

Questioni controverse concernenti il computo dei suffragi nelle elezioni comunali (di Lara Trucco)

SOMMARIO: 1. Una questione «antica»: quali “liste” o “gruppi di liste” considerare per il conteggio dei voti? – 2. Quali liste escludere dall’assegnazione dei seggi? – 3. La scelta politica “cruciale” tra la “governabilità” e la “rappresentatività”. – 4. Quale “arrotondamento” nell’assegnazione del “premio di governabilità”? – 5. Quali “voti validi” per il conteggio? – 6. Ragioni “ideologiche” e “coerenza logica” del sistema tra approcci estensivista e distintivista. – 7. Segue. La prededuzione dei seggi ai candidati sindaci nella prospettiva estensivista. – 8. Quale approccio per la Corte costituzionale.

1. Una questione «antica»: quali “liste” o “gruppi di liste” considerare per il conteggio dei voti?

La redazione, non certo tra le più felici, delle norme concernenti il sistema di elezione dei sindaci e dei consigli comunali nei comuni con popolazione superiore a quindicimila abitanti¹, introdotte, ormai, da ben quattro lustri (e contenute attualmente agli artt. 72 e 73 del d. lgs. n. 267 del 2000, nel prosieguo, T.U.E.L.), ha posto dubbi interpretativi di indiscutibile rilievo, di cui s’è fatta carico, per quanto di ragione, la giurisprudenza, specie amministrativa (ma anche, come si vedrà, costituzionale), che si passerà qui in rassegna. In particolare, una questione «antica²», considerabile la “madre” di tutti i suddetti dubbi interpretativi, è se, nel sistema a doppio turno predisposto dal legislatore – in cui, va precisato (ai sensi del 7° comma dell’art. 72 del T.U.E.L.) è possibile per i “candidati ammessi al ballottaggio” rimescolare le carte in tavola, dichiarando il collegamento “con ulteriori liste” rispetto a quelle da cui sono stati sostenuti al primo turno di votazione – per stabilire le cifre elettorali di lista e dei gruppi di liste (in vista dell’assegnazione dei seggi) si debba fare riferimento (v. l’esempio I, in fondo al paragrafo) alle liste (o ai gruppi di liste) così come:

a) presentatesi al *primo turno*;

o, invece, nell’eventualità del ballottaggio, così come:

b) venutesi a configurare nel *secondo turno* di votazione.

La risposta ad una tale questione, infatti, non solo, come si vedrà, incide sull’applicazione dei vari meccanismi previsti dal sistema elettorale dei comuni, ma risulta, a sua volta, condizionata a seconda del tipo di “approccio” che si adotti in materia, ed infatti:

- l’approccio, che potremmo denominare “*distintivista*”, ritiene che la normativa in esame presupponga, appunto, la netta distinzione e la valorizzazione delle “ragioni” e delle “funzioni”, rispettivamente, del primo, e del secondo turno di votazione, e, su questa base, sostiene la soluzione indicata *sub a*); mentre

- il contrario approccio “*estensivista*”, reputa, invece, che una tale normativa conferisca esclusivo rilievo agli “accorpamenti” tra le liste emersi in occasione degli eventuali turni di ballottaggio, facendo propria la soluzione *sub b*).

Entrambi gli approcci chiamano in campo la lettura di tipo letteral-sistematico della normativa, al fine di dimostrare la fondatezza delle tesi sostenute, senza che ciò, però, abbia dato un apporto decisivo alla definizione del problema. In alcuni casi, infatti, questo tipo di interpretazione si è rivelata favorevole, a seconda dei *diversi* commi considerati, agli uni piuttosto che agli altri: si pensi, solo per fare un esempio, all’«uso, ripetuto, dell’avverbio ‘già’», al comma 10 dell’art. 73 del T.U.E.L. (“sempreché nessuna altra lista o altro gruppo di liste collegate abbia *già* conseguito”...), reputato dall’approccio “*distintivista*” una dimostrazione del fatto che «la valutazione delle maggioranze di

¹ Cfr., tra i primi studi in argomento, P. COSTANZO, *Commento al Capo I della legge n. 81 del 1993 (Art. 128, Supplemento)*, in G. Branca - A. Pizzorusso (curr.), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-II Foro italiano, Bologna-Roma, 1996, 950 e ss.; e A. VENTRELLA, *Il nuovo sistema di elezione dei consigli regionali, provinciali e comunali*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 1995, 1 e ss.

² Così T.A.R. Sicilia-Palermo, sez. II, sent. 23 novembre 2012, n. 2442.

lista va[da] riferita comunque al primo turno³»; e, sul fronte opposto, alle “indicazioni temporali” contenute nel comma 4 del medesimo art. 73 del T.U.E.L. (a mente del quale l’“attribuzione dei seggi alle liste è effettuata successivamente alla proclamazione dell’elezione del sindaco al termine del primo o del secondo turno”), sulla base di cui, da parte “estensivista”, si è ritenuto non «seriamente contestabile» che «il momento cui occorre fare riferimento per stabilire quali siano le liste collegate al candidato sindaco, ai fini dell’attribuzione dei seggi consiliari, sia quello del “turno di elezione del sindaco”⁴», ovverosia, in caso di ballottaggio, il secondo turno di votazione.

In altri casi, poi, la stessa interpretazione di tipo letteral-sistematico ha condotto al risultato di fornire, di *medesimi disposti*, letture (diverse), vantaggiose per l’uno e per l’altro approccio: basti pensare al riferimento ai “rispettivi candidati alla carica di sindaco”, contenuto nel comma 8 dell’art. 73 del T.U.E.L., nella cui lettura congiunta con la clausola di salvaguardia all’inizio del periodo (“Salvo quanto disposto dal comma 10”) concernente il meccanismo di assegnazione dei seggi, l’approccio “distintivista” ha ritenuto di poter vedere una (ulteriore) conferma della rilevanza del «primo turno di voto⁵»; a fronte della lettura data dall’approccio “estensivista”, che vi ha invece scorto una (ulteriore) riprova del fatto che dei «momenti da considerare nel calcolo dei voti per l’attribuzione dei seggi», sia «rilevante» solo quello «in cui viene individuato il sindaco⁶» (e, quindi, se del caso, quello di ballottaggio).

Esempio I

(si ripropone in forma semplificata il caso affrontato da *Cons. di Stato*, sez. V, 25 maggio 1998, n. 692)

Vi sono 8 seggi in palio, i voti validi totali sono 6927.

• Al primo turno i collegamenti tra liste e i risultati elettorali di lista sono stati i seguenti:

- Cristiano democratici uniti (C.D.U.) + Alleanze Nazionali (A.N.) + Amici di Paola (A. di P.) = 2144 voti
- Forza Italia (F.I.) + Paola per Paola (P. per P.) = 1072 voti
- Partito comunista (P.C.) + Popolari e Arco (P.I. e A.) = 2117 voti
- Centro cristiano democratici (C.C.D.) = 1594 voti

• Al secondo turno di votazione si crea un nuovo “blocco elettorale” così composto:

- Cristiano democratici uniti (C.D.U.) + Alleanza Nazionale (A.N.) + Amici di Paola (A. di P.) = 2144 voti + Forza Italia (F.I.) + Paola per Paola (P. per P.) = (2144+1072)=3216 voti
- In sede di assegnazione dei seggi, in applicazione del “metodo D’Hondt”, si prospetta la seguente situazione:

| a) SI TIENE CONTO SOLO DEI COLLEGAMENTI TRA LISTE DICHIARATI NEL 1° TURNO DI VOTO: | | | | |
|--|-------------------------------|------------------------|-------------------------|---------------|
| % SUCC. | C.D.U.+ A.N.+ A. di P. (2144) | F.I.+ P. per P. (1072) | P.C. + P.I. e A. (2117) | C.C.D. (1594) |
| 1 | 2144 (1) | 1072 (5) | 2117 (2) | 1594 (3) |
| 2 | 1072 (4) | 536 | 1058,5 (6) | 797 (7) |
| 3 | 714,6 (8) | 357,3 | 705,6 | 531,3 |
| 4 | 536 | 268 | 529,25 | 398,5 |
| N. SEGGI | 3 | 1 | 2 | 2 |

| b) SI TIENE CONTO DEI COLLEGAMENTI TRA LISTE DICHIARATI NEL 2° TURNO DI VOTO: | | | |
|---|--|-------------------------|---------------|
| % SUCC. | C.D.U.+ A.N.+ A. di P.+ F.I.+ P. per P. (3216) | P.C. + P.I. e A. (2117) | C.C.D. (1594) |
| 1 | 3216 (1) | 2117 (2) | 1594 (4) |
| 2 | 1608 (3) | 1058,5 (6) | 797 (8) |
| 3 | 1072 (5) | 705,6 | 531,3 |
| 4 | 804 (7) | 529,25 | 398,5 |
| N. SEGGI | 4 | 2 | 2 |

Va peraltro osservato come, a differenza di quanto rilevato dal Consiglio di Stato, in entrambi i casi alla lista del C.C.D. sarebbero comunque spettati 2 seggi. Per diverso profilo, può essere di un qualche rilievo segnalare come una qualche differenza nell’assegnazione dei seggi si possa avere, nell’uno e nell’altra ipotesi, con riguardo alla ripartizione interna del gruppo coalizzato (basata sulla suddivisione per quozienti successivi delle cifre elettorali conseguite da ciascuna lista al primo turno), a vantaggio, com’è immaginabile, delle candidature più forti. Anche qui, un esempio può contribuire a chiarire le cose. Si supponga, dunque, che nell’ambito della coalizione C.D.U.+ A.N.+ A. di P.+ F.I.+ P. per P. i singoli candidati abbiano ricevuto le seguenti preferenze di voto:

- CANDIDATO A (C.D.U.) = 644 voti
- CANDIDATO B (A.N.) = 500 voti
- CANDIDATO C (A. di P.) = 500 voti
- CANDIDATO D (A. di P.) = 500 voti
- CANDIDATO E (F.I.) = 372 voti
- CANDIDATO F (F.I.) = 300 voti
- CANDIDATO G (P. per P.) = 200 voti
- CANDIDATO H (P. per P.) = 372 voti

Come si vede, mentre

- nell’ipotesi *sub a)* un seggio spetterebbe anche ad una candidatura (candidato E) del gruppo di liste “F.I. + P. per P.”,
- nell’ipotesi *sub b)*, invece tutti e 4 i seggi vengono assegnati a candidati (A, B, C, D) del gruppo di liste “C.D.U.+ A.N.+ A. di P.”.

³ Così T.A.R. Sicilia-Catania, sez. II, 23 novembre 2004, n. 3384.

⁴ Così Cons. Stato, sez. V, 19 giugno 2009, n. 4051; cfr., inoltre, in senso analogo, T.A.R. Lazio-Roma, sez. II, 19 febbraio 2010, n. 2667.

⁵ Cfr. T.A.R. Puglia-Bari, sez. III, 26 agosto 2008, n. 1989.

⁶ Così, Cons. Stato, sez. V, 2 marzo 2009, n. 1159 (di riforma di T.A.R. Puglia-Bari, 1989/2008, cit.); cfr., inoltre, in senso analogo, ad es., T.A.R. Veneto-Venezia, sez. III, 10 novembre 2009, n. 2743.

2. Quali liste escludere dall'assegnazione dei seggi?

Le ambiguità interpretative di cui si diceva, lungi dall'essere affrontate (e, secondo i migliori auspici, ripianate), si sono, per certi versi, addirittura aggravate all'indomani di talune modifiche apportate dal legislatore elettorale alla normativa in questione. Ci si riferisce, in particolare, all'introduzione (nell'allora legge n. 81 del 1993, da parte dell'art. 5 della legge n. 120 del 1999) della disposizione che vuole che non siano "ammesse all'assegnazione dei seggi quelle liste che abbiano ottenuto al primo turno meno del 3 per cento dei voti validi e che non appartengano a nessun gruppo di liste che abbia superato tale soglia" (all'epoca, art. 7-bis, oggi, comma 7 dell'art. 73 del T.U.E.L.). Pure su di un tale disposto, infatti, i due approcci hanno avuto modo di confrontarsi, ritenendo, ciascuno da parte propria, di potervi scorgere, sin già da un punto di vista letterale, una conferma delle tesi sostenute. Per la precisione, l'approccio "distintivista" ha incentrato la propria attenzione sulla prima parte dell'articolo, intravedendovi la riprova di come il primo turno sia «l'unico nel quale esiste e rileva una soglia di sbarramento⁷», ed in cui si determinano i risultati per l'assegnazione dei seggi consiliari. In quest'ottica, sarebbe, pertanto, in un tale momento che dovrebbe determinarsi l'*esclusione definitiva*, dalla procedura elettorale, di tutte quelle liste – singole o collegate – che non soddisfino le suddette condizioni stabilite dalla normativa. Per cui le liste elettorali che non superino la soglia del tre per cento e non appartengono ad un gruppo di liste che l'abbia superato (s'intende, al primo turno), oltre ad essere escluse dall'assegnazione di seggi, non dovrebbero poter integrare con i voti ottenuti la cifra elettorale del raggruppamento sostenuto al ballottaggio⁸. Che tale sia stata «l'intenzione del legislatore all'atto dell'introduzione di tale norma⁹» sarebbe testimoniato, secondo gli stessi fautori dell'approccio distintivista, dai lavori preparatori al testo di legge, durante i quali sarebbe stato proprio «per dissipare ogni incertezza» sul punto, che si sarebbe deciso di introdurre l'inciso "al primo turno" (non presente nella versione originaria del testo)¹⁰, rendendosi con ciò esplicito «che le liste che si presentano da sole e non raggiungono il 3 per cento e si coalizzano al secondo turno non hanno diritto all'assegnazione dei seggi¹¹».

Dal canto loro, i fautori dell'approccio "estensivista" si sono invece concentrati sul tenore letterale della seconda parte della disposizione, trovandovi conferma della rilevanza «per l'attribuzione dei seggi nel consiglio», non della «presenza delle coalizioni in sé e per sé», ma della presenza di «liste nel momento effettivo in cui l'attribuzione è effettuata», dunque, se del caso, nel secondo turno di votazione¹². Su questa base, è stato, dunque, giocoforza acconsentire al "ripescaggio" di – ed

⁷ Così T.A.R. Veneto-Venezia, sez. III, 10 novembre 2009, n. 2742.

⁸ Cfr. in tal senso, T.A.R. Veneto-Venezia, n. 2742/2009, cit., in linea, in particolare, con Cons. Stato, sez. V, 10 febbraio 2003, n. 652 e Id., 4 giugno 2003 n. 3083.

⁹ Cfr. T.A.R. Veneto-Venezia, n. 2742/2009, cit.

¹⁰ Il testo originario dell'art. 5 della legge n. 120 del 1999 (ora comma 7 dell'art. 73 del T.U.E.L.) approvato al Senato, infatti, non conteneva l'inciso "al primo turno". Dai lavori preparatori (spec., dal resoconto stenografico della seduta n. 522 del 21 aprile 1999 della Camera dei deputati: esame dell'art. 4 - A.C. 5828, in <http://www.camera.it/dati/leg13/lavori/stenografici/sed522/s480.htm>) si ricava che la proposta di inserimento dell'inciso fu avanzata in Commissione, dal relatore della legge, d'accordo col Sottosegretario di Stato (in rappresentanza del Governo), come condizione per dare parere favorevole all'accoglimento del c.d. "emendamento Zacchera" (che, invece, aveva una formulazione più complessa, col disporre "che le liste che si presentano da sole e non raggiungono il 3 per cento e si coalizzano al secondo turno non hanno diritto all'assegnazione dei seggi").

¹¹ Così il relatore della legge nella seduta n. 522 del 21 aprile 1999, cit. Si noti come secondo parte della giurisprudenza amministrativa "distintivista" l'esame dei lavori preparatori al testo di legge non lascerebbe «spazio a dubbi in ordine alla volontà del legislatore di incentivare l'aggregazione sin dal primo turno delle forze politiche, stabilendo, per l'effetto, che una lista, che al primo turno abbia ottenuto meno del 3% dei voti, non può influire sulla determinazione delle cifre elettorali delle coalizioni così determinatesi» (così T.A.R. Veneto-Venezia, n. 2742/2009, cit., in cui tra i propri precedenti si richiama la decisione della sez. I del 30 ottobre 2003, n. 5717; e Cons. Stato, sez. V, 13 ottobre 2005, n. 5653).

¹² Cfr., sul punto, Cons. Stato, n. 1159/2009, cit.

all'assegnazione di seggi a – liste, che, pur non essendo riuscite ad attingere alla ridetta soglia di sbarramento nel primo turno di votazione, si siano, però, collegate, in sede di ballottaggio, con liste o coalizioni di liste adempienti, ritenendosi, in questi casi, di non essere in presenza di «entrambe le condizioni sopraindicate ai fini dell'esclusione dall'ammissione all'assegnazione dei seggi, così come prescritto dal citato art. 73, comma 7¹³».

Va, peraltro, ancora rilevato come il controverso disposto sia stato portato all'attenzione della Corte costituzionale, proprio nella parte in cui reca i «criteri di calcolo della cifra elettorale dei raggruppamenti di liste», col lamentare, si noti, seguendo l'approccio estensivista, l'incostituzionalità dell'esclusione, dall'assegnazione dei seggi, «delle liste che al primo turno non abbiano superato il 3% dei voti validi e non appartengano a nessun gruppo di liste che lo abbia superato», nel caso in cui il sindaco sia eletto al turno di ballottaggio¹⁴. La Corte, nel dichiarare la manifesta inammissibilità della questione¹⁵, non si è però astenuta dal rilevare l'esistenza di un «contrasto» nella giurisprudenza amministrativa, «la quale a volte ha affermato e altre volte ha negato la rilevanza (per la determinazione della cifra elettorale complessiva dei raggruppamenti di liste e la conseguente assegnazione dei seggi consiliari) dei collegamenti con candidati alla carica di sindaco dichiarati da liste siffatte, in occasione del ballottaggio» (v. l'ord. n. 305 del 2004). Che, poi, il suddetto contrasto sia ancora in atto, è dato di vedere nell'esigenza, emersa in tempi recenti, di porre delle norme di “interpretazione autentica”¹⁶ dell'equivalente normativa (a quella statale sin qui esaminata) contenuta nella legge “per la elezione diretta del sindaco” della Regione Sicilia¹⁷. Tuttavia, se una tale occasione ha rivelato nel legislatore siciliano una propensione “distintivista”, col precisare che le disposizioni in questione «si interpretano nel senso che ai fini dell'attribuzione del premio di maggioranza non sono computabili i voti espressi per le liste che [...] non sono ammesse all'assegnazione di seggi [...]»¹⁸; non ha chiarito – come pure si sarebbe potuto utilmente fare –, quale sia, più in generale, il turno elettorale da tenere in considerazione ai fini della contabilizzazione dei voti per l'elezione consiliare.

Esempio II

Si riprenda il caso propositivo nell'Esempio I. Il 3% dei voti validi totali (6927) corrisponde a 207,81. Si supponga che al primo turno gli Amici di Paola (A. di P.) si siano presentati da soli, sostenendo un proprio candidato sindaco (fermatosi al primo turno), e che abbiano preso 200 voti:

¹³ Così T.A.R. Lazio-Roma, n. 2667/2010, cit., richiamando, sul punto, Cons. Stato, sez. V, 19 marzo 1996 n. 290; Id., 20 settembre 2000 n. 4894; Id., 4 maggio 2001 n. 2519; e Id., 29 gennaio 2003, n. 455.

¹⁴ Ci si riferisce a T.A.R. Abruzzo-Pescara, ord. 29 gennaio 2004, n. 466 (in G.U. spec., n. 18/2004); per un'analisi dei dubbi di costituzionalità sollevati dal TAR Pescara cfr. A. CARASTRO, *Voto disgiunto e attribuzione dei seggi nell'organo consiliare di Comuni maggiori*, in *Comuni d'Italia*, 2004, 31 e ss.

¹⁵ Secondo la Corte, infatti, il T.A.R., nel seguire l'orientamento giurisprudenziale (“distintivista”) che nega la rilevanza dei collegamenti intervenuti in occasione del ballottaggio, avrebbe affermato poi «che la norma così interpretata viola l'art. 3 della Costituzione, perché il principio di eguaglianza impone invece di tener conto (anche) dei collegamenti dichiarati solo per il ballottaggio», finendo per domandare alla Corte una pronuncia di incostituzionalità cui sarebbe conseguita la stessa disciplina risultante dalla tesi interpretativa accolta dall'altro indirizzo «senza né verificare la possibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata, idonea a sottrarre la norma al contrasto con i parametri evocati, né (in alternativa) motivare sull'impossibilità di essa» (così nell'ord. 30 settembre 2004, n. 305, in cui la Consulta richiama la propria ord. 1° aprile 2003, n. 107).

¹⁶ Stabilisce, infatti, l'art. 6 (“Interpretazione autentica in materia di computo dei voti per l'attribuzione del premio di maggioranza”) della legge della Regione Sicilia 5 aprile 2011, n. 6 (di modifica “di norme in materia di elezione, composizione e decadenza degli organi comunali e provinciali”), che “Il comma 6 dell'articolo 4 ed il comma 7 dell'articolo 7 della legge regionale 15 settembre 1997, n. 35 e successive modifiche ed integrazioni, si interpretano nel senso che ai fini dell'attribuzione del premio di maggioranza non sono computabili i voti espressi per le liste che, ai sensi del comma 3-bis dell'articolo 4 e del comma 4-bis dell'articolo 7, non sono ammesse all'assegnazione di seggi”.

¹⁷ Trattasi, per la precisione, del comma 6 dell'art. 4 e del comma 7 dell'art. 7 della L.R. Sicilia 15 settembre 1997, n. 35, recante “Nuove norme per la elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale” (cfr. la nota precedente).

¹⁸ Così T.A.R. Sicilia-Catania, sez. II, 8 novembre 2012, n. 2569.

- secondo l'approccio "distintivista" vengono esclusi ed i voti presi non vengono più conteggiati;
- secondo l'approccio "estensivista", invece, al secondo turno di votazione la lista "Amici di Paola" si allea coi Cristiano democratici uniti (C.D.U.), con Alleanza Nazionale (A.N.), con Forza Italia (F.I.) e con Paola per Paola (P. per P.); i voti di lista vengono conteggiati e una tale lista può anche acquisire un qualche seggio.

3. La scelta politica "cruciale" tra la "governabilità" e la "rappresentatività".

A differenza della chiave di lettura letteral-sistematica, quella finalistica e teleologica (non a caso, presente in tutta la giurisprudenza in materia) è risultata determinante¹⁹. Nell'ottica "estensivista", un «ruolo di principio ermeneutico chiave²⁰» della normativa in questione è svolto dalla «primarietà» dell'obiettivo di «garantire un *ampio margine di governabilità* negli enti locali²¹», di cui darebbe prova, in particolare, il fatto che la normativa consenta «una composizione del consiglio comunale difforme da quella risultante dall'applicazione del criterio di mera proporzionalità²²», pur di favorire, per l'appunto, un «"governo" pieno e stabile dell'amministrazione comunale». Ebbene, nel perseguimento di un tale obiettivo, «il collegamento tra liste», se del caso, nel turno di ballottaggio, sarebbe funzionale ed anzi essenziale, avendo «l'evidente scopo di assicurare compagini compatte ed efficaci ed evitare, per converso, alle formazioni più deboli di rappresentare un *vulnus* al funzionamento dei [loro] corpi rappresentativi²³». Del resto, pur ammettendosi, in questa prospettiva, che la preferenza individuale per i candidati consiglieri si esprime solo al primo turno di elezione, tuttavia, la trasformazione dei collegamenti tra liste (in appoggio a diverse candidature) tra il primo ed il secondo turno di votazione, ancorché dipendente (esclusivamente) da accordi tra i candidati sindaci e i rappresentanti delle liste elettorali, potrebbe comunque dirsi – anche se solo «indirettamente» – riferibile agli elettori, essendo costoro messi in grado di conoscerne l'esistenza e le implicazioni²⁴. In quest'ottica, dunque, non si fatica a riconoscere il carattere a tutti gli effetti vincolante dei collegamenti intervenuti nel turno di ballottaggio, arrivandosi a concludere che, in una tale evenienza, la ripartizione dei seggi deve essere effettuata tenendo «inderogabilmente²⁵» conto degli apparentamenti successivi al primo turno «sicché le diverse liste finiscono, a tale fine per essere considerate come un nuovo gruppo senza distinzione tra quelle originarie e quelle apparentatesi successivamente²⁶»; ed a concepire il turno di ballottaggio, oltre che come una modalità per l'elezione diretta del sindaco, «anche come metodo per la composizione dei consigli comunali²⁷».

Diversamente, l'approccio "distintivista" punta a garantire la salvaguardia del «principio del rispetto della volontà espressa dal corpo elettorale²⁸» e, più in generale ancora, la valorizzazione del

¹⁹ Anche nel dibattito dottrinale su questi temi, le ragioni della "rappresentatività" e quelle "della governabilità" hanno avuto un ruolo centrale: si veda, al proposito, l'interessante confronto svoltosi sul sito dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, tra T.E. FROSINI, *Governare è meglio che rappresentare?* e V. ONIDA, *Postilla* (in <http://www.rivistaaic.it/articolorivista/governare-e-meglio-che-rappresentare>).

²⁰ Così Cons. Stato, sez. V, 11 giugno 1999, n. 632.

²¹ Così Cons. Stato, sez. V., 3 aprile 2007, n. 1509.

²² Così Cons. Stato, n. 632/1999, cit.; cfr., inoltre, nello stesso senso, Id., sez. V, 20 luglio 2001, n. 4055 e, più di recente, Id., n. 1159/2009, cit.

²³ Così T.A.R. Lombardia-Milano, sez. IV, 18 ottobre 2010, n. 6987, in linea, in partic., con Cons. Stato, n. 4055/2001, cit.

²⁴ Cfr., T.A.R. Sicilia-Catania, sez. III, 15 dicembre 2008, n. 2345; nonché, in senso analogo, Id., 13 maggio 2009, n. 906; cfr., inoltre, in precedenza, Cons. Stato, n. 4894/2000, cit.

²⁵ Così T.A.R. Puglia-Lecce, sez. I, 2 ottobre 2009, n. 2237.

²⁶ Cfr. T.A.R. Lombardia-Milano, n. 6987/2010, cit.; in linea con T.A.R. Puglia-Lecce, n. 2237/2009, cit.; Cons. Stato, sez. V, 9 dicembre 2008, n. 6123, e n. 1159/2009, cit.

²⁷ Così T.A.R. Puglia-Lecce, n. 2237/2009, cit.; cfr., inoltre, in senso analogo, T.A.R. Lombardia-Milano, n. 6987/2010, cit.; nonché Cons. Stato, sez. V, 17 maggio 1996, n. 576; Id., n. 4055/2001, cit.; Id., 28 febbraio 2011, n. 1269; Id., 26 ottobre 2011, n. 5721; e Id., 5 marzo 2012, n. 1255.

²⁸ Così T.A.R. Sicilia-Catania, n. 3384/2004, cit.; cfr., inoltre, in senso analogo, T.A.R. Puglia-Bari, sez. III, 1° dicembre 2005, n. 5384; e, Id., n. 1989/2008, cit.

voto individuale, «nel senso di attribuire alla volontà del cittadino elettore il massimo della sua potenzialità²⁹». È, dunque, in ultima analisi, in vista dell'obiettivo di garantire la “*rappresentatività del voto*” e del sistema di elezione che un tale approccio contrasta l'idea della rilevanza dei collegamenti instaurati nel turno di ballottaggio al fine dell'elezione dell'organo consiliare, puntando, invece, a conferire esclusivo rilievo alla volontà elettorale «cristallizzatasi» al termine del primo turno di votazione, scongiurando, così, la possibilità che, la volontà dei votanti, venga «strumentalizzata», per la creazione di maggioranze consiliari «estrane» e financo «tradita», nel senso di «snaturata, vanificata, ribaltata» dal determinarsi delle «logiche di apparentamento» delle parti politiche in lizza nel passaggio dal 1° al 2° turno di votazione, trattandosi di esiti reputati «certamente in contrasto con il sovraordinato principio di sovranità popolare³⁰».

Si tocca qui il punto probabilmente di maggiore attrito tra i due tipi di approcci, se solo si considera che l'idea distintivista, che vede negli “apparentamenti” tra il primo ed il secondo turno di votazione una semplice manifestazione di «una volontà politica³¹», riconoscendone «solo» «un significato politico³²», è fermamente contrastata dalla posizione estensivista, che ritiene che sarebbe «contraddittorio», «per la specifica rilevanza che la legge ha inteso assegnare alle coalizioni tra gruppi», se alle coalizioni «non fosse data rilevanza alcuna nella decisiva fase di riparto dei seggi [consiliari] a seguito di ballottaggio³³». Anche se, a quest'ultimo proposito, anche volendosi ragionare nell'ottica esclusivamente di un impegno di tipo politico, non andrebbe sottovalutata la rilevanza dell'accordo ai fini della futura scelta dei componenti dell'esecutivo comunale.

4. *Quale “arrotondamento” nell'assegnazione del “premio di governabilità”?*

Vi sono alcuni filoni della giurisprudenza amministrativa in materia di elezioni comunali che dimostrano, ci pare, in maniera inequivocabile, che agli obiettivi di “governabilità” sia stata data, almeno finora, la precedenza rispetto a quelli di “rappresentatività”. Ci si riferisce, in particolare, alla questione – dovuta anche qui ad una tecnica legislativa lacunosa, e che lungi dall'esser ripianata si è aggravata a seguito della messa a punto di norme di legge sancite la (ulteriore³⁴) riduzione del numero dei consiglieri³⁵ – delle *modalità di arrotondamento* del risultato derivante dal calcolo della percentuale del 60% dei seggi da assegnare in forza del premio di maggioranza (previsto dal comma 10 dell'art. 73 del T.U.E.L.), in quei casi in cui non prenda forma un “cifra intera”, dato che mentre non vi sono dubbi sul fatto che “resti” superiori allo “0,5” vadano arrotondati per “eccesso”, incerta si è rivelata, invece, la situazione in presenza di parti frazionarie inferiori allo “0,5” (v. l'esempio III in fondo al paragrafo)³⁶.

Nella giurisprudenza amministrativa, infatti, è stata poco seguita l'idea forte dell'approccio “distintivista”, secondo cui il 60% dei seggi del consiglio andrebbe concepito come un «punto di

²⁹ Così T.A.R. Sicilia-Palermo, n. 2442/2012, cit.

³⁰ Così T.A.R. Sicilia-Catania, n. 3384/2004, cit.; e, ancora, successivamente, Id., n. 2345/2008, cit.

³¹ Così T.A.R. Sicilia-Catania, n. 3384/2004, cit.

³² Così T.A.R. Puglia-Bari, n. 5384/2005, cit.

³³ Così Cons. Stato, n. 1159/2009, cit.; cfr. inoltre, al proposito, ancora più di recente, T.A.R. Sicilia-Palermo, n. 2442/2012, cit.; e, invece, in precedenza, Id. 23 novembre 1996, n. 1416; e Id., n. 692/1998 (v. *supra*, al §1, l'esempio I).

³⁴ L'art. 2 della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria per il 2010), infatti, in ossequio al principio della riduzione dei costi della politica, aveva già previsto che il numero dei consiglieri comunali e provinciali fosse ridotto del 20% (v. spec. i commi da 183-186), preoccupandosi, si noti, di precisare (al comma 184) che “l'entità della riduzione” sarebbe dovuta essere “determinata con arrotondamento all'unità superiore”.

³⁵ V. le modifiche apportate dall'art. 1, comma 2, della legge 26 marzo 2010, n. 42 (di conv. del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2, recante “interventi urgenti concernenti enti locali e regioni”) all'art. 2, commi da 183 a 187, della legge n. 191 del 2009, cit.

³⁶ Cfr., in argomento, V. IACOVISSI, *Elezioni comunali: “quanto” premio di maggioranza? riflessioni a seguito di una discordante giurisprudenza amministrativa*, in <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it>, 5, il quale auspica, *de iure condendo*, che il problema venga «affrontato in sede legislativa, rimuovendo l'attuale silenzio che, come si è potuto notare, è causa di non poche difficoltà interpretative».

equilibrio individuato dal legislatore tra i contrapposti valori della governabilità dell'ente locale e della tutela delle minoranze³⁷», che, come tale, non potrebbe essere alterato mediante l'arrotondamento della cifra decimale all'unità superiore, perché tale arrotondamento, comportando l'attribuzione alla coalizione collegata al sindaco vincente di un ulteriore seggio, pregiudicherebbe in modo ingiustificato il principio rappresentativo, già sacrificato dalla previsione di un correttivo maggioritario alla ripartizione proporzionale dei seggi medesimi. Conseguentemente, è risultata minoritaria la giurisprudenza che, nel muovere dal presupposto che il 60% dei seggi costituisca un «limite massimo», deduce «che quand'anche il rapporto percentuale non esprima un numero intero, le cifre decimali non potranno mai far variare in aumento il rapporto percentuale, facendo lievitare il numero dei seggi da assegnare alla coalizione collegata al sindaco vincente³⁸». Analogamente minoritaria è risultata quella posizione giurisprudenziale che ha risolto la questione applicando per analogia la disciplina prevista, in questi casi, per l'elezione del consiglio provinciale (contenuta all'art. 75, comma 8, del T.U.E.L.), procedendo, in presenza di decimali, all'arrotondamento per eccesso della cifra decimale, se superiore a 50 centesimi, e per difetto in caso contrario³⁹.

Diversamente, maggiore seguito l'ha riscontrato l'approccio “estensivista”, sul presupposto – che, peraltro, e per quanto di ragione, ha ricevuto l'avallo di una circolare del Ministero dell'Interno⁴⁰ – che la norma sia «rivolta a perseguire il fine fondamentale della migliore governabilità dei medi e grandi comuni⁴¹». Su questa base, si è dunque concluso per la natura “tassativa” della soglia del 60% dei seggi, reputandola non un limite “massimo” (nel senso, di “non più del”60%), ma, un limite “minimo”(nel senso di “almeno” il 60%), che richiederebbe di essere sempre e comunque conseguito, anche nelle ipotesi di “resti minimali”⁴².

Esempio III (Si ripropone in forma semplificata il caso affrontato da *Cons. di Stato, sez. V, 1 marzo 2012, n. 1197*)

Si supponga che si debbano assegnare 32 seggi consiliari: il 60% di 32 pari a 19,2;
- secondo l'“approccio distintivista”, si dovrebbero attribuire 19 seggi; mentre
- secondo l'“approccio estensivista”, se ne dovrebbero attribuire 20.

³⁷ Così Cons. Stato, sez. V, 21 maggio 2012, n. 2928.

³⁸ Così Cons. Stato, n. 2928/2012, cit.; cfr., in senso analogo, T.A.R. Abruzzo-L'Aquila, sez. I, 3 ottobre 2012, n. 600; Id., 16 ottobre 2012, n. 423; e Id., 6 dicembre 2012, n. 832; cfr., altresì, T.A.R. Marche-Ancona, sez. I, 26 ottobre 2012, n. 681.

³⁹ Cfr., in tal senso, T.A.R. Abruzzo-Pescara, n. 423/2012, cit.; cfr., inoltre, analogamente, Id., 12 ottobre 2012, n. 417; Id., 29 luglio 2011, n. 490; Id., 20 ottobre 2011, n. 572; nonché T.A.R. Emilia Romagna-Bologna, sez. II, 16 dicembre 2011, n. 841.

⁴⁰ Ci si riferisce alla circolare n. 8 del 2012 della Direzione centrale dei servizi elettorali del Dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'Interno (reperibile in http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/22/0180_Circ_008_2012.pdf), trasmessa ai Prefetti in vista delle elezioni comunali del 6 e 7 maggio 2012, nella quale si è provveduto a chiarire che «la percentuale del 60% da assegnare in virtù del premio di maggioranza deve essere determinata sempre attraverso l'arrotondamento per eccesso, anche nei casi in cui il numero dei consiglieri da attribuire alla lista o al gruppo di liste collegate al sindaco vincente contenga una cifra decimale inferiore ai 50 centesimi».

⁴¹ Così Cons. Stato, sez. V, 14 maggio 2010, n. 3021, che prosegue col chiarire che «Per coerenza con tale impostazione logica e sistematica, il rispetto del “premio” di maggioranza assume il ruolo di principio ermeneutico chiave, nel senso che, in presenza di norme che si prestino ad una duplice interpretazione, l'una che lasci indenne, l'altra che possa infrangere la soglia del sessanta per cento, va prescelta la prima». Cfr., inoltre, in senso analogo, in precedenza, Cons. Stato, n. 632/1999 cit.; e, invece, successivamente, Id., 1° marzo 2012, n. 1197 (v., *infra*, l'esempio III); si vedano, inoltre, T.A.R. Lazio-Latina, sez. I, 26 luglio 2012, n. 604; T.A.R. Piemonte-Torino, sez. II, 11 ottobre 2012, nn. 1082 e 1083; e T.A.R. Puglia-Bari, sez. II, 25 ottobre 2012, nn. 1827-1830.

⁴² Cfr., in tal senso, Cons. Stato, sez. V, n. 3021/2010, cit.; Id., n. 1197/2012, cit. (v., *infra*, l'esempio III); Id., 18 aprile 2012, n. 2260; e, da ultimo, Id. 12 febbraio 2013, n. 810; e Id., 24 gennaio 2013, n. 457 (di riforma di T.A.R. Marche-Ancona, n. 681/2012, cit.); cfr., inoltre, T.A.R. Emilia Romagna-Parma, sez. I, 10 luglio 2012, n. 266; T.A.R. Piemonte-Torino, nn. 1082 e 1083/2012, citt.; T.A.R. Puglia-Bari, nn. 1827-1830/2012, citt.; e, più di recente, Id., 24 gennaio 2013, n. 457.

5. Quali “voti validi” per il conteggio?

Un'altra questione controversa, da cui pure emerge la prevalenza, sinora, in materia, dell'obbiettivo della “governabilità” rispetto a quello della “rappresentatività”, concerne l'espressione “voti validi” (ai sensi del comma 10, dell'art. 73, del T.U.E.L.), con riguardo, però, qui (non alle interconnessioni tra “voti validi” e turni di voto, bensì) delle candidature votate. Essendosi trattato, infatti, di stabilire se, nel conteggio, in vista dell'attribuzione del premio di maggioranza – segnatamente, dell'attivazione dell'“ipotesi impeditiva” del superamento, da parte di “altra lista o altro gruppo di liste collegate” del “50 per cento dei voti validi” (ai sensi dell'art. 73, comma 10) –, tra i “voti validi” debbano essere inclusi soltanto i voti attribuiti a favore delle liste e dei candidati alla carica di consigliere, o, invece, oltre (in aggiunta) a questi, anche le preferenze assegnate (foss'anche esclusivamente) a favore dei candidati alla carica di sindaco (v. l'esempio IV alla fine del paragrafo).

I giudici amministrativi siciliani sono stati i primi ad essersi fatti carico del problema⁴³, riconoscendo, anche qui, l'importanza dell'«esigenza di garantire quanto più possibile la stabilità del governo locale», ed avvalorando, su questa base, l'idea della necessità di contabilizzare *tutti i voti*, non esclusi «quelli resi soltanto a favore di un candidato sindaco, e non anche di una lista partecipante alla competizione per l'elezione dei consiglieri⁴⁴». Un tale riconoscimento della centralità, «per regola generale», della garanzia dell'«ampio margine di governabilità degli enti locali», in quanto «desumibile dalla regola generale del maggioritario individuata dal legislatore quale criterio ispiratore della disciplina delle elezioni comunali», ha trovato poi ulteriori occasioni di consolidamento, anche al di fuori del territorio siciliano, da parte della giurisprudenza dei T.A.R.⁴⁵, e, soprattutto, dei giudici del Consiglio di Stato⁴⁶. In particolare questi ultimi hanno ritenuto – si noti, riconoscendo la rilevanza dei risultati di voto del primo turno – che «una serie di argomenti interpretativi di natura letterale, logico-sistematica e teleologica» militerebbe a favore dell'idea per cui “il 50 per cento dei voti validi”, di cui al comma 10 dell'art. 73 T.U.E.L., andrebbe rapportato al *numero complessivo dei voti espressi nel primo turno*, compresi quelli per la sola elezione del sindaco, nelle ipotesi di ballottaggio⁴⁷, come in quelle in cui l'elezione si concluda al primo turno di voto⁴⁸.

Così, sotto il profilo teleologico si è tornati a sottolineare l'importanza della «previsione del c.d. premio di maggioranza» nell'assolvere «alla funzione di garantire la governabilità dei comuni», desumendo da ciò che «l'ambito di applicazione del correttivo all'attribuzione del premio di maggioranza, in omaggio all'opposto e recessivo principio di garantire la rappresentatività del voto espresso nell'elezione dei consiglieri comunali, debba essere interpretato restrittivamente». Dal punto di vista della lettera della norma, poi, si è ritenuto che «In applicazione del criterio ermeneutico della presuntiva costanza terminologica del legislatore nell'ambito di uno stesso testo normativo, [...] il legislatore, qualora avesse voluto riferirsi alla diversa base di calcolo dei soli voti di lista, avrebbe fatto ricorso alla diversa ed univoca locuzione “50 per cento delle cifre elettorali complessive”, impiegata nel precedente articolo di legge». Ed, infine, sotto un profilo d'interpretazione logico-sistematica, si è tenuto a considerare come, seguendosi la diversa strada distintivista, si finirebbe per

⁴³ Ci si riferisce, in particolare, alla decisione n. 14 del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana (in sede giurisdizionale), resa già il 21 gennaio 2005; v., inoltre, ancora successivamente, Id., 1° agosto 2005, n. 514; e Id., 23 settembre 2008, n. 781.

⁴⁴ Così T.A.R. Sicilia-Catania, sez. III, 4 giugno 2009, n. 1023.

⁴⁵ Ci si riferisce, ad es., a T.A.R. Piemonte, sez. II, sent. 23 ottobre 2009, n. 2316; T.A.R. Calabria, sez. II, sent. 2 luglio 2010, n. 1422; T.A.R. Cagliari, sez. II, sent. 4 novembre 2011, n. 1060; ma anche, ad es., a T.A.R. Sicilia-Catania, 6 ottobre 2011 n. 2401; Id. n. 1023/2009, cit.; e Id., 11 novembre 2010, n. 4405.

⁴⁶ Ci si riferisce, in particolare, a Cons. Stato, sez. V, 14 maggio 2010, n. 3021 e 3022 (di “conferma” di T.A.R. Piemonte, n. 2316/2009, cit.), cit.; e a Id., 17 maggio 2012, n. 2823.

⁴⁷ Cfr., sul punto, Cons. Stato, n. 3022/2010, cit.

⁴⁸ Cfr., sul punto, Cons. Stato, sez. V., sent. 16 febbraio 2012, n. 802.

pervenire «al risultato assurdo, certamente esulante dalla *voluntas legis*, di paralizzare l'attribuzione del c.d. premio di maggioranza anche nei casi, in cui solo una minoranza dell'elettorato abbia espresso il voto di lista e la maggioranza si sia limitata ad esprimere il voto per i candidati alla carica di sindaco⁴⁹» (v. la seconda parte della Tabella esemplificativa riportata a fine paragrafo).

In realtà, problemi di portata non meno rilevante da un punto di vista logico si presentano anche volendosi seguire l'approccio estensivista, dato che, in forza del meccanismo di votazione, se ne dovrebbe ricavare la sostanziale duplicazione di tutti i voti dati dagli elettori solo alla lista o ai candidati consiglieri⁵⁰ al fine, proprio, di contabilizzarli per il calcolo dell'ammontare dei voti dei candidati sindaci, arrivandosi alla situazione paradossale per cui «il 50% di cui al comma 10 dell'art. 73 del T.U.E.L., se rapportato alla totalità dei voti validi (e quindi a quelli espressi per il Sindaco sommati a quelli espressi per le liste) non [potrebbe] mai essere raggiunto da una lista o gruppo di liste⁵¹». Ma, anche senza voler arrivare a configurare questa ipotesi estrema, è intuitivo che se la base di calcolo dei voti validi si amplia, anche la percentuale del 50% dei voti validi quale soglia impeditiva dell'assegnazione del premio subisce un conseguente innalzamento in termini di risultato numerico (risultando più difficile da raggiungere)⁵².

⁴⁹ Così Cons. Stato, n. 3022/2010, cit., il quale prosegue col considerare come: «In casi siffatti, sarebbe del tutto irragionevole controbilanciare la posizione del sindaco, il quale abbia conseguito la maggioranza assoluta dei voti validi senza il sostegno di una lista o di un gruppo di liste munite di una maggioranza altrettanto assoluta, con una maggioranza di consiglieri esponenti di liste a lui antagoniste, in ipotesi espressione di una percentuale dell'elettorato di gran lunga inferiore alla maggioranza assoluta dei voti validi espressi nell'elezione del sindaco»; mentre «Solo rapportando “il 50 per cento dei voti validi”, di cui al comma 10 dell'art. 73, al numero complessivo dei voti espressi nel primo turno, compresi quelli per la sola elezione del sindaco, la norma va ricondotta a razionalità, in quanto in tal caso soltanto rimane giustificato – nel disegno del legislatore – il contrappeso della diversa composizione del consiglio comunale quale espressione rappresentativa di una maggioranza di voti di lista divergente da quella conseguita dalle liste collegate al sindaco eletto con la maggioranza assoluta dei voti».

⁵⁰ V., al proposito, *infra*, la nota 59.

⁵¹ È quanto si sostiene nelle controdeduzioni ad una nota depositata in data 6 giugno 2011, presentate il 9 giugno 2011 da un rappresentante di lista in seno alla Commissione Elettorale Centrale alla Commissione Elettorale Centrale (v. le in <http://mazzoaria.wordpress.com/2011/12/16/controdeduzioni-per-la-commissione-elettorale-centrale/>).

⁵² Può essere di un qualche interesse rilevare, poi, come, in modo, anche qui, per certi versi paradossale, si sia arrivati a sostenere (da una “parte ricorrente”) che l'inciso dell'art. 73 del T.U.E.L. “sempre che 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” dovrebbe essere applicato anche nelle ipotesi in cui il 50% dei voti validi sia stato conseguito al primo turno dalla medesima coalizione collegata al candidato proclamato Sindaco dopo il turno di ballottaggio, finendo così per escludersi l'applicazione del premio di maggioranza alla lista o gruppo di liste che sosteneva il candidato Sindaco (!). Una tale opzione interpretativa non è stata condivisa dai giudici, «in virtù non solo di quanto espressamente previsto nella norma, ma anche alla luce della *ratio* della disposizione»; col considerarsi come una tale normativa non potrebbe «che fare riferimento a liste o gruppi di liste diverse da quelle che sostenevano il candidato Sindaco eletto, poiché altrimenti la disposizione stessa verrebbe privata del suo significato» (v. T.A.R. Campania-Napoli, sez. II, 30 novembre 2010, n. 26264).

Comunque sia, la situazione, con riguardo a questo specifico profilo⁵³, avrebbe potuto dirsi assestata se, per una sorta di eterogenesi dei fini, non fossero stati gli stessi giudici siciliani⁵⁴, di recente, a riaprire i giochi, rilevando (si noti, nella totale noncuranza della norma di interpretazione autentica di senso contrario a cui, nel frattempo, aveva messo mano il legislatore siciliano⁵⁵) la necessità di dare il dovuto rilievo, anche ai fini del conteggio dei “voti validi”, sia alla possibilità, riconosciuta agli elettori, di «votare il solo nominativo del sindaco, tracciando il segno sul relativo rettangolo, con ciò escludendo che il voto vada attribuito alla lista con la quale il sindaco è collegato»; sia al fatto che, mentre il segno tracciato sul riquadro contenente la lista (o il gruppo di liste) cui il sindaco è collegato vale ad attribuire il voto automaticamente al candidato sindaco, «non è vero, l’inverso», e, cioè, che il segno tracciato sul nominativo del candidato sindaco vada attribuito anche alla lista o al gruppo di liste cui il candidato sindaco è collegato⁵⁶. Si è così ritenuto che «la “contaminazione”» tra voti per i candidati sindaci e voti per le liste concorrenti per il rinnovo del consiglio comunale non troverebbe alcuna giustificazione, ed anzi risulterebbe «fuorviante del risultato elettorale», dato che si baserebbe sul presupposto “non veritiero” secondo cui «l’elettore vota congiuntamente sia il candidato sindaco che la lista, una o più, presentate per l’elezione del consiglio comunale con la quale ciascun candidato alla carica di sindaco è tenuto a dichiarare di volersi collegare al momento della presentazione della candidatura⁵⁷». Concludendosi, del tutto in linea con la prospettiva distintivista, che l’espressione legislativa “voti validi” debba essere «riferita e circoscritta alle schede contenenti voti validi di lista per l’elezione del consiglio comunale, escludendo invece i voti validamente espressi in favore dei soli candidati sindaci⁵⁸».

Esempio IV

(si ripropone in forma semplificata il caso affrontato da *Cons. di Stato, sez. V, sent. 14 maggio 2010, n. 3022*)

Si supponga che nell’elezione del sindaco al primo turno di voto vengano espressi 19478 voti e che i candidati sindaci maggiormente votati siano

- Carlo: con 8980 voti e

- Maurizio: con 8064.

Al ballottaggio i risultati sono:

- Carlo: 7141 voti e

- Maurizio: 9827 voti (W)

Nell’elezione dei consiglieri comunali il totale dei voti validi di lista espressa è stato pari a 17705, di cui:

- 9134 voti conseguiti dalle liste collegate al candidato sindaco non eletto e

- 8571 voti conseguiti dalle liste collegate al candidato sindaco eletto.

⁵³ Per quanto riguarda un caso in cui è stato affrontato (non il profilo del “premio di maggioranza” ma) il diverso profilo delle modalità di calcolo “del 3 per cento dei *voti validi*” (di cui all’art. 73, comma 7, del T.U.E.L.), v. T.A.R. Liguria, sez. II, 26 luglio 2012 e Cons. Stato, sez. V, 6 marzo 2013, n. 1360. Nell’occasione il T.A.R. Liguria è arrivato addirittura a contraddire la lettera della norma e la stessa giurisprudenza del Consiglio di Stato (richiamata sul punto), col sostenere (senza, peraltro, ulteriormente soffermarsi sul punto) che «Per individuare la soglia del 3% dei voti validi si deve avere riguardo ai voti ottenuti dal candidato sindaco vincente e non a quelli di lista» (§8). Mentre il Consiglio di Stato, ha confermato, seguendo l’approccio “estensivista”, che il calcolo dei “voti validi” debba effettuarsi con riguardo ai voti espressi per le liste dei candidati ed altresì per le candidature alla carica di sindaco; tenendo, inoltre, a considerare che la tesi “distintivista” (sostenuta dalla parte ricorrente ed appellante) secondo cui i “voti validi”, in relazione ai quali dovrebbe calcolarsi la soglia del 3%, ai fini dell’ammissione delle liste all’assegnazione dei seggi, dovrebbero essere soltanto quelli ottenuti dalle liste in competizione (voti validi di lista) e non già tutti quelli espressi per l’elezione del sindaco, non solo non troverebbe «alcun fondamento normativo», ma, anzi, sarebbe «smentita dal tenore letterale e dalla *ratio* delle disposizioni che regolano la fattispecie in esame» (§5.2.). Sulla vicenda, sia consentito rinviare a L. TRUCCO, *Questioni controverse concernenti il computo della soglia di sbarramento (al 3% dei voti validi) nelle elezioni comunali*, in *Nuova giurisprudenza Ligure*, n. 2 del 2013 (in corso di pubblicazione).

⁵⁴ Ci si riferisce, per la precisione, a T.A.R. Sicilia-Catania, n. 2569/2012, cit.

⁵⁵ V., *supra*, la nota 16.

⁵⁶ Cfr., in tal senso, T.A.R. Sicilia-Catania, n. 2569/2012, cit.

⁵⁷ Così T.A.R. Sicilia-Catania, n. 2569/2012, cit.

⁵⁸ Così T.A.R. Sicilia-Catania, n. 1023/2009, cit.

- Secondo l'approccio "distintivista" per il calcolo del "50 per cento dei voti validi" bisogna tener conto del montante costituito dai soli voti validi complessivi di lista, quindi 17705 voti; pertanto seguendosi l'approccio "distintivista", il premio di maggioranza nel caso di specie non sarebbe dovuto essere attribuito, ammontando, il 50% di 17705 voti a 8852,5 voti ed avendo preso le liste collegate al candidato sindaco non eletto 9134 voti (superando, dunque, il 50 per cento dei voti validi).

- Secondo l'approccio "estensivista", invece, per il calcolo del "50 per cento dei voti validi" bisogna tener conto del montante costituito dai voti validi espressi nell'elezione del sindaco, quindi 19478 voti; pertanto seguendosi l'approccio estensivista, il premio di maggioranza nel caso di specie è stato elargito, in quanto nessuna lista o un gruppo di liste ha ottenuto il 50% di 19478 voti, pari a 9739 voti.

Paradosso rilevato dai fautori dell'“approccio estensivista”

Si supponga che nell'elezione del sindaco al primo turno di voto vengano espressi 20 mila voti e che i candidati sindaci maggiormente votati siano

- Carlo: con 8 mila voti e

- Maurizio: con 9 mila voti

Al ballottaggio i risultati sono:

- Carlo: 8500 voti e

- Maurizio: 9500 voti (vince)

Nell'elezione dei consiglieri comunali il totale dei voti validi di lista espressa è stato pari a 1000, di cui:

- 900 voti conseguiti dalle liste collegate al candidato sindaco non eletto e

- 100 voti conseguiti dalle liste collegate al candidato sindaco eletto.

• Seguendosi l'approccio distintivista, a dispetto del successo elettorale del sindaco vincente, il premio di maggioranza non dovrebbe essere attribuito alle liste che lo hanno sostenuto, ammontando, il 50% di 1000 a 500 ed avendo preso le liste collegate al candidato sindaco non eletto, al primo turno, 900 voti (superando, dunque, il 50 per cento dei voti validi, necessario a far scattare l'ipotesi impeditiva dell'elargizione del premio).

6. Ragioni “ideologiche” e “coerenza logica” del sistema tra approcci estensivista e distintivista.

La constatazione del ruolo svolto dall'obbiettivo della “governabilità” sull'interpretazione e l'applicazione della normativa per l'elezione dei sindaci e dei consiglieri nei comuni più popolosi, induce ad alcune considerazioni di “merito”, e di “metodo”.

Quanto al “merito”, pare infatti evidente che si sia presentata qui una delle sfide più intriganti e difficili degli ordinamenti democratici: la ricerca, cioè, di forme di equilibrio accettabili e, possibilmente, efficaci, tra le esigenze di governabilità delle assemblee (e, più in generale, dell'“ente”) e quelle, non meno stringenti, di rappresentatività del voto (e del sistema di elezione). La scelta di sovraccaricare il sistema elettorale di aspettative di governabilità, anche se, specie nel breve periodo, può apparire la più agevole da percorrere, non è priva di criticità. Ciò che è tanto più vero, specie se si condivide l'idea che competa primariamente ed “istituzionalmente” alle regole sulla forma di governo intervenire sulla “governabilità”; mentre ai sistemi di elezione spetta, prima di tutto e fondamentalmente, di salvaguardare (si precisa, al di là della loro natura selettiva o proiettiva) il carattere “rappresentativo” del sistema, assicurando, in particolare, una certa capacità di incidenza del voto individuale sulla scelta finale degli “eletti”.

Quanto, poi, al “metodo”, è possibile ritenere che (specie là dove sia predisposto un robusto sistema di razionalizzazione della forma di governo) nel lungo periodo possa risultare premiale la scelta di valorizzare sistemi di elezione che favoriscano il compimento di scelte “sincere” (anche) da parte delle parti politiche in lizza. Mentre può rivelarsi persino imprudente la previsione di meccanismi che inducano ad alleanze elettorali “forzate”, create pour l'espace d'un matin, con lo specifico intento delle parti in lizza di ottenere nell'immediato un qualche *benefit* elettorale, già mettendo in conto il “ritorno” alla propria identità politica originaria. Per quanto più direttamente ci interessa, proprio in una prospettiva sensibile alle ragioni della “governabilità”, si è indotti a guardare con perplessità a taluni degli esiti a cui ha condotto la prospettiva estensivista, sembrando più indurre ad alleanze “col vincitore”, che ad unioni elettorali con programmi di governo prestabiliti e condivisi.

Si pensi emblematicamente al “ripescaggio” delle liste che non abbiano superato la soglia di sbarramento al primo turno, ed a come, sulla stessa linea, l’approccio estensivista abbia finito, con un certo paradosso, per contraddire la stessa *ratio* dell’istituto (di favorire, per l’appunto, “la governabilità”).

Peraltro, l’approccio distintivista ha “dalla sua” alcuni «argomenti forti», basati sull’analisi di taluni meccanismi del sistema di votazione (in senso tecnico)⁵⁹: segnatamente, il fatto, che agli elettori è dato modo di esprimere la propria preferenza «solo al primo turno»; e conseguentemente, che «soltanto nel primo turno possono aversi più di due liste o più di due raggruppamenti, mentre nel secondo turno le liste o i raggruppamenti possono essere solo due⁶⁰»: ritenendosi che sarebbe un “non-senso” tener conto di risultati elettorali a cui gli elettori non abbiano preso personalmente parte⁶¹. *Last but not least*, all’elettore è consentito di dare il proprio suffragio (al primo turno), se del caso, «addirittura in modo disgiunto rispetto alla preferenza espressa per il Sindaco⁶²», essendo dunque ben possibile che in consiglio vi sia una situazione di equilibrio tra consiglieri eletti nella lista o nelle liste collegate al sindaco e consiglieri eletti in altre liste, come anche che vi sia una maggioranza contrapposta al sindaco (c.d. “anatra zoppa”)⁶³. Ciò che, come, del resto, ha tenuto a considerare la stessa Corte costituzionale (puntualmente richiamata, sul punto, dai fautori dell’approccio distintivista) dimostrerebbe «che la governabilità dell’ente locale non è assunta come un valore assoluto» dalla legge, «ma è apprezzata come valore specificamente tutelabile (giustificandosi la alterazione del criterio proporzionale) soltanto nel caso, di maggior allarme, della frammentazione dei consensi espressi, che è quello del sindaco “debole” collegato ad una o più liste “deboli”⁶⁴» (v. la sent. 4 aprile 1996, n. 107).

A consigliare, tuttavia, l’adozione dell’approccio “distintivista”, sono anche ragioni di “coerenza logica” del sistema, con particolare riguardo alle ricadute che, tra i vari meccanismi elettorali previsti dalla normativa⁶⁵, il conferimento di rilevanza al primo piuttosto che al secondo turno di votazione

⁵⁹ In estrema sintesi, un tale sistema di voto, dà modo agli elettori di votare validamente a beneficio di una lista e del candidato sindaco dalla medesima lista sostenuto (voto doppio); oppure a favore di una lista, o per un candidato consigliere (nell’ambito della lista votata), valendo, in queste due ultime ipotesi, un tale voto, automaticamente (per la lista e) per il candidato sindaco “collegato” (voto fuso); ancora in alternativa, – e son queste le ipotesi che qui più interessano, essi possono esprimere il proprio suffragio unicamente per il sindaco, senza effetto automatico di trasferimento del voto alla/e lista/e che lo sostengono (voto esclusivo); o per un candidato alla carica di sindaco e per una lista diversa rispetto a quella/e da cui questi è sostenuto (c.d. voto disgiunto). Riguardo alle varie ipotesi di nullità del voto, cfr. MAGGIORA E., *La valutazione del voto nelle operazioni di scrutinio (II)*, in *Lo Stato civile italiano*, 2004, 137 e ss.; e in *Guida teorico pratica alle elezioni comunali*, in *Lo Stato civile italiano*, 2009, 446 e ss. e 766 e ss.; sia, inoltre, consentito rinviare, in argomento, a L. TRUCCO, *Fondamenti di diritto e legislazione elettorale*, Torino, 2011, 124 e ss.; e in *Democrazie elettorali e stato costituzionale*, Torino, 2011, 432 e ss.

⁶⁰ Così T.A.R. Sicilia-Catania, n. 3384/2004, cit.; cfr., inoltre, in senso analogo, T.A.R. Puglia-Bari, n. 5384/2005, cit.; nonché, più di recente, Cons. Stato, n. 5721/2011, cit.

⁶¹ Cfr., al proposito, Cons. Stato, n. 632/1999, cit.

⁶² Così T.A.R. Veneto-Venezia, n. 2742/2009, cit.; cfr., inoltre, in senso analogo, in precedenza, Id., n. 5717/2003, cit.; T.A.R. Sicilia-Catania, n. 3384/2004, cit.; nonché Id., n. 2345/2008, cit.; e T.A.R. Puglia-Bari, 1989/2008, cit.

⁶³ Ciò accade quando la/e lista/e collegata/e al sindaco eletto non raggiungano il 50% dei voti, per cui potrebbe aversi che la lista/e di uno dei candidati sconfitti abbia/abbiano ottenuto più del 50% dei voti, acquisendo, appunto, la maggioranza in consiglio.

⁶⁴ V. Corte cost., sent. 4 aprile 1996, n. 107. Si noti, peraltro, come nella medesima decisione la Corte abbia tenuto a considerare che «Nel primo turno l’elettorato è chiamato ad esprimersi sia per i candidati alla carica di sindaco, sia per le liste che concorrono per la composizione del consiglio comunale. Quindi, ancorché espresso in un’unica scheda, il voto è doppio e, secondo una precisa e consapevole opzione del legislatore, può essere anche disgiunto, nel senso che è possibile che l’elettore voti per un candidato sindaco e, contemporaneamente, per una lista ad esso non collegata» (v. il punto 2.2. del “*Considerato in diritto*”).

⁶⁵ Si pensi, ad es., al di là di quanto s’è avuto modo già di considerare, alla verifica delle c.d. “soglie impeditive”: il comma 10 dell’art. 73 del T.U.E.L. stabilisce, infatti – al primo come al secondo turno di voto – che il premio del “60 per cento dei seggi” vada “alla lista o al gruppo di liste che non abbia già conseguito, ai sensi del comma 8, “almeno il 60 per cento dei seggi del consiglio” e “sempreché nessuna altra lista o altro gruppo di liste collegate abbia superato il 50 per cento dei voti validi”. Si pensi, inoltre, alla “soglia positiva” da traguardare per l’ottenimento del premio di maggioranza: il comma 10 dell’art. 73 del T.U.E.L. prevede, infatti, che “Qualora un candidato alla carica di sindaco sia proclamato

ha sulla detrazione (c.d. prededuzione) dei seggi da assegnare ai candidati sindaci nei casi in cui essa avvenga contestualmente all'elargizione del premio di governabilità (si rammenta, al proposito, che, in base al comma 11 dell'art. 73 del T.U.E.L. "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").

In questi casi, seguendo la prospettiva "distintivista", il modo di procedere risulta alquanto lineare. Ed infatti, una volta determinato – sulla base dei voti ottenuti al primo turno – il numero dei seggi spettanti a ciascuna lista o gruppo di liste collegate, si procede ad assegnare il seggio (consiliare) ai candidati alla carica di sindaco non risultati eletti, collegati a ciascuna lista o gruppo di liste collegate che abbia ottenuto almeno un seggio, attraverso la detrazione di tale seggio dall'ammontare complessivo di seggi spettanti alle suddette liste o gruppi di liste, senza, comunque, che per ovvie ragioni, possa risultare intaccato il premio di maggioranza (dato che questo viene elargito alla sola lista o gruppo di liste che sin già dal primo turno di voto abbiano sostenuto il candidato sindaco risultato eletto). Un tale modo di procedere, è bene precisare, vale anche nell'ipotesi di candidati sindaci non ammessi al ballottaggio, sostenuti, al primo turno, da liste che, in vista dello svolgimento del ballottaggio stesso, abbiano mutato le proprie alleanze, dato che nell'ottica "distintivista" si dà rilievo al «significato giuridico connesso al legame (leggi vincolo) che le liste collegate al primo turno – che abbiano ottenuto almeno un seggio – hanno col candidato sindaco non ammesso al ballottaggio», considerandosi un tale vincolo «di per sé produttivo di effetti per il designato (nomina a consigliere)», indipendentemente, dunque, dalle scelte (politiche) fatte successivamente di appoggiare l'uno o l'altro dei candidati ammessi al ballottaggio⁶⁶.

7. *Segue. La prededuzione dei seggi ai candidati sindaci nella prospettiva estensivista.*

Le cose, invece, si complicano sino al punto, addirittura, da sconsigliarne l'adozione, in un'ottica "estensivista". Così, una prima ipotesi che si presenta in una tale prospettiva è quella in cui i candidati sindaci, non eletti al primo turno e non pervenuti, nemmeno, al ballottaggio, fossero sostenuti, al primo turno, da liste, *solo una* delle quali sia risultata collegata, al secondo turno, al candidato sindaco eletto (mentre le altre liste non si siano alleate con alcuno dei candidati in lizza al ballottaggio). In questo caso – contravvenendosi all'idea forte dell'approccio estensivista della rilevanza dei risultati del solo turno di ballottaggio – i seggi sono stati "sottratti" (*rectius*: "prededotti") proprio da quelli spettanti alle liste non collegate ad alcun candidato al secondo turno, ritenendosi «tutt'altro che incoerente con la *ratio legis*» che la lista che scelga di appoggiare nessuno dei candidati per il ballottaggio divenga «automaticamente lista di minoranza», venendo, conseguentemente, a «subire tale ulteriore *deminutio*⁶⁷».

Una seconda ipotesi, per certi versi ancora più problematica, è quella in cui i candidati sindaci non eletti al primo turno e non andati al ballottaggio siano sostenuti da liste collegantisi *tutte*, in sede di ballottaggio, ad un (altro) candidato sindaco, eletto. In tale evenienza, infatti, è parso "inevitabile" stabilire «quale fra i due principi introdotti dal citato art. 7 della legge n. 81 del 1993» debba prevalere: «se quello dell'attribuzione del premio di maggioranza o quello della nomina a consigliere dei

eletto al primo turno" di votazione, per l'elargizione del premio, la lista o il gruppo di liste a lui collegate deve avere "ottenuto almeno il 40 per cento dei voti validi" (*quorum* abbassato, rispetto all'originario "50 per cento dei voti validi", dall'art. 1, comma 1, della legge 30 aprile 1999, n. 120: sulle problematiche emerse durante la vigenza della precedente formulazione si rinvia a R. BALDUZZI, P. COSTANZO, *Commento al Capo I della legge n. 81 del 1993*, cit., 1001 e ss.).

⁶⁶ Cfr., sul punto, T.A.R. Puglia-Bari, 1989/2008, cit.

⁶⁷ Così Cons. Stato, n. 1509/2007, cit.; cfr., inoltre, successivamente, Id., n. 1159/2009, cit.; ed, in precedenza, Id., sez. V, 6 febbraio 2001, n. 486; e Id., n. 4055/2001, cit.

candidati alla carica di sindaco non eletti». Ebbene, la giurisprudenza amministrativa maggioritaria ha dimostrato di privilegiare il primo dei due suddetti principi⁶⁸. Per la precisione, si è assistito, sul punto, ad «una sostanziale evoluzione dell'orientamento giurisprudenziale⁶⁹» (estensivista). Inizialmente, infatti, ritenendosi che, se si fosse detratto il seggio dall'ammontare (dei seggi) spettanti alla maggioranza, si sarebbe finito non solo per beneficiare le liste collegate al vincitore «apparentate al primo turno col diverso candidato», ma anche per intaccare il premio riservato agli eletti nelle liste in appoggio al sindaco eletto⁷⁰, si è ammessa la possibilità –contravvenendosi (anche qui) all'idea della rilevanza dei risultati del solo turno di ballottaggio – di effettuare «la detrazione del seggio da attribuire al candidato sindaco non ammesso al ballottaggio [...] senza intaccare il “premio di maggioranza, nell'ambito, cioè, del quaranta per cento dei seggi residui che spettano al gruppo di liste alle quali il candidato era collegato al primo turno⁷¹». Diversamente, in un secondo momento⁷² – portando, invece alle estreme conseguenze l'idea di attribuire il massimo rilievo ai risultati del ballottaggio – sono state reputate del tutto «estrane allo schieramento originario⁷³» (c.d. “effetto dissoluzione”) le liste collegate, al secondo turno, ad un candidato sindaco (diverso da quello del primo turno), risultato poi vincente⁷⁴. Inoltre, è stata considerata «totalmente inapplicabile⁷⁵» la “riserva” ai candidati sindaci non eletti al primo turno e non ammessi al ballottaggio, dei seggi di consigliere eventualmente ottenuti dalle liste originariamente collegate (c.d. “effetto paralizzante” del meccanismo di prededuzione).

Che, peraltro, il riconoscimento della possibilità che candidati sindaci, sebbene sostenuti da liste in grado di ottenere almeno un seggio, non si vedano assegnato alcun posto consiliare sia ben lontano dal potersi dire condiviso è dato di vedere in quella giurisprudenza amministrativa che –rifacendosi, significativamente, alla sentenza della Corte Costituzionale 29 aprile 1996, n. 135 – ha sostenuto⁷⁶, all'opposto, sia l'inammissibilità della soluzione dell'“annichilimento automatico” di quanto precede il ballottaggio (una volta che questo abbia avuto svolgimento); sia, d'altro canto, l'inderogabilità della prededuzione del seggio, ritenendo, anche in base alla lettera della norma, che quest'ultimo meccanismo vada sempre e comunque assicurato a «prescinde[re] dalla successiva “scelta politica” di esse liste di appoggiare l'uno o l'altro dei candidati ammessi al ballottaggio⁷⁷».

Ma non solo. Vanno, infatti, anche segnalati alcuni recenti interventi giurisprudenziali⁷⁸ in cui, seguendosi l'approccio distintivista, si è rivalutato il meccanismo di prededuzione (ridimensionandosi, per contro, il c.d. “effetto dissolvimento” della originaria coalizione), col rilevarsi la necessità «ai fini dell'attribuzione dei seggi di consigliere comunale» di tenere in considerazione i candidati sindaci non eletti, «in modo che *ciascun* candidato Sindaco non eletto riceva il seggio di Consigliere comunale a carico della propria lista (o gruppo di liste) a lui collegata nel primo turno elettorale⁷⁹», essendo sull'offerta elettorale, per l'appunto, del primo turno di votazione che, in quest'ottica «grava lo scorporo del seggio a favore del candidato alla carica di

⁶⁸ Cfr., ad es., in tal senso, T.A.R. Sardegna-Cagliari, sez. II, 4 gennaio 2006, n. 1; T.A.R. Lombardia- Milano, n. 6987/2010; ma anche, ad es., Cons. Stato, n. 632/1999, cit.; e Id., sent. 12 ottobre 1999, n. 1442.

⁶⁹ Così T.A.R. Puglia-Lecce, n. 2237/2009, cit.

⁷⁰ Così Cons. Stato, n. 1509/2007, cit. (di riforma di T.A.R. Puglia-Bari, n. 5384/2005, cit.); cfr., inoltre, in senso analogo, T.A.R. Lazio-Roma, n. 2667/2010, cit.

⁷¹ Così Cons. Stato, n. 632/1999, cit.

⁷² Un tale “mutamento di rotta”, come ha tenuto a rilevare il T.A.R. Puglia-Lecce, n. 2237/2009, cit., sarebbe stato «rispecchiato» da Cons. Stato, n. 1159/2009, cit.

⁷³ Così T.A.R. Lombardia-Milano, n. 6987/2010, cit.; cfr., inoltre, in tal senso, Cons. Stato, n. 1509/2007, cit.; Id., n. 4051/2009, cit.; e T.A.R. Lazio-Roma, n. 2667/2010, cit.

⁷⁴ Cfr., al riguardo, T.A.R. Puglia-Lecce, n. 2237/2009, cit.; in linea, in partic., con Cons. Stato, n. 1509/2007, cit.

⁷⁵ Così T.A.R. Puglia-Lecce, n. 2237/2009, cit.

⁷⁶ Cfr., ad es., T.A.R. Basilicata- Potenza, sez. I, 2 novembre 2011, n. 534.

⁷⁷ Così T.A.R. Puglia-Bari, n. 1989/2008, cit.

⁷⁸ Ci si riferisce, per la precisione, a Cons. Stato, sez. V., 21 giugno 2012, n. 3672; ma si vedano, anche, ad es., Id., n. 1255/2012, cit.; Id., 9 settembre 2011, n. 5065; Id., n. 1269/2011, cit.; e, Id., n. 6123/2008, cit.; nonché, andando ancora più indietro nel tempo, Id., n. 2519/2001, cit.

⁷⁹ Così Cons. Stato, n. 6123/2008, cit.

Sindaco non ammesso al ballottaggio⁸⁰»). Per non dire, poi, dell'auspicio, avanzato di recente dagli stesi giudici di Palazzo Spada⁸¹, del deferimento della questione «all'adunanza plenaria del Consiglio di Stato, ex art. 99 c.p.a., al fine di riconsiderare l'orientamento giurisprudenziale espresso con detta decisione n. 1159/2009⁸²».

| SCHEMA RIEPILOGATIVO | |
|---|--|
| APPROCCIO “ESTENSIVISTA” | APPROCCIO “DISTINTIVISTA” |
| <ul style="list-style-type: none"> - la cifra elettorale di ciascuna lista, o gruppi di liste collegate nonché dei singoli candidati alla carica di consigliere ed i quozienti per l'assegnazione dei numeri di consiglieri, vanno calcolati in base ai risultati conseguiti del – ed ai collegamenti tra liste effettuati nel – primo turno di votazione; - si escludono dal conteggio le liste e i raggruppamenti di liste che non abbiano superato la soglia del 3 per cento dei voti validi; - del “premio di maggioranza” possono beneficiare solo le liste già collegate al primo turno di votazione col candidato sindaco vincente in sede di ballottaggio; - i candidati sindaci sconfitti hanno diritto ad un seggio consiliare alla condizione che la lista o il gruppo di liste ad essi collegati al primo turno abbia/no ottenuto almeno un seggio indipendentemente dagli esiti del secondo turno di voto; - il/i seggio/i spettante/i al/i candidato/i sindaco/i non eletto/i sono computati a valere sul/i seggio/i consiliare/i conquistati dalla lista o dal gruppo di liste che li/lo sostengono al primo turno di voto. | <ul style="list-style-type: none"> - la cifra elettorale di ciascuna lista, o gruppo di liste collegate nonché dei singoli candidati alla carica di consigliere ed i quozienti per l'assegnazione dei numeri di consiglieri vanno calcolati in base ai risultati conseguiti nell'eventuale turno di ballottaggio; - possibile “ripescaggio” delle liste e dei raggruppamenti di liste che non abbiano superato la soglia del 3 per cento dei voti validi, ma che si colleghino al turno di ballottaggio con liste che abbiano trapiantato la predetta soglia; - il “premio di maggioranza” viene attribuito sulla base delle alleanze prospettatesi nel turno di ballottaggio; - solo i candidati sindaci sconfitti al ballottaggio hanno diritto alla prededuzione del seggio; per la precisione, - per determinare i seggi spettanti al candidato sindaco non eletto al ballottaggio si deve detrarre l'ultimo dei quozienti utili per l'assegnazione dei seggi alla lista o al gruppo di liste a lui collegato al secondo turno. |

8. Quale approccio per la Corte costituzionale.

A ben vedere, la strada “distintivista” era stata indicata, in modo antesignano, dalla Corte costituzionale nella già menzionata decisione n. 135 del 1996, verosimilmente, nella consapevolezza dei “cortocircuiti logici” cui conduce l'adozione, invece, dell'approccio estensivista. Così, nel caso di specie, proprio in un'ottica “estensivista”, s'era lamentata⁸³ l'illegittimità del meccanismo di prededuzione dei seggi, in quanto di esso avrebbero beneficiato sia il candidato sindaco sostenuto dal raggruppamento di liste collegate nel ballottaggio, sia il candidato sindaco non partecipante al ballottaggio, ma che era collegato nel primo turno con una lista acceduta, poi, alla coalizione per il ballottaggio. Secondo il giudice *a quo*, infatti, «[c]osì interpretata la disposizione avrebbe [avuto] l'effetto di sottrarre all'intera coalizione un seggio di consigliere che, non gravando sulla sola lista collegata al candidato sindaco non ammesso al ballottaggio, [avrebbe avvantaggiato] quest'ultima lista, la quale, partecipando egualmente alla ripartizione degli altri seggi, [avrebbe ottenuto] una

⁸⁰ Così Cons. Stato, n. 5065/2011, cit. Dal canto suo, tiene, ad affermare «che la prededuzione opera sia a favore del candidato sconfitto al ballottaggio che a favore dei candidati sconfitti al primo turno che non siano stati ammessi al ballottaggio, con la precisazione che per questi ultimi la detrazione opera a carico dei seggi spettanti al raggruppamento che li ha sostenuti al primo turno e a condizione che le liste in esso aggregate abbiano ottenuto almeno un quoziente» T.A.R. Lazio-Latina, 21 novembre 2006, n. 1738, richiamando, sul punto, Cons. Stato, sez. V, 4 maggio 2001, n. 1419; e, inoltre, Id., n. 486/2001, cit.; Id., n. 1442/1999, cit.; Id., n. 632/1999, cit.; Id., 27 settembre 1996, n. 1170; Id., 18 giugno 1996, n. 726; cfr., inoltre, sul punto, T.A.R. Abruzzo- Pescara, sez. I, 16 ottobre 2012, n. 422; nonché, Cons. Stato, n. 5065/2011, cit.

⁸¹ Ci si riferisce a Cons. Stato, n. 5721/2011, cit.

⁸² Cfr., sul punto, *supra*, la nota 72.

⁸³ Il giudizio è stato promosso con ordinanza emessa il 1° marzo 1995 dal T.A.R. Lombardia, iscritta al n. 328 del registro ordinanze 1995 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 24, prima serie speciale, dell'anno 1995.

rappresentanza non proporzionata ai voti conseguiti», con esiti lesivi del principio di eguaglianza, oltre che irrazionali e distorsivi della espressione del voto e del pari trattamento dei candidati e delle liste elettorali⁸⁴.

La Corte ha però ritenuto che il giudice *a quo* avesse reputato erroneamente che il collegamento tra candidato alla carica di sindaco e liste per l'elezione del consiglio comunale «comporti [...] la prededuzione del seggio da attribuire a quest'ultimo dal numero complessivo dei seggi di consigliere conseguiti dal gruppo di liste al quale si è aggregata, al secondo turno, la lista con lui collegata al primo e, per lui, unico turno di votazione»; e che, proprio sulla base di un tale «presupposto» errato, la prededuzione del seggio di consigliere per il candidato alla carica di sindaco avrebbe finito per operare sullo stesso raggruppamento per due diversi candidati (come dianzi riferito), incidendo «non solo sulla lista, o sulle liste, collegate con il candidato sindaco non eletto, ma anche su liste mai collegate con tale candidato».

È stata la stessa Consulta, dunque, a chiarire che un esito siffatto sarebbe «del tutto estraneo al sistema delineato dalla legge n. 81 del 1993», dato che, il sistema di questa stessa legge, pur consentendo ad una lista collegata con un candidato sindaco non ammesso al ballottaggio di collegarsi al secondo turno con uno dei due candidati ammessi al ballottaggio, in realtà configura il collegamento tra lista e candidato sindaco «come effetto di una dichiarazione bilaterale e convergente del candidato sindaco e del rappresentante di ciascuna lista», non prevedendo «affatto» il trascinarsi, nell'ambito del raggruppamento ammesso al ballottaggio, anche del candidato sindaco non ammesso al ballottaggio «per il quale le altre liste del raggruppamento non hanno espresso, né potrebbero esprimere, alcuna dichiarazione di collegamento». Su questa base, la Corte ha potuto dunque concludere per l'infondatezza della questione, sottolineando come, nel caso di specie, sarebbe stato possibile ed anzi «agevole», per il giudice rimettente, «preferire una interpretazione» idonea a consentire «di attribuire alla disposizione un significato compatibile con i principi costituzionali». Sebbene, poi, su di una tale normativa non si fosse ancora «formata una interpretazione consolidata», la Corte, come s'è anticipato, non ha tuttavia rinunciato ad indicare la rotta, chiarendo che «la prededuzione del seggio di consigliere da assegnare al candidato sindaco non ammesso al ballottaggio» non avrebbe potuto «che operare nell'ambito dei seggi da attribuire alla lista, o alle liste, collegate con tale candidato *al primo turno*» di voto.

⁸⁴ Nel caso di specie, il giudice *a quo* aveva lamentato la violazione, da parte dell'art. 7, comma 7, della legge n. 81 del 1993, degli artt. 1, 2° comma, 3, 48, 2° comma, 49 e 51, 1° comma, della Costituzione.