



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato
e storia costituzionale

**ELEZIONI COMUNALI: “QUANTO” PREMIO DI MAGGIORANZA?
RIFLESSIONI A SEGUITO DI UNA DISCORDANTE GIURISPRUDENZA
AMMINISTRATIVA**

di Vincenzo Iacovissi*

quanto ammonta il premio di maggioranza da assegnare alla coalizione che vince le elezioni comunali?

A Questo interrogativo emerge in maniera netta analizzando la recente giurisprudenza in materia che si è sviluppata in relazione al *quantum* del premio, e che pone non pochi problemi interpretativi.

Infatti, gli orientamenti seguiti dalle diverse istanze della giustizia amministrativa, di primo e secondo grado, appaiono divergenti e talvolta contraddittori, sollecitando un approfondimento della questione per addivenire ad una auspicabile soluzione del problema.

E' opportuno precisare sin da subito che la *quaestio* ha una origine molto prossima, poiché si è manifestata solo all'indomani della modifica normativa intervenuta sulla composizione dei Consigli comunali, disposta, da ultimo, con l'art. 1, comma 184, della Legge 23 dicembre 2009, n. 191 (*Finanziaria 2010*), laddove è stato previsto il c.d. “taglio” della composizione degli organi rappresentativi degli enti locali.

In particolare, Consigli comunali e provinciali sono stati ridotti del 20% nella loro numerosità originaria¹, determinando una diversa articolazione del premio di maggioranza pari al 60% del *plenum* degli organi. Infatti, se per i Consigli dei Comuni fino a 15.000 abitanti e per i Consigli provinciali è lo stesso TUEL (Testo Unico degli Enti Locali, di cui al Dlgs. n. 267 del 18 agosto 2000) a provvedere con apposite disposizioni (art. 71, comma ottavo, per i Comuni², e art. 75, comma ottavo, per le Province³), dettando chiare indicazioni per l'arrotondamento di eventuali numeri decimali, nulla di ciò si

* Dottore di ricerca in *Teoria dello Stato e Istituzioni politiche comparate*, Università di Roma “La Sapienza”.

¹ Art. 2, comma 184, Legge 23 dicembre 2009, n. 191: “184. In relazione alle riduzioni del contributo ordinario di cui al comma 183, il numero dei consiglieri comunali e dei consiglieri provinciali e' ridotto del 20 per cento. L'entità della riduzione e' determinata con arrotondamento all'unità superiore. Ai fini della riduzione del numero dei consiglieri comunali e dei consiglieri provinciali di cui al primo periodo non sono computati il sindaco e il presidente della provincia”.

² Art. 71, comma ottavo, Tuel: “8. Alla lista collegata al candidato alla carica di sindaco che ha riportato il maggior numero di voti sono attribuiti due terzi dei seggi assegnati al consiglio, con arrotondamento all'unità superiore qualora il numero dei consiglieri da assegnare alla lista contenga una cifra decimale superiore a 50 centesimi. I restanti seggi sono ripartiti proporzionalmente fra le altre liste (...)”.

³ Art. 75, comma ottavo, Tuel: “8. Qualora il gruppo o i gruppi di candidati collegati al candidato proclamato eletto presidente della provincia non abbiano conseguito almeno il 60 per cento dei seggi assegnati al consiglio provinciale, a tale gruppo o gruppi di candidati viene assegnato il 60 per cento dei seggi, con arrotondamento all'unità superiore qualora il numero dei consiglieri da attribuire al gruppo o ai gruppi contenga una cifra decimale superiore a 50 centesimi (...)”. Vale la pena di ricordare che, a seguito della revisione del profilo istituzionale dell'ente Provincia, iniziata a partire dall'art. 23, commi 14-20, del Decreto Legge 6 dicembre 2011, n. 201 (c.d. “salva Italia”, convertito dalla Legge 22 dicembre 2011, n. 214) ed ancora in corso di esame da parte del Governo, l'elezione diretta del Presidente della Provincia sarà sostituita da una elezione di secondo grado ad opera del Consiglio provinciale e, quindi, le attuali disposizioni sul relativo sistema elettorale non troveranno più applicazione.

rinviene nell'articolo dedicato al sistema elettorale per il rinnovo dei Consigli dei Comuni superiori a 15.000 abitanti. L'art. 73, comma ottavo, TUEL, infatti, si limita a fissare la soglia del premio di maggioranza (o di governabilità) pari al 60% dei seggi totali – da attribuire, peraltro, solo in presenza di determinate condizioni⁴ – senza aggiungere specificazioni riguardo agli arrotondamenti. Sino alla richiamata riforma non si era mai configurato alcun problema pratico poiché, qualunque fosse l'entità dei componenti dei Consigli, dal calcolo del 60% risultavano sempre numeri interi. Viceversa, dal 2011 – data di applicazione del taglio – questo rapporto ha determinato esiti differenti, con la presenza di numeri decimali. In tal modo, è emerso il tema del *quantum* esatto del premio di maggioranza e dei criteri da seguire per gli arrotondamenti matematici, nel silenzio della legge.

Da ciò hanno originato una serie di contenziosi amministrativi, volti, tra l'altro, a far affermare un principio regolatorio della materia.

Appare interessante, allora, approfondire l'esame delle pronunce più significative del Giudice amministrativo, per poi tentare di trarre alcune conclusioni.

Un primo approccio al tema viene offerto da due sentenze del Tar Abruzzo – sezione Pescara⁵, nonché da una pronuncia del Tar Lombardia⁶.

Nelle prime due, il giudice amministrativo abruzzese si trova dinanzi a due casi di ricorsi che eccepiscono la legittimità della dimensione del premio poiché individuato sulla base di un arrotondamento per difetto del relativo quoziente (14,40, esattamente il 60% del *plenum* di 24 seggi), chiedendo l'annullamento del verbale di proclamazione degli eletti nella parte in cui attribuisce alla coalizione di maggioranza 14 seggi e non 15, come risulterebbe secondo il principio dell'arrotondamento per eccesso.

Il percorso seguito dai giudici di Pescara si fonda sull'applicazione analogica della normativa prevista per i piccoli Comuni e per le Province anche al caso di specie, *“essendo l'arrotondamento frazionale, in minus o in plus, finalizzato alla ragionevole soluzione di situazioni del genere”*, nella considerazione che *“E' del tutto impensabile che il legislatore abbia voluto lasciare carente di disciplina solo l'ipotesi in discussione, dopo aver disciplinato con arrotondamento le altre operazioni elettorali; è più plausibile che abbia ritenuto superfluo ripetere la stessa metodologia già indicata per le elezioni comunali, di cui all'art. 71 cit., per poi confermarla per l'elezione del Consiglio provinciale (art. 75 cit.)”*⁷.

In sintesi, il Tar abruzzese ritiene legittimo l'arrotondamento per difetto compiuto dagli Uffici elettorali, perché in linea con una interpretazione analogica delle disposizioni di cui all'art. 73, comma 10, del TUEL, nella convinzione che *“il sistema dell'arrotondamento, oltre ad essere una necessità, nulla toglie alla governabilità dell'Ente, potendo la maggioranza contare sempre su un sostanzioso margine numerico (...) senza ignorare che trattasi di un 'premio di maggioranza', dato a scapito della rappresentatività politico-amministrativa della minoranza, che deve sempre avere una sua capacità operativa e contro-bilanciante”*⁸. Da un simile impianto argomentativo discende, quindi, il rigetto dei relativi ricorsi.

A conclusioni solo apparentemente diverse giunge anche il Tar Lombardia, che, nella sentenza n. 3137 del 2011 affronta un caso di arrotondamento per eccesso compiuto dall'Ufficio elettorale in occasione

⁴ Art. 73, comma ottavo, Tuel: *“10. 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 (...)”*.

⁵ Si tratta delle sentenze n. 490 e n. 572 del 2011, relative alle elezioni comunali di Lanciano e Vasto, ricadenti entrambi nella Provincia di Chieti e dall'eguale numerosità (24) delle assemblee consiliari.

⁶ Sentenza n. 3137 del 2011, inerente al Comune di Limbiate (Monza-Brianza).

⁷ Tar Abruzzo, sezione Pescara, sentenze nn. 490/2011 e 572/2011, disponibili su <http://www.giustizia-amministrativa.it>.

⁸ Tar Abruzzo, sezione Pescara, sentenze nn. 490/2011 e 572/2011, disponibili su <http://www.giustizia-amministrativa.it>.

del rinnovo del Consiglio comunale di Limbiate (MB), ai fini dell'assegnazione del premio di maggioranza, in misura pari a 15 seggi, nonostante un decimale di 14,40, che ha dato origine al ricorso per la correzione dei risultati elettorali⁹.

Come si può agevolmente comprendere, questa fattispecie si configura come speculare alle due precedenti, ed è interessante notare quale sia l'approccio seguito dal giudice lombardo.

Secondo il collegio, il ricorso deve ritenersi fondato poiché *“In mancanza di una norma che stabilisca con quale criterio effettuare gli arrotondamenti è necessario ricorrere al criterio che normalmente si adotta in casi analoghi e cioè quello dell'arrotondamento per difetto laddove il decimale non sia superiore alla metà dell'unità di riferimento o per eccesso in caso superi detta soglia”*¹⁰.

Il criterio viene definito logico in assenza di puntuali indicazioni del legislatore, non potendosi supporre una preferenza implicita dello stesso nei confronti dell'arrotondamento per eccesso, anche in virtù di una interpretazione in via analogica delle disposizioni del Testo unico.

Questa sentenza, quindi, nell'accogliere il ricorso per la rettifica dei risultati elettorali, si allinea sostanzialmente a quelle del Tar abruzzese, interpretando il “silenzio”, circa il criterio di attribuzione del premio di maggioranza, in analogia con fattispecie simili, anche se non uguali.

Un approccio opposto al tema è fornito dal Tar Calabria che, con sentenza n. 1096/2011, legittima un arrotondamento per eccesso in relazione alle elezioni comunali di Crotona. Dal punto di vista fattuale, il ricorso trae origine dall'attribuzione di un premio di maggioranza pari a 20 seggi, in luogo di un rapporto matematico pari a 19,2 (60% di 32 seggi). Ad opinione della parte ricorrente, si sarebbe dovuto procedere ad assegnare solo 19 seggi alla maggioranza e garantire 13 seggi alla minoranza.

Il Tribunale calabrese di prima istanza, invece, reputa corretta la procedura adottata dal competente Ufficio elettorale centrale, perché, in caso contrario, l'attribuzione di un numero di seggi inferiore a 19,2 avrebbe implicato una percentuale di seggi per la maggioranza inferiore alla soglia del 60% prevista come tassativa dalla legge, *“con evidente violazione del dato normativo”*¹¹.

In sede di appello, il Consiglio di Stato – con sentenza n. 1197 del 1 marzo 2012 – conferma questo orientamento, sostenendo l'impossibilità di procedere ad un arrotondamento per difetto, in quanto, *“quando tale criterio è applicabile nelle elezioni amministrative, ciò è espressamente previsto dal Tuel”*. La preferenza per l'arrotondamento per eccesso viene fondata, in ultima analisi, sul carattere tassativo assegnato alla previsione di un premio pari al 60% del *plenum* che – secondo il collegio di secondo grado – costituisce la *ratio* del legislatore nel promuovere la *“migliore governabilità dei medi e grandi comuni”*¹².

Come si nota, Palazzo Spada sembra propendere per questo tipo di impostazione, mirando a sacrificare il principio di rappresentanza per tutelare quello di governabilità, entrambi immanenti nella legislazione elettorale degli enti locali.

In realtà, con una decisione che potremmo definire sorprendente, l'orientamento giurisprudenziale del Consiglio di Stato pare aver imboccato la strada di un *revirement*, destinato, forse, a gettare ancora maggiori incertezze nella soluzione del problema.

La sentenza in parola è la n. 2928 del 21 maggio 2012, scaturita dall'appello di una pronuncia del Tar Veneto, sezione Venezia, n. 1570/2011¹³: oggetto della controversia di primo grado il verbale di proclamazione dei nuovi eletti al Comune di Chioggia (VE), in cui l'attribuzione del premio di maggioranza per le elezioni del 2011 viene effettuata mediante arrotondamento per difetto (14,4 = 14 seggi su 24). A seguito di impugnazione, il giudice veneto risolve la questione sulla base dell'art. 75, comma ottavo, del TUEL, e, quindi, si allinea ad una interpretazione di tipo analogico. L'appello si

⁹ Tar Lombardia, sentenza n. 3137/2011, disponibile su <http://www.giustizia-amministrativa.it>.

¹⁰ Tar Lombardia, sentenza n. 3137/2011, disponibile su <http://www.giustizia-amministrativa.it>.

¹¹ Tar Calabria, sentenza n. 1096/2011, disponibile in <http://www.giustizia-amministrativa.it>.

¹² Consiglio di Stato, sentenza n. 1197/2012, disponibile in <http://www.giustizia-amministrativa.it>.

¹³ Sentenze reperibili su <http://www.giustizia-amministrativa.it>.

basa, allora, proprio sulla confutazione di questa tesi, non potendosi – secondo il ricorrente – applicare l’analogia a fattispecie affatto differenti, come le elezioni comunali e quelle provinciali, vista la diversità strutturale dei due enti e soprattutto il differente meccanismo di trasformazione dei voti in seggi.

Il Consiglio di Stato, però, respinge il ricorso, fornendo una diversa motivazione rispetto a quella di primo grado: la soglia del 60% viene letta non più come tassativa e inderogabile – come invece nella sentenza n. 1197 dello stesso Consesso – ma come fissazione di un “limite massimo” del premio di maggioranza. 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*”¹⁴. Da simili asserzioni discende l’infondatezza della rivendicazione del ricorrente di un ulteriore seggio alla maggioranza tramite arrotondamento per eccesso, perché esso comporterebbe un “*superamento del limite invalicabile del 60% dei seggi attribuiti a detta coalizione nelle condizioni previste dalla legge*”¹⁵. A giudizio del Consiglio, il silenzio della legge non può essere letto come abilitante l’arrotondamento per eccesso in virtù del ricorso all’analogia, ma deve, al contrario, essere analizzato alla stregua di una “*interpretazione logico-sistematica*” della disposizione di cui all’art. 73 del TUEL, secondo cui il limite del 60% si pone come un punto di equilibrio fra il valore della governabilità dell’ente locale e la tutela delle minoranze. La questione dell’arrotondamento viene, infine, rimessa alla valutazione del legislatore sulla base delle finalità che esso, di volta in volta, intenda perseguire¹⁶.

Sulla scorta di questa ultima pronuncia, il problema posto all’inizio della nostra breve riflessione sembrerebbe risolto nel senso di ritenere illegittimo l’arrotondamento per eccesso perché non previsto dalla legge e contrastante con la *ratio* della norma relativa al premio di maggioranza. Basti però, compiere una analisi più approfondita per comprendere come questo principio sia discordante con quello affermato dallo stesso Consesso due mesi prima, laddove l’arrotondamento per difetto veniva reputato confliggente con l’art. 73 TUEL, in quanto in grado di alterare il rapporto fra maggioranza e minoranza a tutto vantaggio della seconda.

È appena il caso di richiamare, inoltre, la circolare n. 8/2012 con cui il Ministero dell’Interno, nelle more dello svolgimento delle elezioni amministrative del maggio scorso, ha dettato ai Prefetti istruzioni interpretative in merito all’art. 73 TUEL sulla base dell’orientamento giurisprudenziale espresso dalla sentenza n. 1197/2012, facendo, pertanto, premio sull’arrotondamento per eccesso¹⁷. Bisogna ragionevolmente ritenere, quindi, che gli Uffici elettorali centrali operanti nei Comuni al voto si siano attenuti all’insieme di queste indicazioni nell’assegnazione del premio di maggioranza. A tal proposito, proprio in uno di questi Comuni, quello di Frosinone, impegnato nella consultazione elettorale della primavera 2012, l’assegnazione del premio di maggioranza sulla base dei criteri ministeriali ha dato origine a un ricorso in cui si reclamava l’erronea attribuzione alla coalizione di maggioranza di 20 seggi, in luogo di un rapporto pari a 19,2 seggi, attraverso un arrotondamento per eccesso. Il Tar del Lazio – sezione di Latina – si è pronunciato con la sentenza n. 604 del 26 luglio 2012, respingendo il ricorso in virtù di una motivazione aderente a quella – già descritta – del Consiglio di Stato n. 1197/2012¹⁸.

Ma come conciliare tale orientamento con quello da ultimo manifestato con la pronuncia n. 2928? Quale criterio deve ritenersi idoneo per l’arrotondamento della cifra decimale ai fini dell’individuazione del *quantum* del premio?

Sono domande di estrema delicatezza che possono avere risposte duplici, a seconda del principio posto alla base del ragionamento.

¹⁴ Consiglio di Stato, sentenza n. 2928/2011, in <http://www.giustizia-amministrativa.it>.

¹⁵ Consiglio di Stato, sentenza n. 2928/2011, in <http://www.giustizia-amministrativa.it>.

¹⁶ Cfr., Consiglio di Stato, sentenza n. 2928/2011, in <http://www.giustizia-amministrativa.it>.

¹⁷ Circolare disponibile in

http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/22/0180_Circ_008_2012.pdf

¹⁸ Tar Lazio, sezione di Latina, sentenza n. 604/2012, in <http://www.giustizia-amministrativa.it>.

Qualora si leggesse l'art. 73, comma dieci, del TUEL come uno strumento a garanzia della governabilità dell'ente locale, allora dovrebbe prevalere la tesi dell'arrotondamento per eccesso, anche se ciò comporterebbe il superamento della soglia del 60% fissata dalla stessa legge per il premio.

Se, viceversa, questa soglia fosse interpretata come limite massimo invalicabile, a contemperamento della rappresentanza con la stabilità dell'esecutivo, allora si dovrebbe necessariamente ricorrere ad una approssimazione per difetto, anche allorquando l'entità del premio risultasse inferiore al 60 % del *plenum* dell'assise comunale.

De iure condendo, il problema dovrà essere auspicabilmente affrontato in sede legislativa, rimuovendo l'attuale silenzio che, come si è potuto notare, è causa di non poche difficoltà interpretative. Alla giurisprudenza amministrativa spetta inevitabilmente – *de iure condito* – l'individuazione di parametri e principi sufficientemente omogenei e in grado di evitare il proliferare di contenziosi in materia.

A sommo giudizio di chi scrive, appare controversa la soluzione di un problema originato – come evidenziato in apertura – dalla sottovalutazione che la riduzione della composizione dei Consigli elettivi avrebbe comportato sull'ampiezza del rapporto tra maggioranza e minoranza. Allo stato attuale, non è possibile prevedere se, quando e come esso sarà affrontato dal legislatore. Appare più verosimile che la *quaestio* continuerà ad essere rimessa all'attività ermeneutica della magistratura amministrativa. Proprio in ragione di una simile circostanza, però, si impone la necessità di una discussione approfondita che conduca alla elaborazione di un tessuto di principi unitari ed omogenei, in grado di evitare l'insorgere di futuri contenziosi, in un'ottica di complessiva riconsiderazione dell'intero procedimento elettorale – ad ogni livello –, ormai non più differibile alla luce di esigenze di democraticità, trasparenza e linearità del sistema.