

N. 02928/2012REG.PROV.COLL.
N. 08783/2011 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8783 del 2011, proposto da:
Barbieri Marino, rappresentato e difeso dagli avvocati Mario Sanino,
Mariagrazia Romeo e Piero Gallimberti, con domicilio eletto presso
Mario Sanino in Roma, viale Parioli, 180;

contro

l'Ufficio Elettorale Centrale per il turno di ballottaggio per l'elezione
del Sindaco e del Consiglio Comunale di Chioggia, rappresentato e
difeso dall'avvocato dello Stato Maurizio Borgo, domiciliato per legge,
in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti di

Comune di Chioggia;

Gianfranco Scarpa;

il Prefetto di Venezia;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. VENETO - VENEZIA :SEZIONE III n. 01570/2011, resa tra le parti, concernente VERBALE DI PROCLAMAZIONE DEGLI ELETTI PER IL TURNO DI BALLOTTAGGIO PER LE ELEZIONI DEL SINDACO E DEL CONSIGLIO COMUNALE DI CHIOGGIA

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Ufficio Elettorale Centrale per il turno di ballottaggio;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 febbraio 2012 il Consigliere di Stato Doris Durante;

Uditi per le parti gli avvocati Mario Sanino e l'avvocato dello Stato Pietro Garofoli;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1.- Nel Comune di Chioggia, il 15 – 16 maggio 2011 si sono tenute le elezioni per il rinnovo del consiglio comunale e la nomina del sindaco.

All'esito del ballottaggio tenutosi il 31 maggio 2011, veniva proclamato sindaco Giuseppe Casson con 14.292 preferenze, pari al 58,86% dei voti.

Alla coalizione collegata al sindaco eletto venivano assegnati 14 seggi, che, secondo il calcolo dell'Ufficio Elettorale Centrale costituivano il

60% dei 24 seggi da assegnare.

I restanti 10 seggi venivano assegnati alle altre coalizioni (cfr. il verbale di proclamazione degli eletti dell'Ufficio Elettorale Centrale del 31 maggio 2011).

2.- Il sig. Marino Barbieri, nella qualità di iscritto nelle liste elettorali del Comune di Chioggia e di elettore, con ricorso al TAR Venezia impugnava il verbale di proclamazione degli eletti e tutti gli atti connessi, nella parte in cui alla coalizione collegata al candidato sindaco sig. Giuseppe Casson venivano assegnati 14 seggi di consigliere comunale e non 15, deducendo violazione del giusto procedimento e dell'art. 73, comma 10 del d. lgv. n. 267 del 2000, assumendo che il 60% di 24 non è 14 ma 14,4 da arrotondarsi all'unità superiore.

3.- Il TAR Venezia con sentenza n. 1570 del 2011 respingeva il ricorso con compensazione delle spese di giudizio.

Secondo il TAR, la questione dell'arrotondamento in presenza di decimali, in quanto non specificamente regolata dall'art. 73 del d. lgv. n. 267 del 2000 (norma relativa all'elezione del sindaco), va risolta in base all'art. 12 delle disposizioni sulla legge in generale, facendo riferimento alla disciplina dettata per l'elezione del consiglio provinciale (art. 75, comma 8, del d. lgv. n. 267 del 2000), che in ordine all'arrotondamento in presenza di decimali, stabilisce che si fa luogo “...*all'arrotondamento all'unità superiore qualora il numero dei consiglieri da attribuire al gruppo o ai gruppi contenga una cifra decimale superiore a 50 centesimi..*”.

Respingeva, in conseguenza il ricorso, poiché la cifra decimale non superava 50 centesimi.

4.- Il sig. Barbieri con l'atto di appello in esame ha chiesto la riforma della sentenza per *error in iudicando*, deducendo i seguenti motivi:

1) violazione dell'art. 73, comma 10 e dell'art. 75, comma 8 del d. lgv. n. 267 del 2000; violazione dell'art. 12 delle disposizioni della legge in generale; erronea interpretazione; difetto di presupposto; eccesso di potere per arbitrarietà ed illogicità;

2) violazione del principio del giusto procedimento; violazione sotto altro profilo dell'art. 12 delle disposizioni sulla legge in generale; difetto di presupposto; erronea interpretazione; eccesso di potere; arbitrarietà.

Secondo l'appellante, erroneamente il TAR avrebbe fatto ricorso all'analogia, applicando la disposizione di cui all'art. 75, comma 8, del d. lgv. n. 267 del 2000, che sarebbe, invece, norma eccezionale ed insuscettibile di applicazione analogica, non sussistendo nemmeno tra le due fattispecie l'*eadem ratio* che legittima l'applicazione analogica di norme. Assume, poi, che la *ratio* dell'arrotondamento all'unità superiore discende dalla finalità del premio di maggioranza previsto per le elezioni comunali, che è quello di garantire la governabilità dell'ente locale e che permea la disciplina in materia di elezioni degli organi del comune e che differisce totalmente da quella sottesa all'elezione degli organi della provincia che avviene sulla base di collegi uninominali.

Si è costituito in giudizio l'Avvocatura di Stato per l'Ufficio Elettorale

Centrale che ha chiesto il rigetto dell'appello.

L'appellante ha depositato memoria difensiva e, alla pubblica udienza del 24 febbraio 2012, il giudizio è stato assunto in decisione.

5.- L'appello è infondato e va respinto con diversa motivazione.

6.- L'art. 73 del TUEL approvato con d. lgv. n. 267 del 2000 (recante la disciplina per il rinnovo del consiglio comunale e l'elezione del sindaco nei comuni con più di 15.000 abitanti), al comma 10, stabilisce che *“Qualora un candidato alla carica di sindaco sia proclamato eletto al primo turno, alla lista o al gruppo di liste a lui collegate che non abbia già conseguito, ai sensi del comma 8, almeno il 60 per cento dei seggi del consiglio, ma abbia ottenuto almeno il 40 per cento dei voti validi, viene assegnato il 60 per cento dei seggi, sempreché nessuna altra lista o altro gruppo di liste collegate abbia superato il 50 per cento dei voti validi. Qualora un candidato alla carica di sindaco sia proclamato eletto al secondo turno, alla lista o al gruppo di liste ad esso collegate che non abbia già conseguito, ai sensi del comma 8, almeno il 60 per cento dei seggi del consiglio, viene assegnato il 60 per cento dei seggi, sempreché nessuna altra lista o altro gruppo di liste collegate al primo turno abbia già superato nel turno medesimo il 50 per cento dei voti validi. I restanti seggi vengono assegnati alle altre liste o gruppi di liste collegate ai sensi del comma 8.*

La norma, come risulta dal dato testuale, fissa nel 60% dei seggi del consiglio il limite massimo del c.d. premio di maggioranza o di governabilità.

Ne consegue 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 vincente.

Il limite del 60% è, infatti, il punto di equilibrio individuato dal legislatore tra i contrapposti valori della governabilità dell'ente locale e della tutela delle minoranze che permea la disciplina del sistema elettorale nei comuni con più di 15.000 abitanti.

Il premio di maggioranza viene attribuito solo laddove la frammentazione dei voti dell'elettorato esprime *in nuce* future possibili difficoltà di governo dell'ente locale e nel limite insuperabile del 60% dei seggi.

Tanto si desume proprio dal diverso atteggiarsi del c.d. premio di governabilità, che non viene assegnato nel caso di sindaco proclamato eletto al secondo turno, qualora altra lista o altro gruppo di liste collegate al primo turno abbia già superato nel turno medesimo il 50 per cento dei voti validi, non ravvisandosi, in tale ipotesi, quella frammentazione di voti che si riflette in modo negativo sulla governabilità dell'ente.

Ed ancora, con riguardo all'ipotesi di sindaco eletto al primo turno, l'atteggiarsi del premio di governabilità varia in funzione del numero dei voti riportati dalla coalizione vincente (*“Qualora un candidato alla carica di sindaco sia proclamato eletto al primo turno, alla lista o al gruppo di liste a lui collegate che non abbia già conseguito, ai sensi del comma 8, almeno il 60 per cento dei seggi del consiglio, ma abbia ottenuto almeno il 40 per cento dei voti validi, viene assegnato il 60 per cento dei seggi, sempreché nessuna altra lista o altro gruppo di liste collegate abbia superato il 50 per cento dei voti validi?”*).

In conclusione, va affermato che la percentuale del 60% dei seggi

esprime il numero massimo dei seggi attribuibili a titolo di premio di governabilità, sicché non si può far luogo ad alcun arrotondamento dei decimali all'unità superiore, non potendo mai essere superata per effetto dei decimali la percentuale del 60% dei seggi attribuibili alla coalizione collegata al sindaco vincente.

Da ciò l'infondatezza della rivendicazione del ricorrente di un ulteriore seggio per arrotondamento all'unità superiore della cifra decimale (14,4) espressa dal calcolo aritmetico del 60% di 24.

Infatti, tale arrotondamento all'unità superiore comporterebbe l'attribuzione alla coalizione collegata al sindaco vincente di un ulteriore seggio con superamento del limite invalicabile del 60% dei seggi attribuibili a detta coalizione nelle condizioni previste dalla legge.

7.- Quanto sin qui esposto evidenzia che nella disciplina dell'art. 73 del TUEL non esiste alcun vuoto legislativo, essendo al contrario una disciplina compiuta.

Ne consegue l'erroneità del percorso logico seguito dal TAR nel fare ricorso all'interpretazione analogica di cui all'art. 12, secondo comma, delle preleggi, applicando disposizioni che regolano casi simili o materie analoghe, atteso che l'interpretazione analogica ricorre solamente *“se una controversia non può essere decisa con una precisa disposizione”* e se all'interno del sistema ed attraverso l'interpretazione logico – sistematica, permangono dubbi interpretativi, mentre nel caso la questione trova risposta nell'interpretazione logico – sistematica della stessa disposizione di cui all'art. 73 del TUEL.

Non essendovi spazio per l'interpretazione analogica per mancanza dei presupposti, perdono pregio tutte le argomentazioni apportate al giudizio dall'appellante in ordine all'interpretazione analogica (mancanza dell'*eadem ratio* sottesa agli articoli 73 e 75 del TUEL; natura eccezionale dell'art. 75 e, quindi, di stretta interpretazione), che pur apprezzabili in via teorica, non sono pertinenti alla questione controversa.

8.- Invero, la questione dell'arrotondamento dei decimali all'unità superiore o all'unità inferiore, è rimessa al legislatore che, a seconda delle finalità che di volta in volta intende perseguire, in modo esplicito o implicito, attribuisce o meno rilevanza alle cifre decimali e stabilisce se e quando l'arrotondamento vada operato o meno all'unità superiore.

In tal senso sono significativi i richiami fatti dall'appellante all'art. 2, comma 184 della l. n. 191 del 2009 (legge finanziaria 2010), che dopo aver disposto la riduzione del numero dei consiglieri comunali e provinciali del 20%, ha soggiunto che *“l'entità della riduzione è determinata con arrotondamento all'unità superiore”*, nonché alla circolare del Ministero dell'Interno del 18 febbraio 2011, che ha precisato che nell'attribuzione dei seggi *“l'entità della riduzione è arrotondata al limite superiore tutte le volte che le risultanze del calcolo danno luogo ad una cifra decimale”*, essendo stata necessaria la precisazione del legislatore per attribuire significato alle cifre decimali.

Quanto sin qui esposto toglie pregio alla censura articolata dall'appellante con il primo motivo, incentrato sulla violazione

dell'art. 73 e dell'art. 75 del d. lgv. n. 267 del 2000 e dei principi in materia di interpretazione analogica.

9.- Con il secondo motivo di appello, il ricorrente assume che l'Ufficio Elettorale Centrale avrebbe applicato erroneamente il disposto dell'art. 73 del d. lgv. n. 267 del 2000 nel determinare la cifra elettorale complessiva delle liste collegate ai candidati alla carica di sindaco, non attribuendo alle liste collegate al candidato Casson il 60% dei seggi del consiglio comunale, quanto il 58,5%, attestando erroneamente che la cifra di 14 rappresentasse il 60% dei seggi e che in tal modo fosse correttamente attribuito il premio di maggioranza.

La censura è infondata per le ragioni sopra esposte.

La circostanza che il rapporto percentuale tra 60 e 24 (numero dei seggi di consigliere del Comune di Chioggia), non dia un numero intero, ma un numero decimale (14,4) non consente alcun arrotondamento all'unità superiore che si tradurrebbe nel superamento del limite invalicabile del 60% dei seggi da attribuire quale premio di governabilità.

10.- Per le ragioni sin qui esposte, sia pure con diversa motivazione, l'appello deve essere respinto.

Sussistono giusti motivi per disporre la compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta) definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge con diversa motivazione.

Compensa le spese di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 24 febbraio 2012 con l'intervento dei magistrati:

Calogero Piscitello, Presidente

Manfredo Atzeni, Consigliere

Antonio Amicuzzi, Consigliere

Doris Durante, Consigliere, Estensore

Antonio Bianchi, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 21/05/2012

IL SEGRETARIO

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