

## CONSIGLIO DI STATO

V Sezione, 4 ottobre 1994, n. 1118

### **(Annulla T.A.R. Campania – Napoli: II Sezione, 6 dicembre 1993, n. 366).**

*L'articolo 5, comma 7, della legge 25 marzo 1993, n. 81, va interpretato nel senso che, qualora, in un comune con popolazione sino a 15.000 abitanti, sia stata presentata un'unica lista, alla stessa vanno attribuiti tanti seggi quanti sono i suoi candidati fino al massimo del numero dei seggi previsti per quel consiglio comunale.*

*Omissis.*

Fatto e Diritto – 1. – Gli appellanti, candidati della unica lista “...” per la carica di consigliere comunale del Comune di ... (nel quale in data 6 giugno 1993 si sono svolte le elezioni amministrative), hanno impugnato la delibera n. 22 del 20 giugno 1993, con cui sono stati assegnati soltanto otto seggi su dodici, corrispondenti ai due terzi dei seggi assegnati al consiglio, escludendo quindi i componenti delle liste collocati dal nono al dodicesimo posto secondo i voti di preferenza ottenuti, in applicazione del settimo comma dell'art. 5 della L. n. 81 del 25 marzo 1993.

2. – Il T.A.R. ha ritenuto legittimo il provvedimento, in quanto, pur in assenza di più liste concorrenti, esso è conforme al principio della prevalenza della persona sugli schieramenti introdotto con la nuova legge, per cui anche all'interno della medesima lista si vuole favorire una forma di concorrenza tra candidati. Inoltre la dizione letterale della norma conforta l'interpretazione secondo cui alla lista collegata al Sindaco eletto vanno assegnati solamente i 2/3 dei seggi.

3. – Propongono ora appello i candidati non eletti, deducendo l'erronea interpretazione dell'art. 5 legge n. 81 del 1993 e, in subordine, il contrasto con gli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione.

4. – I termini giuridici della questione all'esame del collegio sono riassumibili nell'interrogativo che segue.

Nell'ipotesi in cui in un Comune con popolazione inferiore a cinquemila abitanti abbia partecipato alla competizione elettorale una sola lista, composta di 12 candidati, tanti quanti sono i seggi da ricoprire, e tutti i candidati siano stati votati, bisogna assegnare tutti i seggi previsti dall'ordinamento per quel dato Comune oppure bisogna assegnare soltanto otto seggi su dodici, corrispondenti ai 2/3 del totale dei seggi previsti?

Tale ipotesi non è stata espressamente contemplata e quindi disciplinata dalla nuova legge per l'elezione diretta del Sindaco e del Consiglio comunale, sicché la questione va risolta alla luce dell'unica norma richiamabile nel caso di specie – l'art. 5, settimo comma, legge n. 81 del 1993 – nonché dei principi costituzionali che possono interferire nell'esame del problema, tenendo presente la regola ermeneutica secondo cui una norma – laddove è tecnicamente possibile – va interpretata nel senso in cui sia conforme al dettato costituzionale anziché nel senso contrario.

5.1. – È utile premettere che la nuova legge elettorale n. 81 del 1993, all'art. 5, primo e secondo comma ha previsto che nei Comuni con popolazione sino a quindicimila abitanti l'elezione dei consiglieri comunali si effettua con il sistema maggioritario contestualmente all'elezione del Sindaco e che ciascuna lista, necessariamente collegata ad una candidatura alla carica di Sindaco, può comprendere un numero di candidati non superiore al numero dei consiglieri da eleggere e non inferiore ai tre quarti.

Invece il sistema previgente prevedeva che le candidature nei Comuni con popolazione sino a cinquemila abitanti fossero raggruppate in liste comprendenti un numero di candidati non inferiore ad un quinto e non superiore ai quattro quinti dei consiglieri da eleggere (art. 28, primo comma, del D.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, ora abrogato e modificato dagli artt. 34 e 10 della legge n. 81 del 1993).

Sicché nel vigente sistema è legittimo presentare liste comprendenti tanti candidati quanti sono i seggi comunali da assegnare.

5.2. – Venendo ora al punto specifico della questione all'esame, rileva la Sezione che, come già detto, la legge n. 81 del 1993 non contempla espressamente il caso in cui sia stata ammessa e votata una sola lista. Tuttavia l'art. 5, settimo comma, della legge n. 81 del 1993, che è quello più direttamente applicabile alla fattispecie, così dispone: “Alla lista collegata al candidato alla carica di Sindaco che ha riportato il maggior numero di voti sono attribuiti due terzi dei seggi assegnati al consiglio; con arrotondamento all'unità superiore qualora il numero dei consiglieri da comprendere nella lista contenga una cifra decimale superiore a 50. I restanti seggi sono ripartiti proporzionalmente fra le altre liste”.

Orbene la norma non è meccanicamente applicabile al caso di specie, in quanto essa si fonda sul presupposto che alla competizione abbiano partecipato più liste. Tuttavia da essa emerge che anche il nuovo sistema elettorale ha voluto confermare la rappresentanza in consiglio alle minoranze. Quindi sia il nuovo che il vecchio sistema si preoccupa di salvaguardare il principio che le liste di minoranze siano, a garanzia della dialettica funzionalità dell'organismo, rappresentate in seno all'organo consiliare. L'unica differenza è che, mentre con il vecchio sistema il principio veniva salvaguardato con il limitare il numero dei candidati di lista ai quattro quinti dei consiglieri da eleggere (c.d. voto limitato), con il nuovo meccanismo si incide sul momento, successivo, della distribuzione dei seggi, dove alla lista collegata al Sindaco eletto vengono attribuiti solamente i due terzi dei seggi assegnati al Consiglio, e questo nonostante la lista collegata abbia un numero di candidati pari al numero dei seggi assegnabili.

Tuttavia, ad avviso della Sezione, la salvaguardia del principio della partecipazione delle minoranze, non va affermato sempre e comunque, anche cioè quando non esista una "minoranza" da salvaguardare.

In altri termini il principio deve avere la concreta ed obiettiva possibilità di operare; possibilità (e giustificazione) che certamente manca nell'ipotesi in cui manchi il presupposto basilare della presenza di altre liste concorrenti, dalla cui presenza solo può formarsi una rappresentanza "di minoranza" all'interno del Consiglio comunale.

6. - La norma di cui al settimo comma dell'art. 5 legge n. 81 del 1993 non è, dunque, sufficiente a fornire la soluzione al problema, essendo essa diretta a disciplinare la normale ipotesi in cui la competizione si svolga tra più liste e più candidature alla carica di Sindaco. Tuttavia con il nuovo sistema elettorale può verificarsi non solo che si presenti una sola lista (cosa possibile anche precedentemente), ma anche che tale unica lista possa essere formata da tanti candidati quanti sono i seggi da assegnare. Orbene, in tal caso, visto che, come si è già osservato, il principio di salvaguardia dei diritti delle "minoranze" non può concretamente trovare attuazione, c'è da chiedersi se vi siano nel nostro ordinamento altri principi o norme giuridiche che rendano giustificabile una limitazione della assegnazione di tutti i seggi previsti per l'organo consiliare.

Ad avviso della Sezione non solo non vi sono norme o principi ostativi, ma vi sono piuttosto principi e ragioni che impongono la soluzione contraria.

Anzitutto va ricordato che il principio ispiratore di tutto il sistema è quello della eleggibilità e del libero accesso all'elettorato passivo, così come espresso dall'art. 51 della Costituzione (sent. C. Costituzionale n. 46 del 1969).

Sicché eventuali limitazioni debbono essere espressamente previste da una norma di legge che sia preordinata a garantire la soddisfazione di particolari esigenze di pubblico interesse.

Inoltre una interpretazione della norma di cui all'art. 5 legge n. 81 del 1993 che portasse ad affermare la regola secondo cui, in ogni caso, non si possa che dichiarare eletti un numero massimo pari ai due terzi dei consiglieri, sarebbe in contrasto con l'art. 97 della Costituzione, incidendo sul buon andamento della Pubblica amministrazione e determinerebbe, senza che ve ne sia l'obiettiva necessità giustificata da un principio giuridico specifico, una incrinatura nel rapporto tra il numero degli amministratori ed il numero degli abitanti (evidentemente ritenuto ottimale dalla norma che ha fissato il numero dei seggi da assegnare, per garantire la corretta amministrazione dell'ente territoriale comunale).

Né si può condividere quanto ritenuto dal tribunale che la funzionalità del Consiglio comunale è possibile anche nella composizione ridotta, visto che questo già poteva verificarsi con il vecchio sistema. Infatti nel sistema previgente la possibilità di una composizione ridotta del Consiglio comunale era il portato necessario del meccanismo per cui ciascuna lista poteva contenere al massimo i quattro quinti dei seggi da eleggere e non certo l'affermazione del principio della necessaria partecipazione delle minoranze, che in fondo aveva sì ispirato il meccanismo medesimo, ma in caso di lista unica non poteva concretamente affermarsi e giustificarsi.

7. - In conclusione dal sistema emerge che la regola di cui all'art. 5, settimo comma, della legge n. 81 del 1993 non può giuridicamente operare in ordine al caso di specie, poiché essa disciplina un'ipotesi diversa da quella in cui alla competizione elettorale partecipi una sola lista formata da tanti candidati quanti sono i seggi da assegnare, ipotesi alla quale si applicano gli altri principi indicati, tutti cospiranti verso un'interpretazione opposta a quella adottata dall'Amministrazione e dai primi giudici.

8. - In ordine al profilo, pure affrontato dai primi giudici, - secondo cui ammettere la possibilità che vengano eletti tutti i candidati dell'unica lista presentata, a prescindere dai voti riportati da ciascuno di essi, non assicurerebbe una corretta rappresentanza -, osserva la Sezione che nel caso di specie il problema non si pone, avendo i quattro candidati esclusi riportato un numero considerevole di voti di preferenza.

D'altronde l'art. 50 del D.P.R. n. 570 del 1960, il quale stabiliva che "ove sia stata ammessa e votata una sola lista, nei Comuni con popolazione sino a 10.000 abitanti, si intendono eletti i candidati che abbiano riportato un numero di voti validi non inferiore al 20 per cento dei votanti, purché il numero dei votanti non sia stato inferiore

al 50 per cento degli elettori iscritti nelle liste elettorali del Comune”, pur non essendo stato espressamente abrogato dall’art. 34 della legge n. 81 del 1993, non sembra, conciliarsi con il nuovo meccanismo della preferenza unica.

*Omissis.*