CONSIGLIO DI STATO

V Sezione, 12 ottobre 1999, n. 1442

Conferma TAR Puglia – Lecce: II Sezione, 8 aprile 1999, n. 216.

In caso di nuovi collegamenti di liste nel turno di ballottaggio, la norma di cui all'articolo 7, comma 6, della legge 25 marzo 1993, n. 81 (assegnazione del 60% dei seggi alle liste collegate al candidato sindaco eletto) ha prevalenza su quella del comma 7 dello stesso articolo 7 (sottrazione del seggio del candidato sindaco dai seggi attribuiti alla coalizione di liste a questi collegate al primo turno).

Omissis.
DIRITTO - 1. - È opportuno brevemente riepilogare i passaggi essenziali delle operazioni elettorali cui si riferiscono i motivi di ricorso.
La lista U… e la lista C…, di rispettiva appartenenza dei due candidati al seggio di consigliere comunale L… ed A…, si sono collegate al primo turno di votazione con il candidato Sindaco M…, così formando uno schieramento unitario.
Poiché quest'ultimo non ha raggiunto il numero di preferenze necessario per accedere al secondo turno di ballottaggio, le liste anzidette, venendo meno il candidato Sindaco di originario riferimento, hanno effettuato differenti scelte circa l'apparentamento con i candidati rimasti in competizione: mentre la lista C… ha preferito non collegarsi a nessuno dei candidati partecipanti al ballottaggio, la lista U… ha deciso di sostenere il candidato B…, successivamente risultato vincitore.
Atteso che il gruppo di liste collegate al nuovo Sindaco non aveva già conseguito il 60 per cento dei seggi al consiglio, si è assegnato ad esse (tra cui l'U…) un numero di seggi pari a tale percentuale, in applicazione del «premio di maggioranza» previsto dall'art. 7 comma 6 della L. 25 marzo 1993 n 81. Il residuo 40 per cento è stato attribuito alle liste di minoranza (tra cui la C…). In applicazione di siffatto criterio sia alla lista U… sia alla lista C… sono stati riconosciuti n. 3 seggi per ciascuna.
L'ufficio elettorale, tuttavia, ha dovuto applicare in favore del predetto M… la regola che attribuisce il seggio di consigliere comunale al candidato alla carica di Sindaco, non risultato eletto, collegato ad una lista che abbia ottenuto almeno un seggio; sicché, rilevato che all'interno dell'originario raggruppamento che l'aveva sostenuto (formato dalle liste U… e C…) il candidato che aveva conseguito la cifra individuale più bassa di preferenze, tra quelli aventi diritto al seggio, era, per l'appunto, L…, l'operazione di prededuzione è avvenuta a suo danno.
Nella lista U… sono stati eletti, per effetto di questo meccanismo, i due esponenti che avevano ottenuto nell'ordine il maggior numero di preferenze personali ed il terzo seggio di sua spettanza è stato invece ricoperto dal candidato Sindaco eliminato al primo turno. Viceversa, i tre seggi assegnati alla lista C… sono stati tutti ricoperti dai tre candidati ad essa appartenenti che avevano ottenuto il maggior numero di voti personali.
2. - L'appellante assume la legittimità della scelta dell'Ufficio elettorale, giacché conforme al principio secondo cui la prededuzione del seggio a vantaggio del candidato Sindaco non eletto deve effettuarsi con riferimento ai collegamenti risultanti per il primo turno elettorale. Il primo turno di votazione ha visto le due liste U… e C… riunirsi in unico schieramento collegato al candidato CI…, sicché l'assegnazione preliminare del seggio a quest'ultimo doveva avvenire, secondo l'appellante, mediante sottrazione al complessivo schieramento elettorale che ad esso si era collegato al primo turno, indifferenti essendo gli apparentamenti sopravvenuti per il turno di ballottaggio.
Ne risulterebbe, dunque, la piena correttezza delle determinazioni dell'Ufficio elettorale.
L'appellante, pertanto, censura le considerazioni del T.A.R., che ha ritenuto prevalente su tale criterio di assegnazione del seggio in prededuzione la regola che attribuisce il 60 per cento dei seggi consiliari alle liste collegate al Sindaco eletto.
Secondo l'appellante, invero, la garanzia di governabilità dell'Ente da parte del Sindaco neoeletto non è assunta come valore assoluto e l'attribuzione del premio di maggioranza avrebbe una funzione di mero correttivo del criterio di assegnazione proporzionale dei seggi: il beneficio dell'assegnazione del 60 per cento dei seggi alle liste che appoggiano il vincitore, per un verso, non è una regola assoluta, essendo normativamente derogata nell'ipotesi in cui un'altra lista o altro gruppo di liste collegate abbia già superato nel primo turno il 50 per cento dei voti validi (v. art. 7 comma 6 della citata legge n. 81 del 1993); per altro verso, l'applicazione di siffatto

beneficio soffrirebbe una parziale deroga proprio quando si debba previamente riservare il seggio al candidato eliminato al primo turno, risalendo ai collegamenti originari.
3. - La questione posta all'attenzione del Collegio ha per oggetto il contrasto che in sede applicativa può insorgere tra le due regole desumibili dai commi 6 e 7 del citato art. 7: la prima è quella che riserva alle liste collegate al candidato vincente un numero di seggi non inferiore al 60 per cento del totale; la seconda è quella che detrae dai seggi complessivamente attribuiti al gruppo di liste collegate il seggio spettante al candidato Sindaco non eletto.
Nella prima parte, invero, la disposizione in oggetto stabilisce testualmente: «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 4, 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 abbia già superato nel primo turno il 50 per cento dei voti validi. I restanti seggi vengono assegnati alle altre liste o gruppi di liste collegate ai sensi del comma 4». Nel prosieguo si dispone: «una volta determinato il numero dei seggi spettanti a ciascuna lista o gruppo di liste collegate, sono in primo luogo proclamati eletti alla carica di consigliere i candidati alla carica di Sindaco, non risultati eletti, collegati a ciascuna lista che abbia ottenuto almeno un seggio. In caso di collegamento di più liste al medesimo candidato alla carica di Sindaco risultato non eletto, il seggio spettante a quest'ultimo è detratto dai seggi complessivamente attribuiti al gruppo di liste collegate».
Il premio di maggioranza del 60 per cento in favore delle liste collegate al Sindaco neoeletto è strumentale all'esigenza di assicurargli l'effettiva governabilità dell'Ente e, nel perseguire questo obiettivo, il Legislatore esercita un'inevitabile pressione sulle liste collegate al candidato che non ha avuto accesso al ballottaggio, indirizzandole verso nuovi apparentamenti con i due candidati rimasti in gioco; l'obiettivo di una più stabile condizione di «governo» dell'Ente locale viene, invero, realizzato incentivando la formazione di più vasti schieramenti elettorali, con una preferenza per l'assegnazione parzialmente maggioritaria dei seggi in luogo di quella proporzionale pura.
Per converso, la previa assegnazione del seggio consiliare al candidato non eletto, in prededuzione da uno dei seggi conquistati dalle liste che ne hanno sostenuto la candidatura, risponde alla seguente *ratio legis*: si presume che gli elettori che hanno espresso una preferenza per un certo candidato alla carica di Sindaco abbiano anche implicitamente manifestato, in via subordinata, la volontà di assegnargli un seggio consiliare, con preferenza rispetto a coloro che, inseriti nella lista, hanno conseguito un numero utile di preferenze personali.
La riserva accordata al candidato Sindaco non eletto, a norma del predetto comma 7, deve interpretarsi, in linea di massima, nel senso che la norma fa riferimento alle candidature alla carica di Sindaco ed ai rispettivi collegamenti risultanti dallo schieramento del primo turno elettorale, al quale, dunque, occorre necessariamente far richiamo al fine di procedere a detta proclamazione dopo il turno di ballottaggio e l'assegnazione dei seggi a ciascuna lista o gruppo di liste (v. Cons. Stato, V Sez.; 18 giugno 1996 n. 726)
L'appello è infondato.
Ritiene il Collegio che il predetto conflitto di norme debba dirimersi a vantaggio della regola che impone, salve le eccezioni di legge, l'assegnazione del 60 per cento dei seggi alle liste collegate al candidato eletto alla carica di Sindaco.
Il primo argomento a sostegno di questa tesi è quello letterale, dal momento che l'art 7 citato stabilisce quale regola iniziale quella della correzione del riparto dei seggi tra liste di maggioranza (che risultano collegate al vincitore) e liste di minoranza (tutte le altre) mediante assegnazione alle prime del «premio di maggioranza»: per la precisione, alle prime spetta il 60 per cento dei seggi ed alle seconde il residuo 40 per cento. Si tratta di una previsione inderogabile, che, nella costruzione testuale della norma, non sembra possa soccombere per effetto dell'assegnazione in prededuzione del seggio consiliare al candidato Sindaco non eletto al primo turno.
Solo dopo che il riparto è stato così fissato, si determina, in concreto, il numero globale di seggi spettante a ciascuna lista o gruppo di liste collegate. In sede di proclamazione, quindi, viene preliminarmente attribuito il seggio al candidato Sindaco non risultato eletto collegato a ciascuna lista che abbia ottenuto almeno un seggio.
In breve, dal tenore della disposizione la prima regola appare principale e sovraordinata alle altre, al punto da non poter più essere sovvertita nelle fasi successive. Né può assumere una portata implicitamente derogatoria di essa l'inciso secondo cui, in caso di collegamento di più liste al medesimo candidato alla carica di Sindaco risultato non eletto, il seggio spettante a quest'ultimo è detratto dai seggi complessivamente attribuiti al gruppo di liste collegate.
Il secondo argomento interpretativo è quello teleologico, che attinge direttamente alla *ratio* della disposizione.

La riserva del 60 per cento dei seggi a favore delle liste collegate al vincitore è prevista dal Legislatore al fine di assicurare al Sindaco neoeletto l'appoggio di una congrua maggioranza consiliare ed è strumentale, come detto, alla migliore governabilità dell'Ente locale. Non è dubbio, del resto, che siffatto beneficio vada a favore di tutte le liste a questi collegate, anche se si tratta di un apparentamento effettuato solo al turno di ballottaggio.
Orbene, se l'assegnazione del seggio al candidato Sindaco eliminato al primo turno avvenisse con pregiudizio di uno dei seggi spettanti ad una delle liste collegate al vincitore, ancorché apparentate al primo turno col diverso candidato a cui favore opera la prededuzione, l'operazione verrebbe inevitabilmente ad intaccare il quoziente del 60 per cento dei seggi riservato agli eletti nelle liste che hanno appoggiato il nuovo Sindaco. Nella specie, ciò è puntualmente accaduto: l'assegnazione del seggio al CI… ha provocato la diminuzione dei seggi riservati alla lista U… da tre a due; poiché i tre seggi previsti a beneficio di tale lista erano compresi nella percentuale del 60 per cento, ne è derivata una riduzione del numero complessivo di seggi assegnati alla maggioranza consiliare formata dagli eletti nelle liste raggruppate. In definitiva, questa applicazione della norma si è tradotta in una riduzione del premio di maggioranza.
Né può dirsi che l'obiettivo del Legislatore è stato comunque salvaguardato, grazie al collegamento, sia pur risalente al primo turno, che il candidato a Sindaco non eletto avrebbe mantenuto con la lista (nel caso la lista U…) che ha sofferto la sottrazione di un seggio. Non va dimenticato che lo schieramento di sostegno del candidato eliminato al primo turno (il CI…) comprendeva non solo la lista U…, ma anche l'altra lista C… ed altre ancora avrebbe potuto comprendere; sicché il candidato Sindaco, a seguito degli apparentamenti eseguiti in occasione del ballottaggio, ha perduto il collegamento con le liste di appartenenza e, comunque, fin da principio non risultava esponente né dell'una né dell'altra lista. Pertanto, diminuire i seggi della lista di maggioranza (la lista U…) per assegnare un seggio al candidato non eletto, significa sostituire ad uno dei consiglieri del gruppo di maggioranza dell'assemblea (pari al 60 per cento), un consigliere il cui schieramento, in mancanza di ulteriori dati, non appare né sul piano formale né su quello sostanziale necessariamente coerente con quello maggioritario.
Del resto, questa Sezione ha già affermato che l'attribuzione del premio di maggioranza risponde ad un'esigenza che il Legislatore ha considerato primaria, al punto da stabilire una composizione consiliare difforme da quella risultante dal criterio di proporzionalità pura e funzionale a garantire il «governo» pieno e stabile dell'Amministrazione comunale. Il rispetto del premio del 60 per cento, dunque, assume il ruolo di «principio ermeneutico chiave», nel senso che, in presenza di norme che si prestino a duplice interpretazione, l'una che lasci indenne, l'altra che possa infrangere la detta soglia, va prescelta la prima (v. Cons. Stato, V Sez., 11 giugno 1999 n. 632).
Né può obiettarsi che l'interpretazione qui prescelta possa risolversi in un'ingiustificata discriminazione a danno della lista (nel caso la lista C…), che, dopo aver appoggiato al primo turno un candidato che non è passato al ballottaggio, preferisca non collegarsi a nessuno dei due contendenti rimasti. Ed invero, tale discriminazione, nella logica della disposizione e del complessivo sistema che essa delinea, è tutt'altro che ingiustificata: il Legislatore intende favorire proprio gli apparentamenti in vista del turno di ballottaggio, per formare maggioranze consiliari più solide, disincentivando ogni scelta di astensione dall'appoggio all'uno od all'altro dei due candidati partecipanti al ballottaggio.
L'obiettivo del Legislatore, dunque, impone che, al fine di dedurre il seggio spettante al candidato Sindaco eliminato al primo turno, si considerino estranee allo schieramento originario che l'ha sostenuto tutte quelle liste che si siano poi collegate al diverso candidato risultato vincitore all'esito del ballottaggio e che abbiano partecipato all'attribuzione del 60 per cento dei seggi, in applicazione del premio di maggioranza espressamente disciplinato. La lista che ha scelto di non appoggiare nessuno dei due candidati, in breve, diviene automaticamente lista di minoranza e subisce questa ulteriore *deminutio*, tutt'altro che incoerente col sistema disegnato dal Legislatore.
Da ultimo, deve rimarcarsi che il principio affermato più sopra non è affatto in contrasto con quello del precedente di questa Sezione, secondo cui il collegamento rilevante ai fini dell'assegnazione in prededuzione del seggio è quello maturato al primo turno elettorale, con detrazione «dai seggi complessivamente attribuiti al gruppo di liste collegate» (v. la citata sent. n. 726 del 1996). La motivazione della sentenza, invero, pur riguardando un caso in cui una lista, originariamente collegata ad un proprio candidato Sindaco, aveva operato, per il secondo turno, un ulteriore collegamento con uno dei due candidati ammessi al ballottaggio, non ha affrontato la diversa questione dell'applicazione del premio di maggioranza del 60 per cento.
In definitiva, la soluzione della presente controversia, lungi dal contraddire il principio che «cristallizza» alla data del primo turno elettorale i collegamenti rilevanti ai fini della prededuzione, valorizza solo la peculiare

sopravvenienza procedimentale costituita dall'applicazione del premio di maggioranza a beneficio di tutte le liste collegate al Sindaco neoeletto, ivi compresa quella di appartenenza dell'odierno appellato.
Tanto basta per rigettare l'appello.
Omissis.