

Comitato scientifico:

Simone ALECCI (Magistrato) - Elisabetta BERTACCHINI (Professore ordinario di diritto commerciale, Preside Facoltà Giurisprudenza) - Mauro BOVE (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Giuseppe BUFFONE (Magistrato) - Tiziana CARADONIO (Magistrato) - Costanzo Mario CEA (Magistrato, Presidente di sezione) - Paolo CENDON (Professore ordinario di diritto privato) - Gianmarco CESARI (Avvocato cassazionista dell'associazione Familiari e Vittime della strada, titolare dello Studio legale Cesari in Roma) - Caterina CHIARAVALLI (Presidente di Tribunale) - Bona CIACCIA (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Leonardo CIRCELLI (Magistrato, assistente di studio alla Corte Costituzionale) - Vittorio CORASANITI (Magistrato, ufficio studi del C.S.M.) - Mirella DELIA (Magistrato) - Lorenzo DELLI PRISCOLI (Magistrato, Ufficio Massimario presso la Suprema Corte di Cassazione, Ufficio Studi presso la Corte Costituzionale) - Paolo DI MARZIO (Consigliere Suprema Corte di Cassazione) - Francesco ELEFANTE (Magistrato T.A.R.) - Annamaria FASANO (Consigliere presso la Suprema Corte di Cassazione) - Cosimo FERRI (Magistrato, Sottosegretario di Stato alla Giustizia) - Francesco FIMMANO' (Professore ordinario di diritto commerciale, Preside Facoltà Giurisprudenza) - Eugenio FORGILLO (Presidente di Tribunale) - Mariacarla GIORGETTI (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Giusi IANNI (Magistrato) - Francesco LUPA (Magistrato) - Giuseppe MARSEGLIA (Magistrato) - Roberto MARTINO (Professore ordinario di diritto processuale civile, Preside Facoltà Giurisprudenza) - Francesca PROIETTI (Magistrato) - Serafino RUSCICA (Consigliere parlamentare presso il Senato della Repubblica) - Piero SANDULLI (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Stefano SCHIRO' (Presidente di sezione, Suprema Corte di Cassazione) - Bruno SPAGNA MUSSO (Magistrato, assistente di studio alla Corte Costituzionale) - Paolo SPAZIANI (Magistrato dell'Ufficio del Massimario della Corte Suprema di Cassazione) - Antonella STILO (Magistrato, Presidente di sezione) - Antonio URICCHIO (Professore ordinario di diritto tributario, Magnifico Rettore) - Antonio VALITUTTI (Presidente di Sezione presso la Suprema Corte di Cassazione) - Alessio ZACCARIA (Professore ordinario di diritto privato, componente laico C.S.M.).

Ragionevolezza interpretativa spiegata dal Consiglio di Stato: la soluzione al caso della c.d. anatra zoppa a Lecce

In un contesto interpretativo connotato dalla presenza di valori e principi di segno diverso e tendenzialmente equiordinati, il parametro della ragionevolezza assume essenzialmente un significato (ed una funzione) di bilanciamento, al fine di individuare la soluzione ermeneutica meglio atta a contemperarli, senza determinare lo sproporzionato sacrificio di alcuno di essi a vantaggio dell'altro.

Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza del 19.2.2018, n. 1055

...omissis...

Con ricorsi distinti ma analoghi, quanto alla causa petendi ed al petitum, i sig.ri Angelo Tondo, Attilio Monosi, Giorgio Pala, Laura Calò e Federica De Benedetto, nella qualità di candidati alla carica di consigliere comunale e di cittadini elettori, la sig.ra Paola Gigante, nella duplice veste di candidata alla carica di consigliere comunale e di cittadina elettrici, i sig.ri Mauro Giliberti, on. Roberto Marti e Paolo Perrone, nella

qualità di cittadini elettori, e la sig.ra Francesca Mariano, nella duplice veste di candidata alla carica di consigliere comunale e di cittadina elettrici, impugnavano dinanzi al T.A.R. Puglia, Sezione staccata di Lecce, ex art. 130 c.p.a., il verbale del 24 luglio 2017 di proclamazione degli eletti alla carica di consigliere comunale del Comune di Lecce a seguito delle elezioni svoltesi in data 11 e 25 giugno 2017, nella parte in cui era stato attribuito al sindaco eletto al turno di ballottaggio, sig. Carlo Maria Salvemini, il premio di maggioranza del 60% dei seggi e conseguentemente proclamati eletti i sig.ri Pierpaolo Patti, Antonio Torricelli, Ernesto Mola, Carlo Mignone, Silvano Vitale e Massimo Fragola.

I predetti ricorrenti, in massima parte candidati nelle otto liste della coalizione che aveva sostenuto il candidato sindaco non vincitore, sig. Mauro Giliberti, espongono che il totale dei voti validi registrati al primo turno a favore dei candidati alla carica di sindaco era stato pari a n. 52.738 e che, non avendo nessuno di essi superato il 50% dei voti validi, erano stati ammessi al turno di ballottaggio i due candidati che avevano ottenuto il maggior numero di suffragi, ovvero i sig.ri Mauro Giliberti e Carlo Maria Salvemini.

Evidenziavano altresì che le liste sostenitrici al primo turno del candidato Mauro Giliberti avevano ottenuto n. 26.715 voti, pari al 50,656% dei voti validi, mentre le liste che avevano appoggiato il candidato Carlo Maria Salvemini avevano conseguito n. 12.614 voti, e che al turno di ballottaggio aveva partecipato un numero di elettori pari al 52,75% degli aventi diritto, con l'attribuzione al candidato Giliberti di n. 18.815 voti ed al candidato Salvemini di n. 22.100 voti.

Lamentavano quindi che, in violazione dell'art. 73, comma 10, d.lvo n. 267/2000, oltre che in contrasto con le pertinenti istruzioni ministeriali, l'Ufficio Centrale Elettorale, pur in presenza del superamento già al primo turno del 50% dei voti validi da parte della coalizione di liste che aveva sostenuto il candidato Mauro Giliberti, aveva assegnato il premio di maggioranza del 60% alle liste che avevano appoggiato il sindaco eletto Carlo Salvemini: ciò ritenendo che il bacino dei "voti validi", cui rapportare il risultato delle liste ai sensi della disposizione citata, dovesse tenere conto non solo della sommatoria dei voti di lista e di quelli espressi in favore di tutti i candidati alla carica di sindaco al primo turno, ma anche dei voti conseguiti dai candidati alla carica di sindaco al turno di ballottaggio, che avrebbero quindi dovuto sommarsi ai primi, con la conseguenza che nessuna lista o raggruppamento di liste aveva conseguito la maggioranza dei voti validi nel primo turno.

Deducevano i ricorrenti, a sostegno dei proposti ricorsi, che nel bilanciamento tra l'obiettivo della governabilità ed il principio di rappresentatività, il legislatore aveva optato a favore del secondo nel caso in cui le liste o i gruppi di liste che hanno sostenuto un sindaco, poi non risultato eletto nel primo turno, abbiano raggiunto e superato un numero di voti validi – il 50 per cento, appunto, ex citato art. 73, comma 10, d.lvo n. 267/2000 – idoneo a dimostrare una effettiva rappresentatività della maggioranza del corpo elettorale nel suo complesso.

Rappresentavano che l'opposta tesi ermeneutica, fatta propria dall'Ufficio Elettorale, conduceva al paradosso per cui, se il candidato Salvemini fosse stato eletto al primo turno, ed a lui fossero state collegate tutte le liste diverse da quelle della coalizione Giliberti, non avrebbe comunque conseguito il premio di maggioranza: essa, quindi, avrebbe finito per premiare, a parità di numeri, il sindaco c.d. "debole" (eletto al secondo turno), rispetto al sindaco c.d. "forte" (eletto al primo turno).

Sotto altri profili, i ricorrenti censuravano il modus operandi dell'Ufficio Centrale Elettorale, che aveva corredato di una ampia motivazione il verbale impugnato, in

contrasto con la sua natura meramente ricognitiva e vincolata, e contestavano le premesse del percorso interpretativo in esso sviluppato, a cominciare dalla tesi secondo cui il sistema elettorale comunale sarebbe ispirato al principio maggioritario (laddove, per contro, esso doveva qualificarsi "misto a formula variabile", ovvero "proporzionale con premio di maggioranza eventuale") per finire con quella secondo cui il procedimento elettorale avrebbe carattere unitario (integrando in realtà il primo turno, deducevano i ricorrenti, una fase autonoma di quel procedimento, solo nell'ambito della stessa essendo gli elettori chiamati a votare e scegliere i consiglieri comunali).

I ricorrenti criticavano inoltre il provvedimento impugnato laddove forniva una lettura erronea della giurisprudenza amministrativa e costituzionale, richiamavano, a fondamento delle loro deduzioni, la sentenza del Consiglio di Stato n. 3022/2010 ed evidenziavano che l'inaccettabilità della tesi fatta propria dall'Ufficio era dimostrata dal fatto che, a seguirla, la fattispecie delineata dalla norma non si realizzerebbe mai.

Chiedevano, infine, l'annullamento del verbale di proclamazione degli eletti del 24.7.2017, nella parte in cui assegnava il premio di maggioranza al sindaco eletto al turno di ballottaggio Carlo Maria Salvemini, in vista della correzione del risultato elettorale conformemente alla disposizione di cui all'art. 73, comma 10, del d.lvo n. 267/2000.

Più specificamente, inoltre, i ricorrenti sig.ri Angelo Tondo, Attilio Monosi, Giorgio Pala, Laura Calò e Federica De Benedetto impugnavano il suddetto verbale anche nella parte in cui, per effetto dell'attribuzione del premio di maggioranza, assegnava la carica di consigliere ai sig.ri Pierpaolo Patti, Antonio Torricelli, Ernesto Mola, Carlo Mignone, Silvano Vitale, Massimo Fragola e Roberta De Donno, che aveva assunto la suddetta carica per effetto di surroga in conseguenza della nomina quale assessore del sig. Carlo Mignone (atto di surroga di cui ugualmente chiedevano l'annullamento), ai fini della sostituzione nella carica dei controinteressati da parte loro; la ricorrente sig.ra Paola Gigante chiedeva, unitamente all'annullamento del suddetto verbale, la correzione del risultato delle operazioni elettorali con l'assegnazione alla medesima del seggio di consigliere comunale; i ricorrenti sig.ri Mauro Giliberti, on. Roberto Marti e Paolo Perrone si limitavano a chiedere, in conseguenza dell'annullamento del predetto verbale, la correzione del risultato elettorale; la ricorrente sig.ra Francesca Mariano, in via gradata, anche l'annullamento della proclamazione a sindaco del candidato Salvemini.

Il T.A.R., con i dispositivi (citati, al pari delle relative sentenze, seguendo l'ordine degli appelli) n. 1590 dell'11.10.2017, n. 1598 del 12.10.2017, n. 1591 dell'11.10.2017 e n. 1589 dell'11.10.2017, cui facevano rispettivamente seguito le sentenze n. 1626 del 17.10.2017, n. 1628 del 17.10.2017, n. 1627 del 17.10.2017 e n. 1625 del 17.10.2017, ha accolto i ricorsi suindicati, concludendo, sulla scorta di argomentazioni sostanzialmente sovrapponibili, nel senso che l'impugnato verbale dell'Ufficio Centrale Elettorale si fonda sull'erroneo presupposto che l'espressione "voti validi" debba ricomprendere anche tutti i voti espressi in favore dei candidati alla carica di sindaco nell'ambito del turno di ballottaggio.

Il giudice di primo grado ha in particolare rilevato che l'interpretazione sposata dall'Ufficio Centrale Elettorale confligge con "il chiaro tenore letterale della norma (art. 73, comma 10, d.lvo n. 267/2010), evidenziato dalle espressioni "primo turno" e "turno medesimo", il quale "non lascia adito a dubbi interpretativi di sorta, nel senso che il riferimento ai voti validi non possa che essere riferito al solo primo turno (in claris non fit interpretatio)" e sottolineando che siffatta interpretazione "ben si coniuga peraltro con la ratio legis e con i principi espressi dalla Carta Costituzionale", atteso

che "il principio di governabilità, del quale è espressione il premio di maggioranza, potrebbe costituire astrattamente una negazione del principio democratico di rappresentatività del voto e del principio di uguaglianza della espressione del voto da parte dei cittadini elettori" (cfr., in particolare, la sentenza n. 1626/2017).

Ha osservato altresì il giudice leccese che "può senz'altro affermarsi che l'interpretazione letterale della succitata condizione negativa (da ritenersi verificata nel caso in cui "... 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") si sposa senz'altro con quella teleologica, avendo il legislatore ritenuto - nella sua legittima discrezionalità - di privilegiare con l'attribuzione del premio di maggioranza unicamente i sindaci "forti", tali dovendosi intendere quelli non solo dotati di prestigio e autorevolezza personali, ma collegati altresì a liste che esprimano la maggioranza delle preferenze espresse dal corpo elettorale. Le due interpretazioni (letterale e teleologica) si sposano infine con quella sistematica, essendo il descritto meccanismo elettorale del tutto coerente con un sistema che si prefigge un certo equilibrio (ancorché non paritario) tra le contrapposte esigenze costituzionali di governabilità e di rappresentanza popolare, e che ritiene di privilegiare il principio di rappresentatività a scapito di quello di governabilità in tutti i casi di sindaci "forti", ma con liste collegate "deboli", in quanto minoritarie nelle preferenze insindacabilmente espresse dal corpo elettorale" (così, in particolare, la sentenza n. 1628/2017).

Infine, il giudice di primo grado ha evidenziato che "il legislatore, con una scelta scrutinata favorevolmente dal giudice delle leggi, nel nostro sistema non ha optato per un'ipotesi di maggioritario puro, ritenendo invece - nell'ambito delle discrezionali valutazioni riservate ad esso legislatore - di pervenire ad un sistema maggioritario impuro e ibrido, ponendo un chiaro limite all'ipotesi del principio maggioritario proprio a tutela dei principi della rappresentanza democratica e della pari dignità dei voti" (così, in specie, la sentenza n. 1626/2017).

Gli appellanti sig.ri Silvano Vitale, Giovanni Castoro, Roberta De Donno, Maria Paola Leucci ed Ernesto Mola, con gli appelli depositati in data 13.10.2017, hanno impugnato i menzionati dispositivi di accoglimento, quindi, con i motivi aggiunti depositati il 7.11.2017, hanno articolato plurime censure intese a contestare le sentenze appellate, successivamente depositate dal T.A.R., nei loro singoli passaggi motivazionali.

Questi, in rapida sintesi, i motivi di appello: 1) su un piano interpretativo di carattere letterale, il riferimento ai "voti validi", contenuto nella citata disposizione, riguarda anche il secondo turno: per "voti validi" deve infatti intendersi la somma dei voti validamente espressi in favore di tutte le liste e dei candidati alla carica di sindaco in entrambi i turni di scrutinio, ovvero nell'intero procedimento elettorale; il riferimento al primo turno elettorale ("turno medesimo") ha quindi la funzione di impedire di sommare ai voti di lista conseguiti al primo turno anche quelli ottenuti dal candidato sindaco (collegato con la medesima lista) al ballottaggio: in mancanza, infatti, ogni voto raccolto dal candidato sindaco al ballottaggio, ai fini dell'attribuzione del premio, dovrebbe essere considerato come un voto alla lista o al gruppo di liste collegate; 2) su un piano interpretativo di carattere logico-sistematico, premesso che il sistema elettorale, così come plasmato dalla l. n. 81/1993, confluito nell'art. 73 d.lvo n. 267/2000, è incentrato sull'elezione diretta del sindaco da parte dell'intero corpo elettorale, contestuale a quella del consiglio comunale, e che il procedimento elettorale è unico, l'espressione "voti validi" designa la totalità dei voti espressi nell'intero ed unico procedimento elettorale che conduce all'elezione diretta del sindaco ed al rinnovo del consiglio comunale: poiché infatti il turno di ballottaggio incide, per una pluralità di profili, sull'attribuzione dei seggi alle liste o ai gruppi di

liste, il procedimento di elezione ed assegnazione dei seggi per il consiglio comunale è unitario, e in esso l'elezione del consiglio è strettamente collegata a quella del sindaco, tanto che, ai sensi dell'art. 73, comma 4, d.lvo n. 267/2000, solo all'esito del secondo turno vengono assegnati i seggi alle liste; 3) l'interpretazione sostenuta è coerente con la ratio del premio di maggioranza, che è quella di garantire un margine di governabilità degli enti locali, dovendo quindi considerarsi eccezionali le ipotesi di mancata attribuzione del premio; 4) a differenza di quanto ritenuto dal T.A.R., l'assetto del consiglio può essere definito solo all'esito del secondo turno, come dimostra la possibilità del cd. apparentamento, che può modificare radicalmente la composizione del consiglio comunale; 4) l'interpretazione sostenuta in appello è coerente con l'esigenza di interpretazione costituzionalmente orientata, sia alla luce della necessità di garantire al sindaco la maggioranza consiliare, sia perché caratteristica indefettibile della forma di governo comunale è un sistema per l'elezione del consiglio comunale che consenta al sindaco di svolgere adeguatamente le funzioni stabilite dalla legge, garantendo che tra esecutivo e maggioranza consiliare vi sia "consonanza politica"; da questo punto di vista, il sistema elettorale rappresenta una pre-condizione del buon funzionamento del sistema fondato sull'elezione diretta del sindaco; la possibilità che non vi sia consonanza tra sindaco e consiglio permane ancora oggi, ma è residuale e può trovare fondamento solo in una differenziazione particolarmente marcata delle scelte degli elettori quanto alle liste e al sindaco; 5) le sentenze appellate non indicano i candidati che perdono la carica per effetto del mancato riconoscimento del premio di maggioranza e quelli che devono sostituirli, mentre l'art. 130 c.p.a. prevede che il T.A.R. proceda direttamente alla correzione del risultato elettorale; 6) il T.A.R. non solo non ha riunito i distinti giudizi concernenti la vicenda de qua, disattendendo l'art. 70 c.p.a., ma ha pronunciato quattro sentenze diverse per impostazione e per ampiezza, siccome redatte da quattro diversi giudici estensori, con il conseguente pregiudizio per il diritto di difesa, attesa la necessità di predisporre quattro distinti appelli, in funzione delle diverse argomentazioni contenute nelle suddette sentenze: la riunione è invece doverosa in materia elettorale, attesa la necessità di correggere il risultato elettorale con "un" provvedimento, anche al fine di prevenire il rischio di conflitto di giudicati; 7) infine, viene chiesto di sollevare questione di illegittimità costituzionale, in quanto, aderendo alla tesi interpretativa avversata, sarebbe violato l'art. 3 della Costituzione, unitamente all'art. 48, essendovi disparità di trattamento tra i voti espressi nel primo turno di elezione e quelli espressi nel secondo, che non conterebbero al fine della determinazione del totale dei voti validi; anche sotto il profilo dell'art. 3 Cost., ovvero del parametro della ragionevolezza, l'interpretazione proposta dai giudici di prime cure minerebbe alle fondamenta la forma di governo comunale, in quanto ne farebbe venire meno uno dei pilastri; sarebbe infine violato l'art. 97 Cost., essendo evidente che un sindaco cui non è assicurata (tranne casi davvero eccezionali e residuali) la maggioranza consiliare non può amministrare con efficacia ed efficienza il Comune, in quanto sottoposto permanentemente agli indirizzi contrari della maggioranza consiliare; il buon andamento della P.A. sarebbe pregiudicato anche in considerazione del fatto che l'esito prospettato dai ricorrenti esporrebbe il Comune all'eventualità del commissariamento già subito dopo l'insediamento del consiglio comunale: la maggioranza dei consiglieri, infatti, ove non in sintonia con il sindaco, potrebbe dimettersi in blocco già subito dopo la prima adunanza del consiglio comunale, causando la decadenza del sindaco e lo scioglimento del consiglio stesso.

Con i decreti monocratici nn. 4492 del 13.10.2017, n. 4493 del 13 ottobre 2017, n. 4509 del 16.10.2017 e n. 4508 del 16.10.2017 è stata sospesa l'efficacia dei dispositivi di sentenza impugnati, quindi, con le ordinanze n. 4779, n. 4780, n. 4781 e n. 4782 del 9 novembre 2017, è stata inibita l'esecutività delle sentenze di primo grado, fissando l'udienza odierna per la trattazione nel merito degli appelli.

Le posizioni delle parti sono state ulteriormente precisate ed arricchite sul piano argomentativo con le memorie successivamente depositate, anche in vista dell'udienza di discussione, all'esito della quale gli appelli sono stati trattenuti dal collegio per la decisione di merito.

DIRITTO

Deve preliminarmente disporsi la riunione degli appelli indicati in epigrafe, attesa la sussistenza tra essi di evidenti profili di connessione soggettiva ed oggettiva.

La presente controversia ha ad oggetto le modalità di attribuzione del cd. premio di maggioranza alla lista o coalizione di liste collegate al sindaco eletto nei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, così come disciplinate dall'art. 73, comma 10, d.lvo n. 267/2000, con particolare riferimento all'ipotesi, contemplata dal secondo periodo e verificatasi nella vicenda elettorale (relativa alle elezioni per il rinnovo del sindaco e del consiglio comunale della Città di Lecce dell'11 e del 25 giugno 2017) oggetto di giudizio, di elezione del sindaco al turno di ballottaggio.

Iniziando dai profili strettamente processuali della vicenda, viene in rilievo la censura con la quale gli appellanti lamentano che il giudice di primo grado ha omesso di esercitare il potere di riunione dei (quattro) ricorsi connessi, definendo conseguentemente i relativi giudizi con altrettante autonome sentenze, pregiudicando in tal modo il loro diritto di difesa, essendo stati costretti ad esperire, nel ristretto termine all'uopo concesso dall'art. 131 c.p.a., quattro distinti appelli.

La censura non può essere accolta.

In primo luogo, infatti, l'esercizio del potere di riunione è affidato alla valutazione discrezionale del giudice (art. 70 c.p.a.: "il collegio può, su istanza di parte o d'ufficio, disporre la riunione di ricorsi connessi"), sì che il suo mancato esercizio non è suscettibile di inficiare, da solo, la validità delle sentenze appellate (cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, n. 1777 dell'8 aprile 2015).

Né è censurabile, di per sé, il fatto che il presidente del collegio di primo grado abbia affidato il ruolo di relatore a quattro distinti magistrati, che hanno poi provveduto alla stesura delle sentenze (con i connessi effetti sulla perfetta omogeneità motivazionale delle stesse), rispondendo tale modus procedendi all'esigenza di coinvolgere nella misura più ampia possibile, nella deliberazione e nella successiva redazione della decisione, in considerazione della complessità della questione oggetto di giudizio, i componenti del collegio giudicante.

Infine, la sostanziale unicità della ratio decidendi, a prescindere dalla veste motivazionale assunta dalle sentenze appellate, non ha certo aggravato in termini significativi gli oneri difensivi degli appellanti, nonostante la formale diversità dei provvedimenti giurisdizionali oggetto di gravame.

Nel merito, va preliminarmente ricordato che la fattispecie oggetto di giudizio, come si diceva, è disciplinata dall'art. 73, comma 10, secondo periodo, d.lvo n. 267/2010, nel senso che "qualora un candidato alla carica di sindaco sia proclamato eletto al secondo turno, alla lista o al gruppo di liste ad esso collegate che non abbia già conseguito, ai sensi del comma 8, almeno il 60 per cento dei seggi del consiglio, viene assegnato il 60 per cento dei seggi, sempreché nessuna altra lista o altro gruppo di liste collegate al primo turno abbia già superato nel turno medesimo il 50 per cento dei voti validi. I restanti seggi vengono assegnati alle altre liste o gruppi di liste collegate ai sensi del comma 8".

In particolare, come già osservato, costituisce oggetto di controversia l'interpretazione della clausola ostativa al riconoscimento del premio alla lista o al gruppo di liste collegate al sindaco eletto, correlata al superamento al primo turno, da parte di altra lista o gruppo di liste, del 50% dei "voti validi", confrontandosi sul punto la tesi degli appellanti (posta dall'Ufficio Elettorale Centrale a base del provvedimento impugnato in primo grado), secondo cui la locuzione "voti validi" sarebbe comprensiva di tutti i voti assegnati, sia al primo che al secondo turno, ai candidati alla carica di sindaco (necessariamente comprensivi, limitatamente al primo turno, di quelli, eventualmente ad essi sottesi, assegnati alle liste della rispettiva coalizione), e la tesi dei ricorrenti in primo grado ed odierni appellati (fatta propria dal T.A.R. con le sentenze appellate), secondo cui, invece, la locuzione controversa farebbe riferimento ai soli voti validi espressi nel primo turno elettorale: discendendo, dalla adesione all'una piuttosto che all'altra opzione interpretativa, decisive conseguenze sulla individuazione – tra gli appellanti, sostenitori del candidato sindaco vincente, o, all'opposto, tra gli originari ricorrenti, appartenenti alla coalizione di liste collegate al candidato sindaco non eletto – degli aventi diritto alla carica di consigliere comunale, per effetto, nel caso di accoglimento della tesi degli appellati e di conferma delle sentenze impuginate, della redistribuzione, secondo i criteri proporzionali di cui al comma 8 dell'art. 73 d.lvo n. 267/2000, dei seggi altrimenti "assorbiti" dal premio di maggioranza.

Tanto premesso, va subito evidenziato che gli appelli (ma, di riflesso ed in chiave oppositiva, anche le deduzioni difensive degli appellati), si articolano in una pluralità di argomenti, afferenti a diversi approcci ermeneutici (letterale, sistematico, costituzionalmente orientato, per culminare nella proposta di deferimento alla Corte costituzionale della profilata questione di costituzionalità) tesi, singolarmente e complessivamente, a dimostrare la correttezza interpretativa della tesi "ampliativa", quanto al senso da attribuire alla locuzione "voti validi": si procederà quindi ad analizzarli autonomamente, ponendo in evidenza, in sede di sintesi finale, i profili di convergenza o, eventualmente, di discrepanza tra essi ravvisabili, ai fini della decisione della controversia.

Iniziando dall'esegesi letterale della disposizione, osservano gli appellanti che la tesi interpretativa da essi patrocinata si fonda su due elementi testuali fondamentali: l'assenza di indicazioni verbali intese a limitare al primo turno l'ambito di riferimento della locuzione "voti validi" (ma, anzi, la presenza di argomenti esegetici di segno contrario) e la finalizzazione del riferimento normativo al "turno medesimo" all'esigenza di evitare che, tra i voti di lista costitutivi del "divisore", siano computati quelli attribuiti, nel turno di ballottaggio, al candidato sindaco col quale la relativa coalizione sia collegata.

La proposta interpretativa di parte appellante, seppur suggestiva e meticolosamente motivata, non può essere condivisa.

In primo luogo, nessuna plausibile ragione testuale induce a limitare l'operatività della formula "contestualizzante" (sul piano temporale e procedimentale) "nel turno medesimo" al solo "divisore" (i voti di lista), seguendo la parafrasi matematica del testo normativo operata dagli appellanti, e non anche al "dividendo" (i voti validi).

Invero, ed in una chiave di lettura maggiormente descrittiva, il "turno medesimo" non costituisce attributo determinativo (e, quindi, criterio di calcolo) dei soli "voti di lista", ma definisce l'ambiente logico-formale entro il quale, e non oltre il quale, deve realizzarsi la fattispecie contemplata dalla norma (in funzione escludente l'attribuzione del premio di maggioranza): fattispecie incentrata su un risultato (compendiato nella formula "abbia già superato") che, proprio perché destinato a consumarsi in quel

contesto (il "turno medesimo"), non potrebbe mettere in relazione, come accadrebbe ove si aderisse alla tesi interpretativa sulla quale si reggono gli appelli, una grandezza determinata (la sommatoria dei voti di lista conseguiti dalla lista o coalizione di liste collegate al sindaco non eletto) ed un'altra (i "voti validi") ancora indefinita, perché destinata ad assumere una dimensione numerica concreta in una fase procedimentale successiva (quella, cioè, del turno di ballottaggio).

Ne consegue, al fine di dimostrare la non rispondenza della interpretazione sostenuta dagli appellanti ai dati letterali da cui pretende di muovere, che la locuzione legislativa "voti validi" non è affatto priva di determinazioni limitative, rinvenendosi esse, in termini sufficientemente univoci, nel necessario riferimento dell'accertamento (circa il superamento o meno, da parte dei voti di lista conseguiti dalla coalizione collegata al candidato sindaco non eletto, della percentuale del 50% dei "voti validi") al "primo turno", mentre alla "costanza terminologica", quale criterio ermeneutico che impone di non differenziare, all'interno di un medesimo testo normativo, il significato di una espressione e, quindi, di utilizzare il concetto di "voti validi" come espressivo sia dei voti di lista sia di quelli per il sindaco (sì che, poiché i voti per il sindaco sono espressi in entrambi i turni, entrambi i turni dovrebbero concorrere alla determinazione del "dividendo" nella formula legislativa de qua), non può attribuirsi carattere assoluto, diventando recessivo quando dal medesimo testo normativo, come nella specie, emergano elementi intesi (non a smentire, in via generale, quel significato, ma) a delimitare il bacino di riferimento dei "voti validi", circoscrivendolo al solo primo turno.

Anche quindi ammettendo, come sostenuto dagli appellanti, che il riferimento normativo al "medesimo turno" persegue (anche) la plausibile finalità di escludere dal computo dei voti di lista quelli ottenuti dalla coalizione di liste collegate al sindaco non eletto nel turno di ballottaggio, non si vede (se non per pretesi motivi di favor per il principio di governabilità, le quali non possono tuttavia giustificare la radicale alterazione del significato letterale delle parole usate dal legislatore) la ragione testuale perché analoga limitazione non dovrebbe valere per i "voti validi", escludendo dal computo degli stessi quelli espressi dagli elettori nel turno di ballottaggio.

Del resto, sempre sul piano della esegesi logico-testuale (ma con evidenti implicazioni anche sul versante logico-sistematico), l'esigenza di limitare la rilevanza dei "voti validi" a quelli espressi (anche a favore dei candidati sindaci) al primo turno è coerente con l'elementare postulato di omogeneità, non solo numerica ma anche qualitativa, delle due grandezze (i voti di lista ed i voti validi) assunte a riferimento: omogeneità che è assicurata nel primo turno, specialmente dal secondo punto di vista (ergo, dell'intrinseco valore e significato della manifestazione elettorale), dalla possibilità di voto disgiunto (che, consentendo astrattamente all'elettore di esprimere la preferenza per la lista di gradimento anche se non collegata al candidato sindaco votato, permette di assimilare, entro la cornice unitaria dei "voti validi", anche quelli espressi, senza voto di lista, esclusivamente a favore di un candidato sindaco) e che sarebbe invece negata qualora la seconda grandezza (il "dividendo", secondo l'efficace terminologia usata dagli appellanti) venisse ricostruita (anche) sulla base di voti (come quelli espressi nel turno di ballottaggio) per i quali non solo non è data la medesima facoltà, ma che hanno come significato primario la scelta del candidato sindaco (e non, se non indirettamente e per necessità grafica, della lista o della coalizione di liste collegate).

Deve solo rilevarsi, per concludere l'analisi di carattere letterale, che il richiamo operato dalla parte appellante, a sostegno delle sue argomentazioni, alla sentenza di questo Consiglio di Stato, Sez. III, n. 2408 del 23 maggio 2017, si rivela, ad una attenta lettura della complessiva vicenda processuale al culmine della quale è stata pronunciata, non pertinente, discutendosi in quella sede della computabilità nella

nozione di "voti validi", oltre che dei voti di lista, di quelli attribuiti (sempre al primo turno) ai candidati alla carica di sindaco (come agevolmente si evince dalla sentenza di primo grado: cfr. T.A.R. Marche, n. 592 del 28 ottobre 2016) e non venendo in rilievo la diversa questione, intorno alla quale ruota invece la presente controversia, relativa alla rilevanza ascrivibile ai voti espressi dagli elettori nel turno di ballottaggio.

E' vero che la sentenza citata afferma che "la peculiare legittimazione democratica che riviene al Sindaco dalla sua investitura diretta da parte del corpo elettorale (è) tale da escludere ogni distorsione del principio di rappresentanza per effetto della "valorizzazione", ai fini che qui rilevano, del voti validi dallo stesso riportati nel turno di ballottaggio": tuttavia, non solo le argomentazioni spese con la sentenza de qua appaiono riferibili esclusivamente alla questione della determinazione dei voti validi limitatamente al primo turno (come quella con la quale si afferma che "può ritenersi del tutto compatibile con il quadro costituzionale, in considerazione della possibilità di voto "disgiunto" al primo turno fra candidato Sindaco e liste collegate e della necessità di assicurare la governabilità dell'Ente locale al Sindaco democraticamente eletto, la previsione che assegna il premio di maggioranza sulla base dei voti validi conseguiti da quest'ultimo, e non solo dei voti riportati al primo turno dalle liste a questo collegate"), ma le stesse sono articolate in chiave meramente "confermativa" di un "pacifico e consolidato orientamento della giurisprudenza", il quale, come si evince dalle sentenze che hanno concorso a formarlo, attengono appunto alla nozione di "voti validi" con esclusivo riferimento al primo turno elettorale.

L'esito della interpretazione testuale della disposizione rilevante sarebbe di per sé sufficiente a rendere superflua ogni ulteriore indagine interpretativa, secondo il noto brocardo (che fa da sfondo al disposto dell'art. 12 disp. prel. c.c.) in claris non fit interpretatio, sebbene ritenuto non risolutivo dagli appellanti.

Tuttavia, per fini di esaustività del sindacato giurisdizionale, si rende opportuno verificare la fondatezza degli ulteriori rilievi formulati dagli appellanti, ciò anche perché non può escludersi che anche il preminente criterio della interpretazione letterale debba cedere il passo (o, quantomeno, giustificare l'investitura della Corte costituzionale) qualora le conclusioni cui esso consente di arrivare risultino affette, alla prova di altri metodi interpretativi, da profili di palese irragionevolezza e/o incompatibilità costituzionale.

Ebbene, deducono gli appellanti che il sistema elettorale dei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti si incentra sull'elezione diretta del sindaco da parte dell'intero corpo elettorale, la quale è contestuale a quella del consiglio comunale e condiziona l'intero procedimento elettorale, con il corollario del principio di governabilità, facendo degradare ad ipotesi residuale ed eccezionale quella di scollamento tra maggioranza consiliare e sindaco eletto (cd. anatra zoppa): da ciò discenderebbe l'esigenza che l'intero procedimento sia ricostruito (e le pertinenti norme interpretate) in armonia e coerenza con quel dato caratterizzante.

Deducono ancora gli appellanti che, a differenza di quanto ritenuto dal T.A.R., il procedimento elettorale è unitario e in esso l'elezione del consiglio è indissolubilmente connessa a quella del sindaco, senza che sia possibile distinguere tra una fase (il primo turno) finalizzata alla elezione dei consiglieri ed una fase (il turno di ballottaggio) avente ad oggetto l'elezione del sindaco, come sarebbe dimostrato dal cd. apparentamento, che consente a liste che nel primo turno appoggiavano un candidato sindaco di collegarsi, nel secondo, ad un diverso candidato, con i connessi riflessi sull'assetto del consiglio comunale: ne consegue che l'espressione "voti validi", ove non sia diversamente indicato testualmente, designa la totalità dei voti espressi

nell'intero e unico procedimento elettorale che conduce all'elezione diretta del sindaco ed al rinnovo del consiglio comunale.

Le deduzioni degli appellanti non possono essere condivise.

Va osservato, in primo luogo, che esse si basano su considerazioni di ordine sistematico attinenti alla struttura del procedimento elettorale ed alla ratio ispiratrice della relativa disciplina per i Comuni di maggiori dimensioni, che tuttavia, per quanto condivisibili in linea generale, non possono essere invocate per conculcare (o, comunque, restringere entro limiti operativi più angusti di quelli evincibili dal tenore testuale delle pertinenti disposizioni) i pur residui spazi applicativi del principio di rappresentatività, che la clausola de qua (ostativa all'attribuzione del premio di maggioranza nelle ipotesi da essa contemplate) è intesa a preservare.

Tali spazi sono delineati, in modo sufficientemente chiaro, dall'art. 73, comma 10, d.lvo n. 267/2000, in termini di rapporto tra la regola (attribuzione del premio di maggioranza alla lista o coalizione di liste collegate al sindaco eletto) e l'eccezione (superamento al primo turno, da parte di altra lista o gruppo di liste, del 50% dei suffragi), differenziandosi le due ipotesi normative – quella relativa all'elezione del sindaco al primo e quella di elezione dello stesso al turno di ballottaggio – esclusivamente per la condizione ulteriore, posta nella prima ipotesi ai fini dell'ottenimento del premio di maggioranza, del conseguimento da parte della lista o gruppo di liste collegate al sindaco eletto di almeno il 40% dei voti validi.

Ebbene, se è vero che la vicenda elettiva del sindaco cd. debole (eletto al secondo turno) si caratterizza, rispetto a quella del sindaco cd. forte (eletto al primo turno), per una più marcata frammentazione del corpo elettorale, va osservato che la differenziazione normativa delle due ipotesi -- nel segno della esigenza di salvaguardia del principio di governabilità, più impellente ed acuta nel primo caso -- è già insita nella eliminazione, con riferimento all'ipotesi di elezione del sindaco al turno di ballottaggio, della menzionata ulteriore condizione limitativa, ai fini della attribuzione del premio di maggioranza, del conseguimento da parte della lista o coalizione di liste ad esso collegata, al primo turno, di almeno il 40% dei voti validi.

Proprio tale elemento di differenziazione normativa delle due ipotesi di elezione del sindaco è indice della consapevolezza del legislatore in ordine alla necessità di bilanciare diversamente i due valori concorrenti – quello di governabilità, promanazione del principio di buon andamento ex art. 97 Cost., e quello di rappresentatività, corollario del principio di democraticità ex art. 1 Cost. – a seconda delle due fattispecie elettorali, spostando la linea di demarcazione tra i due principi a favore del primo quando, in considerazione del carattere maggiormente frammentato del consenso (tale da imporre, ai fini della elezione del sindaco, un secondo turno elettorale), sarebbe risultato meno agevole, vigendo quella condizione, procedere all'attribuzione del premio di maggioranza.

In tale contesto, sarebbe la previsione (ove mai fosse ricavabile dal testo normativo) di un aggravamento delle condizioni da rispettare per l'affermazione del principio di rappresentatività, quale dovrebbe essere rappresentato dalla necessità di riportare la percentuale del 50% al numero complessivo (recte, espresso al primo ed al secondo turno) di "voti validi", ad apparire incoerente con il principio di ragionevolezza che deve ispirare l'interpretazione della legge, specialmente nei suoi profili logico-sistematici, in quanto realizzerebbe una sorta di super-tutela del principio di governabilità, già valorizzato, come si è detto, dalla eliminazione della condizione del conseguimento del 40% dei voti validi da parte della compagine politica collegata al sindaco eletto al turno di ballottaggio.

Deve aggiungersi, sempre sul piano logico-sistematico, che se la condizione (non obliterabile nella sua essenza, perché normativamente prevista) impeditiva dell'attribuzione del premio di maggioranza rinviene la sua ratio nella salvaguardia del principio di rappresentatività, nei casi in cui la particolare frammentazione delle orientamenti del corpo elettorale renderebbe l'assegnazione del premio alla compagine che ha sostenuto il candidato sindaco vincente marcatamente artificiosa e palesemente inidonea a rappresentare la reale struttura del consenso elettorale, è evidente che essa deve essere accertata secondo modalità il più possibili coerenti con quella finalità, ovvero determinando il rapporto di forza tra coalizione vincente e coalizione perdente ad un dato momento ed in una determinata fase del procedimento elettorale: laddove la commistione di fasi procedurali distinte, pur (per altri fini) avvinte entro un unitario schema procedimentale, al fine di determinare l'assetto degli orientamenti elettorali, insita nella limitazione al primo turno del computo dei voti ottenuti dalla coalizione perdente e, per contro, nella inclusione nell'ambito dei "voti validi", cui rapportare i primi, anche di quelli espressi dagli elettori in occasione del turno di ballottaggio, falserebbe la conseguente rappresentazione, per i fini de quibus, degli schieramenti elettorali e minerebbe, in ultima analisi, la fedeltà del risultato elettorale alla volontà degli elettori, costituente lo scopo finale del procedimento elettorale.

Inoltre, con specifico riguardo alla rimarcata unitarietà del procedimento elettorale, che imporrebbe, dal punto di vista degli appellanti, di intendere la formula "voti validi" come comprensiva anche di quelli espressi dall'elettorato al secondo turno, va rilevato che il postulato fondamentale della competizione elettorale, garanzia della necessaria rispondenza del risultato elettorale alla volontà degli elettori, rappresentato dal fatto che tutti gli attori del procedimento elettorale abbiano avuto la possibilità di confrontarsi tra loro a parità di condizioni, non sarebbe rispettato, aderendo alla suddetta prospettazione, nell'ipotesi, ad esempio, in cui una lista o coalizione di liste non partecipasse al secondo turno (perché non collegata ad un candidato sindaco ammesso al ballottaggio né optante per il cd. apparentamento) e, ciononostante, al fine di affermare la sua rappresentatività (in chiave comparativa con quella della lista o coalizione di liste che ha appoggiato il candidato sindaco eletto), dovesse misurare i risultati da essa ottenuti al primo turno con il complesso dei voti validi, comprensivi di quelli espressi in una fase elettorale (il turno di ballottaggio) cui non ha (per scelta o necessità) partecipato.

Non si intende, con i rilievi che precedono, obliterare la sostanziale unitarietà del procedimento elettorale, tale che solo all'esito del suo svolgimento, con la consumazione delle diverse fasi che lo compongono, è possibile determinare la volontà degli elettori e tradurla nella individuazione del sindaco eletto così come nella composizione dell'organo consiliare quali derivano dall'applicazione delle regole elettorali: ciò che preme sottolineare, invece, è che la indubitabile "formazione progressiva" del risultato elettorale, quale discende dall'articolazione in più fasi del relativo procedimento, non elide l'esigenza di fare riferimento, a determinati fini, alla cristallizzazione che la volontà elettorale ha ricevuto in ciascuna fase del procedimento medesimo.

Ebbene, poiché nella specie si tratta appunto di determinare, per gli effetti attributivi del premio di maggioranza, il peso relativo di ciascuna forza politica, quale può genuinamente evincersi solo all'esito del primo turno (laddove, cioè, gli elettori sono chiamati a manifestare la loro opzione per la compagine politica e non solo per il candidato sindaco, con la possibilità di scissione, attraverso il cd. voto disgiunto, delle due manifestazioni di volontà elettorale), in assenza dei condizionamenti che sulla espressione di quella volontà esercita la diversa e successiva fase elettorale di

ballottaggio (in cui prevalgono considerazioni attinenti alla scelta del sindaco), è del tutto coerente con il complessivo assetto normativo che l'art. 73, comma 10, d.lvo n. 267/2000 sia interpretato nel senso che i "voti validi" siano solo quelli espressi dagli elettori in occasione del primo turno.

Per finire, la soluzione interpretativa fatta propria dal giudice di primo grado è altresì maggiormente funzionale al corretto svolgimento del procedimento elettorale ed al raggiungimento delle sue finalità, in relazione alle distinte fasi in cui può articolarsi: ciò in quanto la ricognizione dell'assetto distributivo del voto, operata all'esito del primo turno, può fornire ai candidati sindaci ammessi al turno di ballottaggio le indicazioni necessarie a promuovere, in termini politicamente propositivi e costruttivi, le più opportune aggregazioni, in vista del conseguimento di un risultato maggioritario nel turno di ballottaggio, mentre la soluzione ermeneutica opposta restringerebbe la strategia elettorale del candidato sindaco, cui è collegata la lista o la coalizione di liste che non siano state premiate dagli elettori nel primo turno ma che faccia affidamento su una forte affermazione personale, ad una sterile "chiamata alle urne", al fine di ampliare il bacino dei "voti validi" e quindi neutralizzare l'affermazione al primo turno della compagine avversaria.

Chiarito che dall'interpretazione logico-sistematica non sono ricavabili argomenti atti ad inficiare gli esiti di quella letterale, devono adesso esaminarsi le deduzioni con le quali gli appellanti intendono sottolineare l'esigenza di una interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione de qua.

Premesso che anche siffatto criterio interpretativo dovrebbe fare i conti con la rigidità del testo legislativo, sì che potrebbe eventualmente fornire spunti utili ai fini della prospettazione di una questione di legittimità costituzionale, ritiene la Sezione che siffatta esigenza non possa farsi discendere tout court, come ritenuto dagli appellanti, dalle disposizioni costituzionali che improntano il sistema elettorale e la forma di governo regionali, ed in particolare dall'art. 122, comma 5, Cost., come sostituito dall'art. 2 l. cost. n. 1 del 22 novembre 1999, sia perché afferente, appunto, alle istituzioni regionali, sia perché la stessa norma costituzionale citata fa salve le diverse disposizioni statutarie, a rimarcare il carattere non costituzionalmente necessitato della previsione de qua.

Ma a non diversa conclusione deve pervenirsi facendo leva sul parametro della ragionevolezza, evidenziando gli appellanti che "caratteristica indefettibile della forma di governo comunale è – appunto – un sistema per l'elezione del consiglio comunale che consenta al sindaco di svolgere adeguatamente le funzioni stabilite dalla legge, garantendo che tra esecutivo e maggioranza consiliare vi sia "consonanza politica", atteso che "un sistema elettorale che non assicurasse la maggioranza in consiglio all'eletto direttamente dai cittadini dovrebbe ritenersi probabilmente non conforme alla Costituzione".

Deve premettersi che, in un contesto interpretativo connotato dalla presenza di valori e principi di segno diverso e tendenzialmente equiordinati, il parametro della ragionevolezza assume essenzialmente un significato (ed una funzione) di bilanciamento, al fine di individuare la soluzione ermeneutica meglio atta a contemperarli, senza determinare lo sproporzionato sacrificio di alcuno di essi a vantaggio dell'altro.

Ebbene, la soluzione interpretativa proposta dagli appellanti pecca appunto per l'eccessivo peso attribuito ai principi di governabilità e di primazia sindacale, i quali dovrebbero sopravanzare, nella scala dei valori avuta presente dal legislatore nella conformazione della disciplina elettorale, ogni altra esigenza, compresa quella, non

meno rilevante in un assetto istituzionale ispirato, a tutti i livelli di governo, al principio della democrazia rappresentativa, di garantire la presenza nell'organo consiliare di indirizzo politico-amministrativo di una rappresentanza di tutte le forze politiche tendenzialmente conforme al peso che ciascuna di esse riveste all'interno del corpo elettorale.

Ai rilievi svolti deve aggiungersi quello per cui le critiche mosse dagli appellanti all'interpretazione qui condivisa dell'art. 73, comma 10, d.lvo n. 267/2000, sub specie della rappresentazione dei rischi di ingovernabilità ad essa connessi, non hanno tanto riguardo alla norma nella sua astratta formulazione, quanto al suo concreto operare nella variegata diversità delle situazioni elettorali che possono verificarsi in ciascuna realtà politico-territoriale: basti infatti osservare che la temuta mancata "consonanza politica" tra sindaco eletto ed organo consiliare non discende necessariamente, in presenza della clausola ostativa de qua, dalla mancata attribuzione del premio di maggioranza, ma dalla composizione che l'assise consiliare verrà concretamente ad assumere all'esito dell'assegnazione dei seggi alle liste, o alle coalizioni di liste, che hanno partecipato alla competizione elettorale, anche sulla scorta delle strategie politico-elettorali che i candidati sindaci sapranno attuare in vista della celebrazione del turno di ballottaggio, e dalle intese post-elettorali tra i gruppi consiliari.

Non senza evidenziare che, da questo punto di vista, il legislatore ha introdotto ulteriori forme di salvaguardia del principio di governabilità, atte a meglio temperare le esigenze che vengono in rilievo in subiecta materia (perché non determinanti un eccessivo sacrificio a carico di alcuna di esse): basti pensare al meccanismo di cd. pre-deduzione di cui all'art. 73, comma 11, d.lvo n. 267/2000, applicabile alle sole liste (e coalizioni di liste) non collegate al sindaco eletto, che non può non rafforzare la posizione consiliare del sindaco eletto e della coalizione che lo sostiene.

Deve inoltre osservarsi che, se la possibilità che si verifichi un determinato evento indesiderato (sulla base delle opzioni, non sempre immuni da scelte di valore, dell'interprete) può legittimamente essere considerata ai fini della valutazione della ragionevolezza di due alternative soluzioni interpretative, non può non rilevarsi, nel contempo, che mentre, per quanto appena detto, l'applicazione della clausola ostativa all'attribuzione del premio di maggioranza, interpretata nel modo fatto proprio dal T.A.R., non produce quale effetto immediato e necessario una situazione di ingovernabilità dell'Ente comunale, a diverse conclusioni deve pervenirsi aderendo all'ipotesi interpretativa opposta, in quanto la significativa dilatazione del bacino di riferimento per la determinazione dei voti validi, conseguente alla considerazione a tal fine anche del turno di ballottaggio, determinerebbe pressoché certamente l'inconfigurabilità della fattispecie ostativa, con la connessa inevitabile compressione del principio di rappresentatività: non senza considerare che, in tal caso, l'applicazione della clausola suindicata, la cui ratio consiste nel verificare e dare rilievo al grado di "presenza" politica di una determinata compagine, sarebbe fatta dipendere da una variabile, relativa alla partecipazione degli elettori al turno di ballottaggio (in quanto influente sull'estensione numerica dei "voti validi"), del tutto eterogenea rispetto ad essa, da un punto di vista elettorale, in quanto dipendente da scelte degli elettori ispirate a tutt'altro ordine di valutazioni.

La disamina dell'appello, seguendo il relativo ordine espositivo, deve adesso proseguire con la valutazione dei profili di asserita incostituzionalità della disposizione de qua, ove interpretata nei sensi illustrati, atti ad avviso degli appellanti a giustificare la sollecitazione del sindacato sulla stessa del giudice costituzionale.

Ebbene, priva del carattere di non manifesta infondatezza è la questione di costituzionalità profilata nei termini del contrasto della norma censurata con l'art. 3 e con l'art. 48 della Costituzione, alla luce della predicata disparità di trattamento che essa determinerebbe tra i voti espressi nel primo turno di elezione e quelli espressi nel secondo, che non conterebbero al fine della determinazione del totale dei "voti validi", per gli effetti applicativi dell'art. 73, comma 10, d.lvo n. 267/2000.

Basti osservare che l'irrilevanza, ai fini del computo dei "voti validi", di quelli espressi dagli elettori in occasione del turno di ballottaggio è giustificata, sul piano della ragionevolezza e della parità di trattamento, dal fatto che, ai fini dell'applicazione della clausola impeditiva dell'attribuzione del premio di maggioranza, vengono in rilievo i soli voti di lista conseguiti al primo turno dalla lista o coalizione di liste non collegate al sindaco eletto, e dalla conseguente necessità di individuare, quale secondo termine dell'operazione matematica contemplata dalla disposizione, una grandezza il più possibile omogenea, quale può essere rappresentata, per le ragioni in precedenza esposte, dai soli voti validi registrati nel primo turno: ciò che consente di escludere qualsivoglia disparità di trattamento, attesa la diversa valenza ascrivibile, per i presenti fini, ai voti espressi nei due turni elettorali.

Nemmeno può essere recepito il ragionamento degli appellanti, laddove afferma che la soluzione interpretativa recepita dalle sentenze appellate amplia, rispetto all'intenzione legislativa, le ipotesi di disomogeneità tra sindaco eletto e composizione consiliare: ipotesi che sarebbe ammessa dal legislatore, con riferimento alle elezioni articolate in primo e secondo turno, "quando gli elettori tengono, nel complesso di primo e secondo turno, un comportamento evidentemente incompatibile con la volontà di stabilizzare il Comune (è il caso, che qui non si è verificato, che liste avversarie del sindaco eletto abbiano avuto la maggioranza dei "voti validi")".

Deve invero osservarsi che le scelte manifestate dagli elettori nel turno di ballottaggio, quantomeno in termini di partecipazione numerica al voto (unico dato rilevante, in base alla tesi degli appellanti, ai fini della determinazione dei "voti validi" per gli effetti di cui all'art. 73, comma 10, d.lvo n. 267/2000), non sono immediatamente indicative della volontà (né del suo opposto) di "stabilizzare" il governo comunale.

Carente del requisito della rilevanza, invece, è la questione di costituzionalità relativa all'art. 97 Cost., assumendo la parte appellante che un sindaco cui non è assicurata (tranne casi davvero eccezionali e residuali) la maggioranza consiliare non può amministrare con efficacia ed efficienza, esponendo altresì il Comune all'eventualità del commissariamento già subito dopo l'insediamento del consiglio comunale.

Basti osservare che, come già evidenziato, la possibilità paventata non costituisce una conseguenza necessitata dell'accoglimento dei ricorsi, presupponendo ulteriori eventi procedurali e valutazioni degli attori del processo politico-elettorale (dalla assegnazione dei seggi non impegnati dal premio di maggioranza alla possibilità di aggregazioni in sede consiliare) allo stato non predeterminabili e, comunque, in ordine alle quali nessuna deduzione è stata formulata dagli appellanti.

Per concludere sul punto, le considerazioni che precedono, con particolare riguardo alla non ravvisabilità – allo stato – di orientamenti interpretativi difformi delle Sezioni del Consiglio di Stato sulla questione di cui si tratta, escludono la necessità di deferirla all'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, come pure richiesto dagli appellanti (si rinvia, sul punto, alla sentenza del T.A.R. Lecce n. 1628/2017, che contiene una puntuale analisi critica dei precedenti giurisprudenziali, in materia, escludendo che da essi siano ricavabili elementi a favore della tesi interpretativa posta a fondamento del verbale impugnato).

Inammissibile, invece, è il motivo di appello inteso a lamentare che il giudice di primo grado, in violazione dell'art. 130, comma 9, c.p.a. (ai sensi del quale "il tribunale amministrativo regionale, quando accoglie il ricorso, corregge il risultato delle elezioni e sostituisce ai candidati illegittimamente proclamati coloro che hanno diritto di esserlo"), ha omesso di indicare, con particolare riguardo al dispositivo della sentenza n. 1626/2017, i soggetti che, per effetto dell'accoglimento del relativo ricorso, decadono dalla carica di consigliere comunale e quelli che sono proclamati consiglieri in loro sostituzione.

Trattasi, infatti, di profilo che, proprio perché suscettibile di trovare compiuta definizione in sede di rinnovazione, per la parte conseguente alla caducazione degli atti impugnati, del procedimento elettorale, è insuscettibile di cagionare una lesione concreta ed immediata all'interesse conservativo di cui sono portatori gli appellanti.

Deve inoltre osservarsi che l'ambito e la misura dei poteri giurisdizionali si estende fin dove sussistono profili controversi, nello spirito dell'art. 34, comma 2, c.p.a., a mente del quale "in nessun caso il giudice può pronunciare con riferimento a poteri amministrativi non ancora esercitati": ebbene, nella fattispecie in esame, l'oggetto della controversia è circoscritto alla spettanza del premio di maggioranza, restandone estranei i criteri di assegnazione dei seggi operanti (ai sensi dell'art. 73, comma 8, d.lvo n. 267/2000) in caso di mancata operatività dello stesso.

Infondata è anche l'eccezione di inammissibilità del ricorso di primo grado, deciso con la sentenza n. 1626/2017, formulata dagli appellanti sulla scorta del fatto che, se da una parte il relativo petitum non mirerebbe semplicemente alla sostituzione di alcuni consiglieri comunali con altri, ma a contestare funditus l'assegnazione del premio di maggioranza al sindaco eletto, con conseguente necessità della rideterminazione di tutti i risultati connessi all'attribuzione del premio, dall'altra parte i ricorrenti avrebbero proposto una domanda incoerente con tale contestazione, chiedendo l'annullamento della proclamazione di sei eletti e la sostituzione dei medesimi con i cinque ricorrenti, risolvendosi nella pretesa di ottenere una composizione incompleta del consiglio comunale della Città di Lecce.

Deve invero osservarsi che gli originari ricorrenti (effettivamente in numero di 5, a fronte dei 6 candidati che hanno beneficiato del premio di maggioranza) non hanno agito al fine di conseguire una composizione parziale dell'organo consiliare, ma in vista del risultato strumentale della rinnovazione delle operazioni elettorali, a partire dalla fase (illegittimamente) attributiva del premio di maggioranza, il cui compimento consentirà di stabilire quali, tra i sei appellanti, devono essere effettivamente sostituiti dagli odierni appellati.

Ad analoghe conclusioni deve pervenirsi, seguendo l'ordine degli appelli, in relazione alle censure formulate avverso la sentenza n. 1628/2017, anche nella parte in cui si propongono di dimostrare l'inammissibilità del ricorso proposto dalla sig.ra Paola Gigante.

Deducono in particolare gli appellanti che il ricorso non indicava il nominativo del consigliere proclamato eletto, la cui elezione dovrebbe essere dichiarata illegittima, in violazione del citato art. 130 c.p.a.: carenza che avrebbe impedito al giudice amministrativo di correggere specificamente il risultato elettorale e determinare l'esatta e completa composizione del consiglio comunale della Città di Lecce.

Ai fini reiettivi della censura, deve infatti osservarsi che il nominativo del consigliere destinato ad essere sostituito, per effetto dell'accoglimento del ricorso, dalla sig.ra

Paola Gigante è stato individuato dalla medesima (e dal giudice di primo grado) (non nominativamente, ma) per relationem, con riferimento al titolare dell'ultimo seggio assegnato" in forza dell'illegittimo riconoscimento del premio di maggioranza.

Infondata è anche la correlata censura, con la quale gli appellanti deducono che la sentenza, andando ultra petita, ha annullato il verbale di proclamazione degli eletti "nella parte in cui assegna alle liste collegate al candidato sindaco eletto Carlo Maria Salvemini il premio di maggioranza del 60 per cento": basti osservare che il dispositivo di annullamento del verbale elettorale impugnato, scaturito dall'illegittima attribuzione del premio di maggioranza, ha carattere indivisibile e non può che coinvolgere tutti i beneficiari dei seggi assegnati sulla base dello stesso (senza trascurare che, comunque, il suddetto effetto caducatorio discenderebbe dalla sentenza n. 1626/2017, non censurata sul punto dagli appellanti, rendendo improcedibile la censura de qua).

Lo stesso dicasi della censura con la quale gli appellanti lamentano che il giudice di primo grado non ha disposto le misure di correzione del risultato elettorale conseguenti all'accoglimento del ricorso né le modalità per assicurare l'integrità della composizione del consiglio comunale della Città di Lecce, che, per effetto della sentenza impugnata, vedrebbe cinque seggi non assegnati: basti osservare, anche a tale riguardo, che la corretta e completa composizione consiliare non potrà che discendere dalla attuazione della sentenza di primo grado, confermata con la presente decisione.

A non dissimili conclusioni deve pervenirsi con riferimento alle censure formulate, sotto i medesimi profili, avverso la sentenza n. 1627/2017, lamentando gli appellanti che essa non indica i consiglieri comunali che decadono dalla loro carica in virtù dell'accoglimento del ricorso né i soggetti proclamati al loro posto consiglieri comunali della Città di Lecce, anche in conseguenza della carenza sul punto del ricorso originario, da considerare conseguentemente inammissibile, con il quale i ricorrenti hanno omesso di indicare per quali consiglieri comunali proclamati eletti si dovesse dichiarare l'illegittimità dell'elezione, né quali candidati avrebbero dovuto essere dichiarati eletti in sostituzione dei primi.

Basti evidenziare che i promotori del ricorso, accolto con la sentenza suindicata, coerentemente con la qualità spesa ai fini della legitimatio ad causam (ovvero quella di cittadini elettori), hanno agito nel perseguimento dell'interesse alla corretta composizione del consiglio comunale, come derivante dalla ripartizione secondo i criteri proporzionali dei seggi (illegittimamente) assegnati con il premio di maggioranza.

Infine, considerazioni identiche a quelle formulate, in particolare, relativamente alla sentenza n. 1628/2017 (cui, quindi, si rinvia integralmente) consentono di respingere le censure rivolte avverso la sentenza n. 1625/2017, nella parte in cui il T.A.R. non ha indicato i consiglieri comunali che decadono dalla loro carica in virtù dell'accoglimento del ricorso né i soggetti proclamati al loro posto consiglieri comunali della Città di Lecce, limitandosi a "correggere il risultato elettorale disponendo la sostituzione dei candidati consiglieri eletti in virtù dell'attribuzione del citato premio di maggioranza con i candidati maggiormente suffragati nelle liste collegate al candidato Sindaco Mauro Giliberti": statuizione che risulterebbe, secondo le deduzioni degli appellanti, "inidonea ad assicurare l'integrità della composizione del consiglio comunale della Città di Lecce" e che, aggiungono gli appellanti, sarebbe conseguenza della erronea formulazione del petitum, il quale "non mirava alla sostituzione di alcuni consiglieri comunali con altri, ma contestava in termini generali e astratti l'assegnazione del premio di maggioranza al sindaco eletto, con conseguente necessità della

rideterminazione di tutti i risultati connessi all'attribuzione del premio. Sennonché, la ricorrente non ha indicato per quali consiglieri comunali proclamati eletti si dovesse dichiarare l'illegittimità dell'elezione, né ha indicato (fosse pure in via indiretta) quali candidati dovessero essere dichiarati eletti in sostituzione dei primi", risultandone inficiata la stessa ammissibilità del ricorso introduttivo del giudizio.

Nondimeno, anche alla luce degli appena esaminati rilievi degli appellanti, pur inidonei a determinare la riforma delle sentenze appellate, va rilevato che la giurisdizione di merito attribuita al giudice amministrativo in subiecta materia (ex art. 134, comma 1, lett. b c.p.a.) legittima la Sezione, ai fini del compimento della necessaria attività rinnovatoria conseguente all'accoglimento dei ricorsi originari (anche in considerazione del carattere temporaneo degli organi elettorali), a nominare un Commissario ad acta, in persona del Prefetto della Provincia di Lecce, affinché ponga in essere tutti gli atti consequenziali alle decisioni di primo grado: ciò, si ripete, a titolo di mero completamento in funzione semplificatrice della attuazione (e non di riforma parziale) delle stesse.

Infine, la sostanziale originalità dell'oggetto della controversia e le complesse implicazioni interpretative ad esso relative giustificano la statuizione compensativa delle spese di giudizio sostenute dalle parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sugli appelli come in epigrafe proposti, previa riunione degli stessi, li respinge.

Nomina quale Commissario ad acta, per la piena attuazione delle sentenze di primo grado, il Prefetto di Lecce, o suo delegato.

Spese del giudizio di appello compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 8 febbraio 2018 con l'intervento dei magistrati:

Lanfranco Balucani, Presidente

Umberto Realfonzo, Consigliere

Lydia Ada Orsola Spiezia, Consigliere

Stefania Santoleri, Consigliere

Ezio Fedullo, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Ezio Fedullo

IL PRESIDENTE
Lanfranco Balucani

La Nuova Procedura Civile