CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **107/1996** (ECLI:IT:COST:1996:107)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **FERRI** - Redattore: - Relatore: **GRANATA**
Udienza Pubblica del **05/03/1996**; Decisione del **26/03/1996**
Deposito del **04/04/1996**; Pubblicazione in G. U. **10/04/1996**
Norme impugnate:
Massime: **22433 22434 22435**
Atti decisi:

N. 107

SENTENZA 26 MARZO-4 APRILE 1996

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: avv. Mauro FERRI; Giudici: prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 6, della legge 25 marzo 1993, n. 81 promosso con ordinanza emessa il 14 e 26 luglio 1995 dal tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo sul ricorso proposto da Nodari Leonardo ed altri contro l'amministrazione comunale di Teramo ed altri, iscritta al n. 792 del registro ordinanze 1995 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 1995;

Visti gli atti di costituzione di Nodari Leonardo ed altri;

Udito nella udienza pubblica del 5 marzo 1996 il Giudice relatore Renato Granata;

Uditi gli avv.ti Pietro Referza e Paolo Barile per Nodari Leonardo ed altri.

Ritenuto in fatto

1. - Nel corso del giudizio proposto da Nodari Leonardo ed altri contro l'amministrazione comunale di Teramo ed altri - giudizio avente ad oggetto l'annullamento della proclamazione degli eletti e delle operazioni elettorali per il rinnovo del consiglio comunale di Teramo, sotto il profilo che, avvenuta la proclamazione dell'elezione alla carica di sindaco, si è proceduto alla determinazione del numero dei seggi spettante a ciascuna lista senza far luogo all'attribuzione del 60% dei seggi del consiglio al gruppo di liste collegate al sindaco proclamato eletto al primo turno - il tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo (con ordinanza del 14 e 26 luglio 1995) ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 6, della legge 25 marzo 1993, n. 81, per contrasto con gli artt. 3, primo comma, 48, secondo comma, e 97 della Costituzione nella parte in cui prevede il conseguimento della maggioranza assoluta (con le parole "ma abbia superato il 50% dei voti validi") quale condizione per l'attribuzione del 60% dei seggi del consiglio comunale in favore delle liste o del gruppo di liste collegate al candidato proclamato sindaco al primo turno.

Premette il tribunale rimettente che a seguito della consultazione elettorale svoltasi il 23 aprile 1995 per l'elezione del sindaco e del consiglio comunale del comune di Teramo (che è comune con più di 15.000 abitanti) è risultato eletto al primo turno il candidato alla carica di sindaco, Angelo Sperandio, avendo conseguito la maggioranza assoluta dei voti validi. Poiché poi il gruppo di lista collegato al candidato proclamato sindaco al primo turno aveva conseguito solo la maggioranza relativa dei voti validi (poco oltre il 49%) ma non la maggioranza assoluta dei voti validi (così come prescrive l'art. 7, comma 6, cit. per l'attribuzione del c.d. premio di maggioranza) il riparto dei seggi tra le varie liste o gruppi di liste è avvenuto con il criterio proporzionale.

Se però - prosegue il tribunale rimettente - l'intento del legislatore è stato quello di garantire una stabile maggioranza consiliare in appoggio al sindaco per assicurare la governabilità dell'ente locale, si appalesa irragionevole che l'attribuzione del premio di maggioranza avvenga al primo turno solo nell'ipotesi in cui la lista o le liste collegate al sindaco abbiano superato in tale turno il 50% dei voti validi e non anche nell'ipotesi del conseguimento di una maggioranza relativa, o di un risultato minoritario, con il conseguente pieno dispiegarsi di quell'effetto di trascinamento sotteso all'obbligo di collegamento e al nuovo sistema di elezione diretta del sindaco. Se la ratio del premio di maggioranza risiede nella stabilità dell'azione amministrativa - osserva il tribunale rimettente - "sfugge la comprensione delle ragioni per cui alla lista o all'aggregazione di liste collegate al sindaco eletto al primo turno che abbia conseguito o un risultato minoritario o, addirittura, la maggioranza relativa, ... com'è nel caso di specie, non debba essere attribuito quell'incremento di seggi atto a dare al comune una stabile amministrazione". Né la discrezionalità legislativa trova, in tale ipotesi, una plausibile giustificazione nell'interesse al rispetto del principio proporzionalistico e di uguaglianza del voto (in relazione alla possibilità del voto disgiunto), interesse da ritenersi recessivo rispetto all'interesse poziore perseguito dal nuovo ordinamento volto a favorire la costituzione di solide maggioranze consiliari di sostegno dell'esecutivo, quale emanazione del sindaco.

Vi sarebbe poi disparità di trattamento sotto il profilo dell'ingiustificata equiparazione di situazioni non omogenee: quella in cui la coalizione di liste a sostegno del sindaco eletto al primo turno non abbia conseguito il 50% dei voti validi, pur riportando la maggioranza relativa, e quella in cui il gruppo di liste che appoggiano il sindaco eletto nel turno di ballottaggio abbia riportato un numero di suffragi inferiore alla lista o gruppo di liste antagonista che ha

conseguito al primo turno la maggioranza assoluta. Solo nel secondo caso sarebbe rinvenibile una ragionevole giustificazione dell'esclusione dell'effetto di trascinamento conseguente all'attribuzione del premio di maggioranza.

Un ulteriore profilo di disparità di trattamento emerge poi - secondo il tribunale rimettente - comparando la disciplina del primo e del secondo turno. Ed infatti nel turno di ballottaggio, non prevedendo la norma nulla in ordine al livello di consensi che deve ottenere la lista o l'aggregazione di liste raccordatasi con il sindaco eletto, ben può verificarsi il caso che tale lista o gruppo di liste collegate, pur ottenendo meno voti delle liste di opposizione, ottenga più seggi; in tal caso l'alterazione del principio della parità dei voti espressi trova una spiegazione nell'intento del legislatore di garantire una stabile maggioranza consiliare in appoggio al sindaco, a favore della cui nomina, principalmente, si è espresso il corpo elettorale. Invece - prosegue il tribunale rimettente - non si comprende perché nella elezione del sindaco al primo turno debba ritenersi necessaria per la lista o gruppo di liste collegate al sindaco la maggioranza qualificata ai fini dell'attribuzione del 60% dei seggi, e non già l'identico livello di consensi (che la legge non specifica) previsto per il secondo turno.

2. - Si sono costituiti Nodari Lenaro ed altri aderendo alla prospettazione dell'ordinanza di rimessione e domandando la dichiarazione di incostituzionalità della disposizione censurata.

Considerato in diritto

1. - È stata sollevata questione incidentale di legittimità costituzionale - in riferimento agli artt. 3, primo comma, 48, secondo comma, e 97 della Costituzione - dell'art. 7, comma 6, della legge 25 marzo 1993, n. 81 (Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale) nella parte in cui richiede il conseguimento della maggioranza assoluta (con le parole ma abbia superato il 50% dei voti validi) quale condizione per l'attribuzione del 60% dei seggi del consiglio comunale in favore delle liste o del gruppo di liste collegate al candidato proclamato sindaco al primo turno. In particolare il giudice rimettente sospetta la violazione dei parametri indicati sotto un triplice profilo: a) non viene attribuita (negandosi l'assegnazione del premio di maggioranza) una stabile maggioranza al sindaco eletto al primo turno, ancorché nessuna delle liste o gruppi di liste che si sono contrapposte al candidato eletto sindaco abbiano ottenuto la maggioranza assoluta, e quindi non viene assicurata la governabilità dell'ente locale; b) vengono trattate in modo eguale situazioni diseguali che richiederebbero una disciplina differenziata (quella in cui la coalizione di liste a sostegno del sindaco eletto al primo turno non abbia conseguito più del 50% dei voti validi, pur riportando la maggioranza relativa, e quella in cui il gruppo di liste che appoggiano il sindaco eletto nel turno di ballottaggio abbia riportato un numero di suffragi inferiore alla lista o gruppo di liste antagonista che ha conseguito al primo turno la maggioranza assoluta); c) si determina una disparità di trattamento della lista o gruppo di liste collegate al candidato eletto sindaco perché, in presenza di una stessa esigenza di assicurare la governabilità dell'ente locale, è prevista una disciplina più favorevole per il secondo turno che non per il primo, richiedendosi solo per quest'ultimo il requisito del raggiungimento della maggioranza assoluta, laddove nel caso di ballottaggio può conseguire il premio di maggioranza, perché collegata al sindaco eletto, una lista riuscita largamente minoritaria, così che, mentre nel primo turno vi è una mera integrazione di una maggioranza assoluta già conseguita, invece nel secondo turno vi è (o vi può essere) una ben più sensibile alterazione del criterio proporzionale.

2. - La questione non è fondata.

2.1. - Innanzi tutto non è leso il principio dell'eguaglianza del voto (art. 48, comma 2, della

Costituzione), giacché questo esige che l'esercizio del diritto di elettorato attivo avvenga in condizioni di parità, donde il divieto del voto multiplo o plurimo, ma non anche che il risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettorato sia proporzionale al numero dei consensi espressi, dipendendo questo invece dal concreto atteggiarsi delle singole leggi elettorali (sent. nn. 39 del 1973, 6, 60 e 168 del 1963, 43 del 1961); fermo restando in ogni caso il controllo di ragionevolezza.

2.2. - Né è leso il principio di eguaglianza, non essendo comparabili il primo turno di votazioni ed il turno di ballottaggio che rispondono a logiche diverse.

Nel primo turno l'elettorato è chiamato ad esprimersi sia per i candidati alla carica di sindaco, sia per le liste che concorrono per la composizione del consiglio comunale. Quindi, ancorché espresso in un'unica scheda, il voto è doppio e, secondo una precisa e consapevole opzione del legislatore, può essere anche disgiunto, nel senso che è possibile che l'elettore voti per un candidato sindaco e, contemporaneamente, per una lista ad esso non collegata.

L'ammissibilità del voto disgiunto comporta conseguentemente che è ben possibile che in consiglio vi sia una maggioranza contrapposta al sindaco, come anche che vi sia una situazione di equilibrio tra consiglieri eletti nella lista o nelle liste collegate al sindaco e consiglieri eletti in altre liste. Il legislatore, con una scelta che rientra nell'ambito della sua discrezionalità, ha deliberatamente escluso di assicurare comunque la maggioranza in consiglio al candidato eletto sindaco, il quale quindi non può adagiarsi (e puntare esclusivamente) sul suo prestigio personale, ma è stimolato a collegarsi a liste che abbiano un effettivo consenso nell'elettorato. Il sindaco "forte" (perché eletto al primo turno), ma collegato ad una lista "debole" (nel senso che non raggiunge anch'essa la maggioranza dei consensi al primo turno), risulta in qualche modo penalizzato (come si è fatto cenno nel corso della discussione parlamentare) per un collegamento rifiutato da una parte del suo elettorato che, pur votando lui, non ha però votato anche la sua lista o addirittura ha votato per una lista contrapposta. In questa situazione il sindaco dovrà cercare una maggioranza in consiglio perché l'elettorato, utilizzando la possibilità di voto disgiunto, non gliel'ha assicurata. Ed il legislatore ha ritenuto di non alterare tale situazione che riflette il possibile (e legittimo) scostamento tra il livello dei consensi confluiti sul candidato sindaco e quelli raccolti dalla lista (o dalle liste) ad esso collegata.

È invece rispettosa della logica del voto disgiunto la modesta correzione rappresentata dal premio di maggioranza operante al primo turno che - come ha esattamente rilevato il tribunale rimettente - vale solo a rafforzare una maggioranza assoluta già conseguita; peraltro solo eventualmente (perché non opera non solo se a conseguire la maggioranza assoluta sia stata una lista non collegate al sindaco, ma anche se la lista collegata abbia conseguito già più del 60% dei voti validi) ed in misura mobile (perché fa pari al 60% ogni percentuale di maggioranza assoluta inferiore a tale livello).

2.3. - Nel turno di ballottaggio, invece, la prospettiva cambia sensibilmente.

Non c'è più la possibilità di voto disgiunto, perché si vota soltanto il candidato sindaco collegato ad una o più liste. L'elettore quindi non può più esprimere il consenso al candidato, contemporaneamente, però, bocciando il collegamento dal medesimo prescelto: la sua manifestazione di volontà è necessariamente unica e quindi più non sussiste alcun ostacolo intrinseco a valorizzare il collegamento - nuovamente espresso in questo secondo turno mediante l'abbinamento grafico tra il nome del candidato sindaco ed i simboli delle liste a lui collegate - al fine di introdurre un più rigido effetto di trascinamento attribuendo alla lista collegata al sindaco la maggioranza assoluta dei seggi nella percentuale del 60% come premio di maggioranza. Salva solo in questo caso l'ipotesi del già avvenuto conseguimento, nel primo turno, della maggioranza assoluta da parte di una lista non collegata al sindaco, eccezione questa che rappresenta la residua proiezione, anche nel turno di ballottaggio, dell'esigenza di tener conto del voto disgiunto.

Inoltre la evenienza in cui il premio di maggioranza è attribuito al turno di ballottaggio è - per definizione - quella in cui il corpo elettorale si presenta particolarmente frammentato posto che né alcun candidato sindaco, né alcuna lista hanno ottenuto la maggioranza assoluta dei voti validi al primo turno. Frammentazione che invece manca nel caso in cui già il primo turno riveli l'esistenza di un candidato sindaco "forte" che riesce a raggiungere la maggioranza assoluta dei consensi, e l'esistenza, insieme, di una lista a lui collegata altrettanto "forte" per aver anch'essa conseguito la maggioranza assoluta. Frammentazione che neppure si verifica nella ipotesi che vede contrapporsi ad un candidato sindaco "debole", perché costretto a ricorrere al ballottaggio, una lista di opposizione "forte", tanto da avere conseguito la maggioranza assoluta al primo turno. È questo carattere frammentato del voto espresso al primo turno che vale a connotare e differenziare ulteriormente il turno di ballottaggio con premio di maggioranza; e conseguentemente giustifica una diversa valutazione del legislatore che, consentendo nuovi collegamenti e prevedendo un ben più sostanzioso premio di maggioranza, mira ad incentivare nel secondo turno una aggregazione delle forze in campo più accentuata di quella rivelatasi insufficiente al primo turno.

In conclusione non sono comparabili, al fine dell'attribuzione del premio di maggioranza, le due situazioni raffrontate: quella dell'elezione del sindaco al primo turno (in cui c'è il voto anche per una lista; c'è la possibilità del voto disgiunto e c'è la competizione di più liste e più candidati) e quella dell'elezione del sindaco al turno di ballottaggio (in cui il voto è unico; non si votano le liste collegate e sono parimenti possibili nuovi collegamenti; i candidati sono solo due).

D'altra parte la coerenza del disegno complessivo emerge anche dall'andamento dei lavori parlamentari, i quali mostrano che, quando il voto disgiunto non era previsto (ed anzi era espressamente comminata la sua nullità in un primo testo unificato, elaborato in seno alla prima commissione permanente della camera: art. 7, comma 4, del testo presentato nella seduta del 31 luglio 1992), il premio di maggioranza operava allo stesso modo al primo turno ed al turno di ballottaggio. Una volta ammesso il voto disgiunto al primo turno è stato necessario, per coerenza intrinseca della scelta operata, distinguere anche il premio di maggioranza tra i due turni, riducendolo sensibilmente al primo turno per lasciarlo nella sua originaria consistenza ed effettività soltanto al turno di ballottaggio.

2.4. - Neppure sussiste la violazione del canone del buon andamento della pubblica amministrazione, unitamente a quello della ragionevolezza.

Una volta che non è contestata - come il giudice a quo non contesta - la legittimità costituzionale del principio del voto disgiunto, e si ammette che l'adozione di tale principio rientra nei possibili modelli elettorali che il legislatore può, nell'esercizio della sua discrezionalità, disegnare, deve necessariamente riconoscersi anche che la governabilità dell'ente locale non è assunta come un valore assoluto, ma è apprezzata come valore specificamente tutelabile (giustificandosi la alterazione del criterio proporzionale) soltanto nel caso, di maggior allarme, della frammentazione dei consensi espressi, che è quello del sindaco "debole" collegato ad una o più liste "deboli" (nel senso sopra precisato). D'altra parte, che la governabilità non sia un valore assoluto è dimostrato proprio dall'ipotesi, che può verificarsi e della cui legittimità non si dubita, della maggioranza assoluta conseguita (al primo turno) dalla lista contrapposta, o comunque non collegata, al candidato eletto sindaco. In questo caso (in cui il rischio della c.d. "ingovernabilità" è massimo) il sindaco, salva la facoltà di dimettersi così provocando lo scioglimento del consiglio, deve convivere con una maggioranza a sé contrapposta; ma ciò è conseguenza della divaricazione del consenso espresso dall'elettorato con il voto disgiunto, divaricazione, che il legislatore intende rispettare per non premiare (se non proprio penalizzare, come si è prima ricordato: paragrafo 2.2) il sindaco che si è collegato alla lista che non riscuote sufficienti consensi.

A maggior ragione non contrasta con i parametri evocati l'ipotesi (considerata dal giudice

rimettente) in cui il rischio di "ingovernabilità" è minore perché non c'è una maggioranza precostituita favorevole al sindaco, ma neppure ce n'è una di una lista contrapposta o non collegata. Maggiori quindi sono gli spazi per la mediazione politica, ferma restando anche in tal caso la facoltà di dimissioni con conseguente scioglimento del consiglio.

3. - La affermata esclusione della violazione sia del principio di eguaglianza e di ragionevolezza, sia di quello del buon andamento dell'amministrazione pubblica non vuol dire, anche, che l'articolato disegno complessivo del legislatore (frutto di un ampio dibattito parlamentare proprio in ordine alle condizioni di operatività del premio di maggioranza) sia privo di inconvenienti in linea assoluta; anzi si deve ammettere che possono derivarne situazioni al limite, nelle quali tali inconvenienti assumono particolare rilevanza, come appunto si è verificato nel caso di specie, nel quale la lista collegata al candidato eletto sindaco al primo turno ha mancato per pochi voti la maggioranza assoluta, ma ha pur sempre ottenuto un'ampia maggioranza relativa, in presenza della quale può apparire una forzatura logica ravvisare una bocciatura, da parte dell'elettorato, del collegamento tra il sindaco e la sua lista. Tuttavia la ragionevolezza del sistema va valutata globalmente, e nel suo insieme, e non già isolando ipotesi limite che enfatizzano inconvenienti soltanto di fatto che possono verificarsi, ma che di per sé non inficiano la logica complessiva del meccanismo elettorale. Tanto più quando si tratta di inconvenienti che risultano avvertiti, anche ripetutamente, nel corso dei lavori parlamentari, ma evidentemente giudicati recessivi in sede di scelta finale del sistema ritenuto migliore dal legislatore nell'esercizio della sua discrezionalità.

Certamente possono ipotizzarsi condizioni meno rigorose per l'attribuzione del premio di maggioranza al primo turno, quale il conseguimento della maggioranza relativa (invece che assoluta) ovvero di una meno elevata percentuale di voti (ed infatti, nel corso dei lavori parlamentari, prima che fosse varato il testo poi approvato, la condizione richiesta era costituita dal conseguimento del 40%, invece che del 50%, dei voti validi: cfr. emendamento 7.89 nel testo presentato nella seduta del 21 ottobre 1992 della menzionata prima Commissione permanente della Camera). Ed è probabile che in tal modo i possibili inconvenienti diminuirebbero; è certo però che si ridurrebbe anche il rispetto della volontà dell'elettorato quanto alla possibile bocciatura del collegamento del candidato eletto sindaco. In realtà, come si è già accennato, si tratta di moduli diversi, alternativi a quello recepito dalla disposizione censurata, la eventuale adozione dei quali è rimessa alla discrezionalità del legislatore, in quanto implicano la collocazione lungo più possibili linee del delicato bilanciamento tra la previsione (ed il rispetto) del voto disgiunto e la correzione dei suoi effetti mediante un meccanismo di rettifica in senso maggioritario con incidenza variabile a seconda della linea di bilanciamento prescelta.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 6, della legge 25 marzo 1993, n. 81 (Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale) sollevata, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 48, secondo comma, e 97 della Costituzione, dal tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo con ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 marzo 1996.

Il Presidente: Ferri

Il redattore: Granata

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 4 aprile 1996.

Il direttore della cancelleria: Di Paola

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.