

CONSIGLIO DI STATO

Commissione speciale, 11 aprile 1997, n. 94/97.

Durata del mandato quadriennale di sindaci e consiglieri comunali proclamati eletti dopo la rinnovazione delle operazioni di ballottaggio e l'improcedibilità della surroga dei consiglieri contestualmente dimessi in numero superiore alla metà dei componenti del collegio.

DIRITTO - Con il primo quesito il Ministero dell'interno chiede quale decorrenza abbia il mandato del Sindaco e del Consiglio comunale nell'ipotesi in cui siano stati proclamati eletti in seguito alla rinnovazione del solo ballottaggio, effettuata dopo che il precedente era stato annullato in sede giurisdizionale; in particolare, chiede se, in tal caso, il periodo di quattro anni, previsto dall'art. 2 comma 1 della L. 25 marzo 1993 n. 81, decorra dalla data dell'originario primo turno, ovvero dalla data in cui è stato reiterato il ballottaggio.

Va premesso che l'art. 1 comma 2 della L. 7 giugno 1991 n. 182 ("Il mandato decorre per ciascun consiglio dalla data delle elezioni") non fornisce indicazioni conclusive, poiché la locuzione "data delle elezioni" può riferirsi, per la sua genericità, sia al giorno delle votazioni del primo turno sia a quello del ballottaggio.

Eguale non soccorre il disposto dell'art. 1 comma 2 del D.P.R. 28 aprile 1993 n. 132, ("Le norme che stabiliscono i termini entro i quali debbono svolgersi le elezioni nei Comuni e nelle province si applicano con riferimento al primo turno delle elezioni"), che appare piuttosto diretto a chiarire il senso degli artt. 1 comma 1, 2 e 3 della L. 7 giugno 1991 n. 182, i quali, per l'appunto, fissano i termini entro cui devono svolgersi le elezioni nelle diverse ipotesi ivi contemplate nell'intento di accorpare i turni nelle elezioni amministrative.

È, invece, utile soffermarsi sul citato art. 2 comma 1 della L. 25 marzo 1993 n. 81, ("il Sindaco e il Consiglio comunale ... durano in carica per un periodo di quattro anni"), il quale, nel delimitare il periodo ordinario di esercizio delle funzioni di amministratore, stabilisce anche la cadenza temporale delle elezioni ai fini della rinnovazione degli organi elettivi.

Questa seconda funzione, anche se la formulazione letterale della norma si incentra sulla durata del mandato, assume, a ben vedere, un rilievo essenziale, poiché, in quanto assicura l'aderenza degli organi elettivi agli orientamenti del corpo elettorale, risponde ad un'esigenza basilare nei sistemi di democrazia rappresentativa.

In sostanza, nella previsione in quattro anni della durata del mandato è implicita la presunzione che gli organi elettivi perdano la propria capacità rappresentativa dopo il quadriennio, donde la necessità, alla scadenza del periodo, della convocazione dei comizi elettorali per l'accertamento della volontà degli elettori.

In altri termini ciò significa che il Legislatore ha riconosciuto al corpo elettorale chiamato alle urne ad una certa data la capacità di prescegliere gli amministratori limitatamente al quadriennio successivo; in questo senso può convenirsi con l'Amministrazione quando afferma che il quadriennio costituisce un limite invalicabile di durata massima del mandato elettivo.

Può accadere che il mandato risulti di durata inferiore (art. 37 bis della legge n. 142 del 1990, aggiunto dall'art. 20 della legge n. 81 del 1993; art. 39 della legge n. 142 del 1990), ma è significativo che non siano previsti casi di proroga, al di fuori di quelli, aventi carattere eccezionale, derivanti dall'accorpamento delle elezioni imposto da ragioni di carattere organizzativo (art. 1 comma 1 della legge n. 182 del 1991).

Fatte queste precisazioni, va osservato che nel sistema introdotto dalla legge n. 81 del 1993 i risultati del primo turno elettorale non solo costituiscono, come osserva il Ministero, presupposti necessari del successivo ballottaggio, ma ne condizionano in modo determinante lo svolgimento, che resta circoscritto ai due candidati alla carica di Sindaco che hanno riportato il maggior numero di voti nel precedente scrutinio (art. 6 comma 5 della legge n. 81 del 1993).

I due turni formano, dunque, una sequenza strettamente unitaria sotto il profilo funzionale, tant'è che nel ballottaggio hanno titolo a votare gli stessi cittadini iscritti nelle liste elettorali al tempo del primo turno, come si evince anche dall'art. 25 bis della L. 7 ottobre 1947 n. 1058, aggiunto dall'art. 32 della L. 22 gennaio 1966 n. 1, e tuttora vigente, secondo il quale l'iscrizione nelle liste elettorali compete a coloro che hanno compiuto la maggiore età "nel primo giorno fissato per le elezioni".

Va anche considerato che, se fosse diversamente, se cioè fossero consentite variazioni alle liste per requisiti acquisiti nell'intervallo fra i due turni, si aprirebbe la possibilità di artificiose modificazioni del corpo elettorale mediante trasferimenti di residenza da altri Comuni, con evidente pregiudizio per l'obiettività e la genuinità dell'accertamento della volontà del corpo elettorale.

In questo contesto logico e sistematico deve ritenersi che le pronunzie giurisdizionali citate nella relazione ministeriale, come non hanno prodotto effetti sulla composizione del corpo elettorale ammesso a votare nel nuovo ballottaggio, così non incidono sull'originario quadriennio di riferimento delle elezioni, tale essendo la prospettiva temporale della legittimazione riconosciuta agli elettori che hanno espresso il voto nei due turni.

In concreto, l'atto di proclamazione adottato in conformità all'esito del ballottaggio reiterato ha sostituito "ora per allora" il precedente atto per quanto attiene sia ai presupposti (corpo elettorale, risultati del primo turno), sia agli effetti (durata del mandato).

Questa conclusione è avvalorata anche dalla considerazione che, se gli amministratori restassero in carica per un intero quadriennio decorrente dalla nuova proclamazione, si produrrebbe, come posto in evidenza nella relazione, una indebita restrizione del diritto di elettorato attivo in danno di coloro che hanno acquisito il diritto di voto nel periodo compreso fra il primo turno e la ripetizione del ballottaggio, ai quali verrebbe di fatto inibito il diritto di voto per un periodo eccedente quello della ordinaria cadenza elettorale, con riflessi sul piano della legittimità costituzionale in relazione agli artt. 48 e 3 della Costituzione, tanto più che, in linea astratta, la privazione potrebbe protrarsi a tempo indeterminato qualora sopravvenissero ulteriori pronunzie giurisdizionali di annullamento delle operazioni di ballottaggio.

Per le ragioni esposte, deve ritenersi, in conclusione, che il mandato dei Sindaci e dei Consiglieri comunali proclamati eletti in seguito alla rinnovazione delle operazioni di ballottaggio valga per il solo periodo mancante per il compimento dell'originario quadriennio.

2. - Il secondo quesito verte sulle conseguenze delle dimissioni rassegnate da oltre la metà dei Consiglieri comunali alcuni giorni prima della pubblicazione della decisione con la quale il Consiglio di Stato ha confermato la pronunzia del T.A.R. di annullamento delle operazioni di ballottaggio e di proclamazione degli eletti.

Nel caso segnalato dal Ministero è accaduto che la sentenza di primo grado è stata pubblicata il 3 maggio 1994; l'esecuzione della sentenza è stata sospesa dal Consiglio di Stato con ordinanze nn. 958 e 959 del 27 maggio 1994; le dimissioni sono state rassegnate il 31 maggio 1996; l'appello è stato dichiarato inammissibile con decisione pubblicata il 3 giugno 1996.

Giova premettere che la contestuale presentazione delle dimissioni da parte di "almeno la metà dei consiglieri" concreta di per sé l'ipotesi dissolutoria prevista dall'art. 39 comma 1 lett. b) n. 2 della L. 8 giugno 1990 n. 142, (Cons. Stato, V Sez., 11 ottobre 1996 n. 1223), restando preclusa, contrariamente a quanto mostra di ritenere il Ministero, la possibilità di attivazione dei procedimenti di surroga di cui all'art. 2 bis della L. 8 giugno 1990 n. 142, aggiunto dall'art. 7 della L. 15 ottobre 1993 n. 415 (Cons. Stato, I Sez., 5 marzo 1997 n. 358).

Ciò posto, per una corretta impostazione del problema posto dal quesito va sottolineato che, alla data delle dimissioni, i consiglieri, la cui proclamazione era stata annullata dal T.A.R., mantenevano la carica in virtù delle ordinanze cautelari del Consiglio di Stato, i cui effetti erano destinati ad esaurirsi, come è proprio dei provvedimenti cautelari in generale, al momento della conclusione del giudizio di merito.

Non è dubbio che, in tale situazione, fosse in loro facoltà rassegnare le dimissioni, così realizzandosi il presupposto per lo scioglimento del Consiglio comunale ai sensi del citato art. 39 comma 1 della legge n. 142 del 1990 e per la nomina di un commissario per la provvisoria amministrazione dell'Ente in attesa della decisione di merito.

Tuttavia la decisione che ha dichiarato l'inammissibilità dell'appello ha prodotto la caducazione retroattiva degli effetti delle ordinanze cautelari ed ha restituito piena efficacia alla sentenza di primo grado e, con essa, all'annullamento dell'atto di proclamazione.

Per conseguenza i consiglieri, illegittimamente proclamati, risultano come mai investiti dell'ufficio e, quindi, le dimissioni a suo tempo rassegnate devono essere considerate prive di valore e improduttive di effetti.

Deve ritenersi, in conclusione, che dalla rinnovazione, ora per allora, come osservato in precedenza, dell'originario atto di proclamazione con l'atto adottato in conformità all'esito del ballottaggio ripetuto, consegua che i consiglieri del Comune di ... già dimissionari dalla carica, se rieletti, hanno ricevuto dalla nuova proclamazione un'investitura del tutto autonoma da quella rimossa dall'annullamento, onde, se intendono rinunciare alla carica, hanno l'onere di rinnovare le dimissioni; se non rieletti, restano estranei all'organo consiliare in virtù non delle precedenti dimissioni ma dell'esito della consultazione elettorale rinnovata, acquisendo, pertanto, il diritto a esercitare in futuro, ove se ne verificassero i presupposti, la surrogazione e la supplenza nei confronti di altri consiglieri nei casi indicati dall'art. 22 della legge n. 81 del 1993.

Deve, pertanto, escludersi ritenersi che possa essere attivato nei confronti degli uni e degli altri il procedimento di surroga in relazione alle dimissioni presentate a suo tempo.