che il 60% dei seggi rappresenta il limite minimo del premio di maggioranza, il che evoca la necessità dell'arrotondamento all'unità superiore anche qualora il numero dei consiglieri da assegnare alla lista contenga una cifra decimale inferiore a 50 centesimi.

5.2. Nello stesso senso milita anche un dato letterale: l'utilizzo del termine “almeno” all'interno del comma 10, dell'art. 73, T.U. enti locali, non lascia spazio alla possibilità che l'arrotondamento per difetto dei seggi da assegnare alla coalizione di liste del candidato Sindaco vincente avvenga per difetto, dovendo essere quantomeno assicurato che il premio di maggioranza si traduca nell'assegnazione del 60 per cento dei seggi, limite che appare solo nel minimo invalicabile. Del resto, qualora il legislatore avesse voluto prevedere un meccanismo identico a quello contenuto nel citato art. 71, T.U. enti locali, ne avrebbe reiterato la prescrizione come nel caso del successivo art. 75, comma 8, o si sarebbe limitato a farne rinvio.

6. Sulla scorta delle rassegnate conclusioni è giocoforza respingere l'appello.

7. Nulla sulle spese del presente grado di giudizio non essendosi costituite

le parti intime.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, (Ricorso n. 8063/2002), lo rigetta.

Nulla per le spese di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 14 maggio 2013 con l'intervento dei magistrati:

Vito Poli, Presidente FF

Manfredo Atzeni, Consigliere

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Consigliere

Doris Durante, Consigliere

Luigi Massimiliano Tarantino, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 03/06/2013

IL SEGRETARIO

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