CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **275/2014** (ECLI:IT:COST:2014:275)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **CRISCUOLO** - Redattore: **AMATO**
Camera di Consiglio del **19/11/2014**; Decisione del **01/12/2014**
Deposito del **05/12/2014**; Pubblicazione in G. U. **10/12/2014**
Norme impugnate: Art. 87, c. 1°, lett. h), del decreto del Presidente della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 01/02/2005, n. 1.
Massime: **38200**
Atti decisi: **ord. 98/2014**

SENTENZA N. 275

ANNO 2014

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alessandro CRISCUOLO; Giudici : Paolo Maria NAPOLITANO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 87, comma 1, lettera h), del decreto del Presidente della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol 1° febbraio 2005, n. 1/L (Approvazione del testo unico delle leggi regionali sulla composizione ed elezione degli organi delle amministrazioni comunali), promosso dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa

di Trento nel procedimento vertente tra Giuseppe Facchini ed altra e il Comune di Pergine Valsugana ed altri, con ordinanza del 14 febbraio 2014 iscritta al n. 98 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 26, prima serie speciale, dell'anno 2014.

Visto l'atto di intervento della Regione autonoma Trentino-Alto Adige;

udito nella camera di consiglio del 18 novembre 2014 il Giudice relatore Giuliano Amato.

Ritenuto in fatto

1.– Il Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento dubita, in riferimento agli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 87, comma 1, lettera h), del decreto del Presidente della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol 1° febbraio 2005, n. 1/L (Approvazione del testo unico delle leggi regionali sulla composizione ed elezione degli organi delle amministrazioni comunali), nella parte in cui dispone che, nelle elezioni dei Comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti, se la lista o la coalizione di liste collegate al candidato eletto sindaco non abbia conseguito il 60 per cento dei seggi del consiglio (detratto il seggio assegnato al sindaco), ad essa venga assegnato, oltre al seggio del sindaco, il numero di seggi necessario per raggiungere quella consistenza, con eventuale arrotondamento all'unità superiore.

2.– Il rimettente premette di essere chiamato a pronunciarsi sul ricorso promosso da due cittadini elettori e candidati nelle elezioni di Pergine Valsugana – Comune al di sopra dei 3.000 abitanti – contro l'atto di proclamazione degli eletti al consiglio comunale.

Viene riferito che, all'esito delle elezioni, la coalizione di liste a sostegno del candidato eletto sindaco, conseguendo il 27,03 per cento di voti, ha ottenuto 14 seggi, oltre a quello spettante al candidato sindaco eletto; tutte le altre liste, invece, pur avendo raggiunto complessivamente il 72,97 per cento di voti, hanno ottenuto solo 7 seggi. In particolare, la coalizione di liste dei ricorrenti ha conseguito un solo seggio, a fronte del 18,42 per cento dei voti.

Tale risultato abnorme sarebbe il frutto del meccanismo premiale fissato dal censurato art. 87, comma 1, lettera h), ai sensi del quale, nelle elezioni dei Comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti, se la lista o il gruppo di liste collegate al candidato eletto sindaco non abbiano conseguito il 60 per cento dei seggi del consiglio, viene loro assegnato, oltre al seggio del sindaco, il 60 per cento dei seggi, con eventuale arrotondamento all'unità superiore.

Siffatto meccanismo, non prevedendo alcuna soglia minima oltre la quale far scattare il premio di maggioranza, sarebbe in contrasto con il principio di eguaglianza dei cittadini e del voto, nonché con quello di rappresentanza democratica.

2.1.– Il TRGA ravvisa la rilevanza della questione osservando che, ove la disposizione censurata fosse ritenuta costituzionalmente illegittima, anche l'impugnato atto di proclamazione degli eletti al consiglio comunale sarebbe illegittimo, in quanto fondato su tale norma.

Il rimettente, inoltre, rileva come il giudizio principale abbia un petitum separato e distinto dalla questione di costituzionalità, sul quale esso è competente a decidere.

2.2.– Quanto alla non manifesta infondatezza della questione, il TRGA ritiene che la norma regionale, non subordinando l'attribuzione del premio di maggioranza al raggiungimento di una soglia minima di voti, e quindi trasformando una maggioranza relativa di voti – anche

modesta, come nella fattispecie – in una maggioranza assoluta di seggi, finirebbe per determinare un'alterazione della rappresentanza democratica.

Il premio, inoltre, sarebbe irragionevole e incongruo, perché non assicurerebbe del tutto la governabilità. Esso, infatti, incentiverebbe il raggiungimento di accordi tra liste anche non omogenee tra loro, al solo fine di accedere al premio, ma non scongiurerebbe il rischio che, dopo le elezioni, la coalizione che ne beneficia possa sciogliersi; o che uno o più partiti che ne facevano parte se ne possano distaccare.

La disposizione censurata violerebbe, infine, il principio di eguaglianza del voto, perché il peso dei voti espressi per le liste perdenti risulterebbe assai inferiore rispetto a quello espresso alla lista o coalizione vincente.

2.3.– A sostegno delle proprie argomentazioni, il rimettente riporta ampi stralci della sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale, che ha dichiarato l'illegittimità di analoghe norme di legge sul premio di maggioranza per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, deducendo che tale pronuncia si riferirebbe a una normativa statale sovrapponibile a quella regionale in contestazione.

2.4.– Secondo il TRGA, infine, in caso di accoglimento della questione, la declaratoria di illegittimità costituzionale dovrebbe essere estesa, in via consequenziale, anche all'art. 86, comma 1, lettera e), del medesimo testo unico, che, per le elezioni nei Comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti, prevede l'assegnazione dei due terzi dei seggi alla lista collegata al candidato alla carica di sindaco che abbia ottenuto il maggior numero di voti.

3.– È intervenuta in giudizio la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o comunque infondata.

3.1.– In via preliminare, la Regione illustra i tratti essenziali del sistema elettorale dei Comuni trentini, sottolineando, in particolare, come – a differenza della legislazione statale – tale sistema non ammetta il voto disgiunto.

Osserva, inoltre, che, sebbene dall'ordinanza di rimessione e dal ricorso risulti che tra gli atti «connessi, presupposti e conseguenti» a quello impugnato rientri anche «l'atto di proclamazione del sindaco», né l'ordinanza di rimessione, né il ricorso muovono alcuna contestazione contro l'elezione del sindaco.

Pertanto, secondo la Regione, tale elezione è pienamente legittima e ciò che è in discussione, tanto nel giudizio a quo, quanto in quello di costituzionalità, è solo l'assegnazione dei seggi in consiglio comunale e la relativa disciplina.

3.2.– Ciò precisato, la Regione deduce in primo luogo l'inammissibilità della questione per erronea e incoerente indicazione delle disposizioni impugnate, in quanto l'art. 87, comma 1, lettera h), regolerebbe l'attribuzione di seggi al primo turno elettorale, mentre la sua applicazione al secondo turno deriverebbe dall'art. 87, comma 3.

Tale norma, a sua volta, rinvia al censurato art. 87, comma 1, lettera h). Tuttavia, secondo la Regione, ciò non renderebbe affatto indifferente l'individuazione della disposizione oggetto del giudizio, in quanto nessun dubbio di costituzionalità potrebbe essere sollevato sul medesimo art. 87, comma 1, lettera h).

Esso, infatti, presupponendo che al primo turno un candidato sindaco e le liste ad esso collegate abbiano ottenuto più del 50 per cento dei voti validi, già prevederebbe l'esistenza di una soglia minima ai fini dell'attribuzione del premio.

Di conseguenza, la questione di legittimità avrebbe ad oggetto una norma esente da dubbi

di costituzionalità, mentre non considererebbe affatto la norma – relativa al ballottaggio – realmente applicata, la quale rinvia bensì alla prima, ma richiede di considerare altresì la cifra elettorale delle liste «apparentate» dopo il primo turno.

Secondo la Regione, inoltre, il TRGA Trento avrebbe dovuto censurare anche l'art. 70, comma 9, del d.P.Reg. n. 1/L del 2005, in base al quale «I seggi assegnati al consiglio sono attribuiti alle liste in proporzione ai voti conseguiti nel primo turno elettorale assicurando il 60 per cento dei seggi alla lista o alle liste collegate nell'unico o nel secondo turno con il sindaco eletto». Ciò confermerebbe l'inammissibilità della questione, perché il TRGA censura una determinata norma, ma impugna una sola delle disposizioni che la esprimono.

3.3.– La Regione deduce un secondo profilo di inammissibilità relativo all'omessa considerazione della normativa applicabile in caso di accoglimento e all'ininfluenza dell'eventuale accoglimento sull'esito del giudizio.

Viene ribadito che l'art. 70, comma 9, del d.P.Reg. n. 1/L del 2005, conduce allo stesso esito della norma impugnata. Né, ad avviso della Regione, il richiamato art. 70, comma 9, potrebbe essere annullato in via consequenziale, in quanto avrebbe dovuto essere autonomamente contestato. Sarebbe pertanto dubbio che l'accoglimento della questione incida sull'esito del giudizio a quo.

3.4.– La Regione, infine, deduce l'inammissibilità della questione per incostituzionalità della normativa applicabile in caso di accoglimento.

Ove si eliminasse la disposizione che assegna alla coalizione vincente al primo o al secondo turno il premio di maggioranza, infatti, i seggi andrebbero assegnati alle liste in base ad un sistema rigidamente proporzionale.

Sicché, mentre in caso di elezione al primo turno, le liste collegate al sindaco avrebbero pur sempre la maggioranza dei seggi, in quanto la loro cifra elettorale coinciderebbe con quella del sindaco, in caso di elezione del sindaco al secondo turno, esse avrebbero la minoranza dei seggi, dato che verrebbe considerata la cifra elettorale del primo turno, la quale – per definizione – sarebbe inferiore al 50 per cento dei voti.

Un simile risultato, ad avviso della Regione, disattenderebbe il senso stesso del voto, in quanto la scelta maggioritaria del corpo elettorale al ballottaggio non si tradurrebbe in una reale maggioranza di governo. Ne risulterebbe l'irragionevolezza di una disciplina che contemplasse l'elezione congiunta di sindaco e consiglieri, senza possibilità di voto disgiunto, ma poi non facesse corrispondere alla maggioranza del voto in sede di ballottaggio una maggioranza consiliare.

L'omessa considerazione della normativa di risulta, dunque, si tradurrebbe in un ulteriore profilo di inammissibilità della questione.

4.– Nel merito, la Regione contesta, in primo luogo, che la normativa statale oggetto della sentenza di questa Corte n. 1 del 2014, richiamata dal rimettente, sia sovrapponibile a quella regionale oggetto di censura.

Quella normativa, infatti, si riferirebbe al Parlamento, questa ai Comuni; quella ad elezioni delle sole assemblee legislative, questa all'elezione contestuale dell'esecutivo e del consiglio; quella a un'elezione al primo turno, questa al turno di ballottaggio.

Ad avviso della Regione, la radicale differenza tra le due discipline sarebbe stata confermata dal Consiglio di Stato allorché, nella sentenza n. 4680 del 2013, ha ritenuto manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 73, comma 10, secondo periodo, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi

sull'ordinamento degli enti locali), ossia della norma statale che prevede un meccanismo di assegnazione di seggi analogo a quello oggetto del presente giudizio.

In quell'occasione, il Consiglio di Stato ha respinto l'assimilazione con le questioni di costituzionalità relative alla legge 21 dicembre 2005, n. 270 (Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica), osservando, tra l'altro, come i premi di maggioranza previsti per le elezioni politiche riguardino sistemi elettorali a turno unico e siano caratterizzati da schemi non raffrontabili con i sistemi a doppio turno, come quello per l'elezione del sindaco e del consiglio comunale.

Pertanto, secondo la Regione, la tesi del TRGA sarebbe infondata perché, altrimenti, ne sarebbe derivata anche l'illegittimità della norma del testo unico degli enti locali, ma il Consiglio di Stato ha negato una simile eventualità.

4.1.– Né la censura relativa all'assenza di una soglia minima di voti per l'attribuzione del premio sarebbe congrua rispetto alla legge regionale. Ad avviso della Regione, infatti, l'elettore, in sede di ballottaggio, disporrebbe di un voto solo e sceglierebbe il "pacchetto" sindaco-liste collegate di suo gradimento. Poiché risultano vincitori il sindaco e le liste collegate che riportano più del 50 per cento dei voti, non sarebbe necessaria una specifica e ulteriore soglia minima.

D'altra parte, secondo la Regione, l'intera disciplina regionale sarebbe sorretta da una ratio unitaria e ragionevole, volta ad assicurare una maggioranza di seggi ad un sindaco sostenuto da una reale maggioranza di elettori, attraverso il divieto di voto disgiunto e l'elezione di colui che superi il 50 per cento dei voti validi al primo o al secondo turno.

4.2.– L'infondatezza della questione risulterebbe anche dalla sentenza n. 107 del 1996, nella quale la Corte ha affermato come, ove esista un collegamento tra candidato a sindaco e liste e non sia possibile il voto disgiunto, sia del tutto logico che la maggioranza assoluta dei voti dati ad un candidato sindaco implichi un premio di maggioranza per le liste ad esso collegate.

La piena legittimità delle norme censurate si apprezzerebbe, a contrariis, dalla palese irragionevolezza della normativa risultante dall'eventuale accoglimento della questione, la quale prevederebbe bensì l'elezione congiunta di sindaco e consiglio, ma garantirebbe al sindaco la minoranza in consiglio, tranne che in casi particolari.

4.3.– Quanto poi alle singole censure, la Regione deduce, in primo luogo, l'infondatezza di quella relativa alla presunta alterazione della rappresentanza democratica, in quanto il premio di maggioranza verrebbe assegnato o a una coalizione che ha la maggioranza assoluta dei votanti (al primo turno, dato che la cifra elettorale della coalizione e quella del sindaco coincidono), oppure ad una coalizione che è collegata, in sede di ballottaggio, ad un sindaco votato dalla maggioranza assoluta degli elettori votanti.

4.4.– Del pari infondata sarebbe la censura relativa all'irragionevolezza del premio in ragione del fatto che gli accordi preelettorali potrebbero in seguito rompersi. Secondo la Regione, infatti, la disciplina regionale assicurerebbe comunque la stabilità attraverso il meccanismo del simul stabunt simul cadent; e in ogni caso, le vicende politiche che possono intervenire dopo le elezioni non sarebbero "imputabili" alla norma censurata, ma alle norme sulla forma di governo dei Comuni, che non vengono contestate dal rimettente.

4.5.– Né la norma regionale violerebbe il principio di cui all'art. 48 Cost., in quanto l'assegnazione di un premio di maggioranza alle liste collegate al sindaco vincente al ballottaggio sarebbe del tutto coerente con la logica di questo tipo di elezione e con la stessa volontà della maggioranza degli elettori, essendo altresì strumentale ad assicurare la

funzionalità complessiva del Comune.

4.6.– La Regione, infine, deduce l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale in via consequenziale dell'art. 86, comma 1, lettera e), perché, non essendovi ragione per alcuna pronuncia di illegittimità costituzionale, non vi sarebbe neppure ragione per alcuna pronuncia in via consequenziale.

Ma anche ammettendo che l'art. 87, comma 1, lettera h), sia costituzionalmente illegittimo, non vi sarebbe ugualmente ragione per una declaratoria di incostituzionalità in via consequenziale, perché l'ipotetica illegittimità costituzionale dell'art. 86, comma 1, lettera e), non deriverebbe «per coerenza logica» dall'annullamento del censurato art. 87, comma 1, lettera h), ma sussisterebbe in modo del tutto autonomo e dovrebbe pertanto essere autonomamente dichiarata al ricorrere dei necessari presupposti.

La Regione rileva altresì che la norma in questione, vale a dire l'art. 86, comma 1, lettera e), corrisponde in tutto e per tutto alla disciplina statale relativa ai Comuni fino a 15.000 abitanti. Pertanto, se si dovesse accogliere il criterio della «coerenza logica», bisognerebbe annullare in via consequenziale anche la disciplina statale.

Infine, secondo la Regione, il premio di maggioranza previsto dall'art. 86 si giustificherebbe anche autonomamente, in ragione dell'esiguo numero di consiglieri presenti nei Comuni fino a 3.000 abitanti e dell'esigenza di assicurare la governabilità anche in queste piccole comunità, evitando che un solo consigliere possa condizionarne in modo determinante la vita politica.

5.– Con una memoria depositata in prossimità della camera di consiglio, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige ha insistito nelle conclusioni già rassegnate nell'atto di intervento, ribadendo che le disposizioni regionali contestate attribuiscono un premio di maggioranza esclusivamente a candidati e partiti, o coalizioni, che al primo o al secondo turno abbiano il 50 per cento più uno dei voti. Tali norme, dunque, si limitano a rafforzare una maggioranza effettiva, senza determinarla.

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento dubita della legittimità costituzionale dell'art. 87, comma 1, lettera h), del decreto del Presidente della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol 1° febbraio 2005, n. 1/L (Approvazione del testo unico delle leggi regionali sulla composizione ed elezione degli organi delle amministrazioni comunali), nella parte in cui dispone che, nelle elezioni dei Comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti, se la lista o la coalizione di liste collegate al candidato eletto sindaco non abbia conseguito il 60 per cento dei seggi del consiglio (detratto il seggio assegnato al sindaco), ad essa venga assegnato, oltre al seggio del sindaco, il numero di seggi necessario per raggiungere quella consistenza, con eventuale arrotondamento all'unità superiore.

Tale disposizione violerebbe l'art. 3, congiuntamente con gli artt. 1, secondo comma, e 67 della Costituzione, in quanto, non subordinando l'attribuzione del premio di maggioranza al raggiungimento di una soglia minima di voti e, quindi, trasformando una maggioranza relativa di voti, anche modesta come nella fattispecie, in una maggioranza assoluta di seggi, finirebbe per determinare un'alterazione della rappresentanza democratica.

Essa, inoltre, avrebbe introdotto un meccanismo premiale irragionevole e incongruo, inidoneo ad assicurare la governabilità, perché incentiverebbe il raggiungimento di accordi tra liste anche non omogenee, al solo fine di accedere al premio, ma non scongiurerebbe il rischio

che, dopo le elezioni, la coalizione beneficiaria del premio possa sciogliersi, o che uno dei partiti che ne faceva parte se ne distacchi.

Tale modalità di attribuzione del premio, inoltre, sarebbe in contrasto con il principio di uguaglianza del voto, poiché il peso dei voti espressi per le liste perdenti risulterebbe assai inferiore a quello espresso per la lista o colazione vincente, in violazione dell'art. 48, secondo comma, Cost.

2.– In via preliminare, vanno esaminate le eccezioni di inammissibilità della questione sollevate dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige.

2.1.– Secondo la Regione, la questione sarebbe inammissibile, in primo luogo, per erronea ed incoerente indicazione delle disposizioni impugnate, in quanto l'art. 87, comma 1, lettera h), regola l'attribuzione dei seggi al primo turno, mentre la sua applicazione al secondo turno deriva dall'art. 87, comma 3.

2.1.1.– L'eccezione non è fondata.

È bensì vero che l'art. 87, comma 3, lettera c), insieme all'art. 70, comma 9, riguarda l'assegnazione dei seggi al ballottaggio; tale disposizione, tuttavia, richiama, a questo fine, quelle di cui alle lettere g), h), i) e l) del comma 1 e dunque prevede l'applicazione delle medesime regole che disciplinano l'assegnazione dei seggi al primo turno, salvo considerare gli eventuali, ulteriori, apparentamenti che siano stati effettuati in vista del ballottaggio.

In particolare, risulta dal verbale delle operazioni dell'Ufficio centrale per la votazione di ballottaggio che, nel caso in esame, l'attribuzione del 60 per cento dei seggi al consiglio è avvenuta proprio ai sensi dell'art. 87, comma 1, lettera h), ossia della norma censurata dal rimettente.

Ne consegue che, in ragione del richiamo contenuto al comma 3, lettera c), la questione investe l'art. 87, comma 1, lettera h), non di per sé, ma in quanto applicato al secondo turno. Di qui l'ammissibilità della questione.

2.2.– Ad avviso della Regione, la questione sarebbe altresì inammissibile per omessa considerazione della normativa applicabile in caso di accoglimento e per ininfluenza dell'eventuale accoglimento sull'esito del giudizio, in quanto l'art. 70, comma 9, del testo unico, conduce allo stesso risultato della norma impugnata.

2.2.1.– Anche tale eccezione non è fondata.

Ed invero la Regione, nell'evocare l'art. 70, comma 9, ai sensi del quale «I seggi assegnati al consiglio sono attribuiti alle liste in proporzione ai voti conseguiti nel primo turno elettorale assicurando il 60 per cento dei seggi alla lista o alle liste collegate nell'unico o nel secondo turno con il sindaco eletto», omette tuttavia di precisare che tale disposizione, al secondo periodo, stabilisce che «L'attribuzione dei seggi alle liste avviene secondo le modalità stabilite all'articolo 87».

Anche in questo caso, dunque, il rinvio all'art. 87, operato dall'art. 70, comma 9, consente di ritenere che il rimettente abbia correttamente appuntato le sue censure sulla norma di cui deve fare in concreto applicazione.

Né l'art. 70, comma 9, sarebbe tale da determinare lo stesso risultato della norma censurata, rendendo così ininfluente l'eventuale accoglimento della questione relativa all'art. 87, comma 1, lettera h), giacché in caso di annullamento di quest'ultima disposizione, verrebbero meno le modalità con le quali lo stesso art. 70, comma 9, richiede che siano attribuiti i seggi alle liste e dunque mancherebbe il presupposto stesso per l'operatività del

richiamato art. 70, comma 9.

2.3.– Un terzo profilo di inammissibilità viene ravvisato dalla Regione nell'incostituzionalità della disciplina applicabile in caso di accoglimento, per l'irragionevolezza della normativa di risulta, che attribuirebbe al sindaco eletto al ballottaggio la minoranza in consiglio comunale.

2.3.1.– Neanche tale eccezione può essere accolta.

Nel nostro sistema incidentale di costituzionalità, il giudice a quo deve illustrare le ragioni che lo portano a dubitare della costituzionalità della norma di cui deve fare applicazione, mentre spetta alla Corte il compito ultimo di interpretare la Costituzione e di valutare le conseguenze che potrebbero derivare dall'eventuale accoglimento della questione.

Pertanto, l'eccezione non è fondata poiché essa «attiene, in realtà, non al preliminare profilo dell'ammissibilità della questione promossa, ma a quello, successivo, del merito della stessa» (sentenza n. 199 del 2014).

3.– Nel merito, la questione non è fondata.

3.1.– Il TRGA ritiene che la normativa regionale in esame sia sovrapponibile a quella statale che è stata dichiarata costituzionalmente illegittima dalla sentenza n. 1 del 2014 di questa Corte, al punto da richiamare a sostegno dei propri dubbi di legittimità ampi passaggi di quella decisione.

Ma il presupposto da cui muove il giudice a quo non può essere condiviso, stante la netta diversità delle due discipline. La normativa statale oggetto della richiamata sentenza n. 1 del 2014 riguarda l'elezione delle assemblee legislative nazionali, espressive al livello più elevato della sovranità popolare in una forma di governo parlamentare. La legge regionale impugnata riguarda gli organi politico-amministrativi dei Comuni, e cioè il sindaco e il consiglio comunale, titolari di una limitata potestà di normazione secondaria e dotati ciascuno di una propria legittimazione elettorale diretta. La legge statale, inoltre, disciplina un'elezione a turno unico, mentre quella regionale prevede il doppio turno, secondo il modello della disciplina elettorale del TUEL. La legge statale, infine, fa riferimento, per l'attribuzione del premio di maggioranza, ad una sorta di collegio unico nazionale, che ha dimensioni non comparabili a quelle dei Comuni regolati dalla legge regionale.

3.1.1.– Valutando la legittimità costituzionale dell'art. 73, comma 10, secondo periodo, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), il Consiglio di Stato ha di recente ritenuto manifestamente infondata la relativa questione ed ha osservato come i premi di maggioranza previsti per le elezioni politiche riguardino «sistemi elettorali fondati su turno unico e dunque caratterizzati da schemi assolutamente non raffrontabili con sistemi elettorali a doppio turno» (sentenza n. 4680 del 2013). Inoltre, secondo la medesima decisione, rientra nella discrezionalità del legislatore che disciplina le elezioni locali bilanciare l'interesse alla rappresentanza politica e quello alla governabilità, alla luce dei possibili rapporti tra il candidato sindaco e le liste ad esso collegate.

Queste conclusioni sono condivisibili e, ancorché formulate in riferimento alla norma statale che, nei Comuni al di sopra dei 15.000 abitanti, attribuisce un premio del 60 per cento dei seggi alla lista o al gruppo di liste collegate al sindaco eletto al ballottaggio, ben possono essere replicate con riguardo alla norma regionale censurata.

3.1.2.– Il d.P.Reg. l° febbraio 2005, n. 1/L, infatti, modella l'elezione dei Comuni trentini al di sopra dei 3.000 abitanti sul sistema elettorale previsto dal TUEL per i Comuni al di sopra dei 15.000, con due soli elementi di differenziazione: la legislazione regionale non prevede il voto disgiunto, che è invece ammesso dal TUEL, e, a differenza di quella statale, ha introdotto una clausola che fissa, in ogni caso, a non più del 70 per cento, la quota di seggi assegnati alla lista

o al gruppo di liste collegate al candidato eletto sindaco.

La mancata previsione del voto disgiunto fa sì che, nella legislazione trentina, la cifra elettorale del sindaco e quella delle liste a lui collegate coincidano: ai sensi dell'art. 87, comma 1, lettera c), infatti, la cifra elettorale di ciascuna lista o gruppo di liste collegate è «costituita dalla somma dei voti validi riportati al primo turno, in tutte le sezioni del comune, dal candidato alla carica di sindaco collegato».

Per queste ragioni, il censurato art. 87, comma 1, lettera h), a differenza dell'omologa norma statale di cui all'art. 73, comma 10, del TUEL, non prevede la soglia minima del 40 per cento dei voti, che la lista o il gruppo di liste collegate al candidato sindaco eletto al primo turno devono raggiungere per poter ottenere il premio del 60 per cento. In assenza del voto disgiunto, infatti, anche le liste collegate al sindaco eletto al primo turno, hanno, per definizione, superato il 50 per cento dei voti.

Né vi è bisogno, in Trentino-Alto Adige, di escludere l'assegnazione del premio di maggioranza nel caso in cui un'altra lista o gruppo di liste abbia già superato, al primo turno, il 50 per cento dei voti validi, secondo quanto disposto dal medesimo art. 73, comma 10, del TUEL. Neppure questa evenienza, infatti, potrebbe verificarsi in mancanza di voto disgiunto.

3.1.3.– Al di là di queste differenze, tuttavia, il meccanismo premiale previsto dal legislatore regionale è analogo a quello contemplato dalla già ricordata disposizione statale, il che conferma che neppure per esso possono ravvisarsi ragioni di assimilazione con le questioni di costituzionalità di cui alla legge n. 270 del 2005.

3.2.– Questa Corte ha già affermato, con riferimento ad elezioni di tipo amministrativo, che le votazioni al primo e al secondo turno non sono comparabili ai fini dell'attribuzione del premio.

Infatti, «Nel turno di ballottaggio […] 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» (sentenza n. 107 del 1996).

Le medesime considerazioni valgono rispetto al sistema elettorale trentino. Ai sensi dell'art. 70, comma 7, del d.P.Reg. 1° febbraio 2005, n. 1/L, infatti, «La scheda per il ballottaggio riporta il cognome e il nome dei candidati alla carica di sindaco ed i simboli delle liste collegate». Dunque, anche in Trentino-Alto Adige, il legislatore regionale ha valorizzato il collegamento tra sindaco e liste a lui collegate, attraverso l'abbinamento grafico, nella scheda per il ballottaggio, tra il nome del candidato sindaco ed i simboli di tali liste.

Nel dare il proprio voto al sindaco, la manifestazione di volontà dell'elettore è espressamente legata alle liste che lo sostengono e ciò giustifica l'effetto di trascinamento che il voto al sindaco determina sulle liste a lui collegate con l'attribuzione del premio del 60 per cento dei seggi.

Il meccanismo di attribuzione del premio e la conseguente alterazione della rappresentanza non sono pertanto irragionevoli, ma sono funzionali alle esigenze di governabilità dell'ente locale, che nel turno di ballottaggio vengono più fortemente in rilievo.

3.3.– Tale meccanismo neppure lede il principio di uguaglianza del voto perché, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, esso «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 debba necessariamente essere proporzionale al numero dei consensi espressi, dipendendo questo invece dal concreto atteggiarsi delle singole leggi elettorali (sentenze n. 39 del 1973, n. 6, n. 60 e n. 168 del 1963, n. 43 del 1961); fermo restando in ogni caso il controllo di ragionevolezza (ex plurimis, sentenza n. 107 del 1996).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 87, comma 1, lettera h), del decreto del Presidente della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol 1° febbraio 2005, n. 1/L (Approvazione del testo unico delle leggi regionali sulla composizione ed elezione degli organi delle amministrazioni comunali), sollevata, in riferimento agli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 della Costituzione, dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento con l'ordinanza indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'1 dicembre 2014.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, Presidente

Giuliano AMATO, Redattore

Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 5 dicembre 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

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.