

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Sicilia – Catania: II Sezione, 6 aprile 2001 n. 812

La revoca della dichiarazione di collegamento (nel caso di specie in occasione del ballottaggio) può intervenire solo prima del deposito della dichiarazione di convergenza delle altre liste e, una volta depositate entrambe le dichiarazioni, il collegamento determinatosi è immodificabile.

Omissis.

Fatto e diritto. Il 26.11.2000 si sono svolte le elezioni amministrative per il rinnovo del Consiglio Comunale di ...

Dai risultati elettorali è emerso che nessuno dei candidati a sindaco ha ottenuto la maggioranza assoluta, per cui si è resa necessaria la seconda fase del ballottaggio tra i signori ... e ...

I suindicati concorrenti, in detta occasione, hanno esercitato la facoltà di collegarsi con ulteriori liste rispetto a quelle coalizzate nel primo turno.

In particolare, il signor ... ed il delegato della lista “...” hanno presentato in data 2.12.2000 le rispettive dichiarazioni di collegamento.

In pari data, il Coordinatore regionale del predetto Gruppo ha esibito atto di revoca della delega conferita e, contestualmente, ha chiesto l'annullamento di tutti gli atti compiuti.

La Commissione Elettorale Circondariale, con decisione verbalizzata in data 4.12.2000, ha ritenuto legittima ed operante la revoca sopra indicata e, per l'effetto, ha escluso il collegamento della lista con il candidato a sindaco

...

Svoltesi le elezioni in data 10.12.2000, è risultato eletto il sig. ... ed alle liste a questi collegate è stato attribuito il “premio di maggioranza” pari al 60% dei seggi.

Con ricorso depositato l'11.1.2001 e notificato il 20.1.2001, con in calce il decreto presidenziale di fissazione d'udienza e ridepositato, unitamente alla relata di notifica, il 25.1.2001, i ricorrenti hanno lamentato l'illegittimità della determinazione della Commissione Elettorale Circondariale sopra indicata.

Asseriscono i ricorrenti, a sostegno dell'interesse a proporre il gravame, che, in assenza della disposta esclusione dell'apparentamento, la somma delle liste collegate avrebbe superato il 50% dei voti validi.

Sarebbe, pertanto, derivata l'impossibilità di assegnazione del premio di maggioranza alle liste collegate al candidato a Sindaco eletto e, quindi, i ricorrenti avrebbero dovuto essere nominati in luogo dei controinteressati intimati.

La circostanza, prevista dall'art. 4, comma 6, della L.R. 15.7.1997 n° 35, non viene contestata, per cui l'attenzione del Collegio deve spostarsi sulla legittimità della revoca, da parte del rappresentante regionale di una lista, della dichiarazione di apparentamento già formalizzata dal delegato provinciale appositamente investito da formale atto di delega.

Ad avviso dei ricorrenti il provvedimento della C.E.C. di accettazione della revoca sarebbe affetto dai vizi di violazione e/o falsa applicazione dell'art. 3, commi 2 e 6, e dell'art. 4, comma 6, della L.R. 15.9.1997 n° 35 e s.m., nonché di violazione delle norme disciplinanti il procedimento elettorale, eccesso di potere per travisamento dei fatti e degli atti, illogicità manifesta ed, infine, violazione dei principi in materia di rappresentanza elettorale e di mandato.

Ciò posto, è da precisare, in punto di fatto, che il Gruppo “...”, nella persona di ... - Coordinatore regionale per la Sicilia -, in data 27.10.2000, ha conferito al signor ... la delega a sottoscrivere la dichiarazione di presentazione di un candidato per l'elezione a Sindaco del Comune di ...

Il sig. ..., in data 2.12.2000, alle ore 9,30 (cfr. all. 12/18 al ricorso), ha presentato dichiarazione di collegamento della lista con il candidato a Sindaco ...

In pari data, alle ore 10,00, è stata presentata analoga dichiarazione di apparentamento con la lista “...” da parte del nominato candidato sindaco (cfr. all. 12/1, 12/7 e 12/8).

Sempre in data 2.12.2000, alle ore 11,45, il coordinatore regionale del Gruppo, ..., ha revocato la delega al signor ... ed ha chiesto “di considerare nulli tutti gli atti (da questi) posti in forza” di detto ultimo provvedimento autorizzativo.

Tutti gli atti venivano inviati dal segretario del Comune alla Commissione Elettorale Circondariale.

Consegue, quindi, che al momento della intervenuta revoca, ambedue le convergenti dichiarazioni di collegamento erano già state depositate presso il Segretario del Comune di ...

Ciò chiarito, il Collegio ritiene di dover esaminare la normativa volta a regolare la fattispecie in esame.

L'art. 3 della L.R. 35/97, nella parte di interesse, così espressamente recita:

"1. Nei comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti il sindaco è eletto a suffragio universale e diretto contestualmente all'elezione del consiglio comunale.

2. Ciascun candidato alla carica di sindaco deve dichiarare all'atto della presentazione della candidatura il collegamento con una o più liste presentate per l'elezione del consiglio comunale. La dichiarazione ha *efficacia* solo se *convergente* con analogha dichiarazione resa dai delegati delle liste interessate.

6. Per i candidati ammessi al ballottaggio rimangono fermi i collegamenti con le liste per l'elezione del consiglio dichiarati al primo turno. I candidati ammessi al ballottaggio hanno tuttavia facoltà, entro sette giorni dalla prima votazione, di dichiarare il collegamento con ulteriori liste rispetto a quella o quelle con cui è stato effettuato il collegamento nel primo turno. Tutte le *dichiarazioni di collegamento hanno efficacia solo se convergenti con analoghe dichiarazioni rese dai delegati delle liste interessate*".

Il D.Pres. 20 agosto 1960, n. 3, contenente la disciplina relativa all'approvazione del testo unico delle leggi per la elezione dei consigli comunali nella Regione Siciliana, stabilisce, all'art. 18 (nel testo modificato dall'art. 28 della L.R. 26/93 e integrato dall'art. 2 della L.R. 32/94), quali siano i compiti della Commissione elettorale circondariale. Tra gli altri, in ordine alla questione in esame, detto Organo, entro il giorno successivo a quello della presentazione di ciascuna lista e non oltre quello successivo alla scadenza del termine per la presentazione delle liste, "elimina anche le coalizioni di lista per le quali non risultino presentate la dichiarazione di coalizione e la dichiarazione di accettazione di coalizione di cui all'articolo 23 della legge regionale 26 agosto 1992, n. 7".

Detto organo, inoltre, qualora all'atto della verifica dei documenti e delle *dichiarazioni* relativi alla presentazione della lista dovessero *riscontrarsi vizi formali* ovvero dovessero mancare documenti o dichiarazioni così come prescritti, assegna ai presentatori un termine di ventiquattro ore per produrre quanto richiesto; decorso infruttuosamente tale termine, la lista risulta cancellata e non ammessa alla competizione elettorale.

Dall'esame della prima norma emerge chiaramente che tra il candidato a Sindaco e ciascuna delle liste collegate viene ad instaurarsi un rapporto negoziale.

Invero, la lettera della norma e, soprattutto, la logica che ispira la riforma della legge elettorale comunale inducono a ritenere che il rapporto che la norma prende in considerazione è quello tra il candidato Sindaco da una parte e le liste che intendano sostenerlo, singolarmente considerate, dall'altra (cfr. Cons. Stato, V, 3 giugno 1996 n° 631).

Ciò chiarito, è da dire che secondo quanto previsto dal richiamato art. 18 del D.Pres. Reg. Sic. 3/60, la Commissione elettorale è tenuta a verificare, ai fini del controllo della validità degli apparentamenti, che la dichiarazione di collegamento della lista a uno dei candidati a Sindaco sia convergente con la corrispondente dichiarazione di volontà del candidato Sindaco e che provenga da un soggetto in possesso della qualità di delegato della lista e per ciò stesso titolare del potere di rendere la dichiarazione (cfr. TAR Catania, I, 358/2000).

La Commissione, in sostanza, è chiamata ad effettuare un mero controllo "esterno e non sostanziale" sulla sussistenza e sulla regolarità (per altro sanabile negli aspetti formali) delle dichiarazioni di apparentamento.

Nulla viene precisato, per altro, rispetto al potere di revoca della delega conferita.

La Sezione, quindi, ritiene che per orientarsi nella disciplina in esame occorra riferirsi ai principi altrove codificati.

È da precisare, preliminarmente, che la fattispecie in esame non appare assimilabile alla delega amministrativa.

E ciò in quanto la stessa non solo concerne soggetti estranei all'Amministrazione, ma anche perché la norma richiamata si limita a regolare non già il rapporto di delega, ma l'efficacia delle manifestazioni di assenso alla coalizione, stabilendo che, per la produzione dell'effetto, occorre che sussista "la convergenza delle dichiarazioni".

Tanto premesso, è da dire che la revoca della delega, intanto, quale *contrarius actus*, deve provenire dallo stesso soggetto delegante, che sia ancora nella titolarità del potere sostanziale oggetto di delega (la delega implica il trasferimento della legittimazione all'esercizio del potere, non il trasferimento della titolarità sostanziale) e che formalmente intenda riappropriarsi della legittimazione all'esercizio del potere sostanziale ovvero attribuire analogha legittimazione ad altro delegato (cfr. TAR Catania, cit.).

È da chiedersi, ed è questo il problema fondamentale posto all'attenzione del Collegio, quando si esaurisca il potere del delegante e, quindi, quale sia il limite temporale per la formalizzazione della revoca.

In altri termini, occorre stabilire quando si sia prodotto il definitivo ed immodificabile effetto del patto di coalizione.

Secondo i principi espressi dal codice civile, la revoca non può intervenire per modificare gli effetti già prodottisi, in quanto gli stessi non sono, se non convenzionalmente, disponibili neanche per le "parti" ordinarie.

Il Collegio, al riguardo, ritiene che l'immodificabilità del rapporto (e, quindi, del collegamento) è sorretta dalle stesse regole sia che la costituzione dello stesso la si consideri dipendente dall'intervenuto consenso espressivo di dichiarazioni provenienti da due o più parti, sia che lo si faccia derivare da manifestazioni di volontà individuali. Ed invero, l'art. 1334 del codice civile stabilisce che gli atti unilaterali producono *effetto* dal momento in cui pervengono a conoscenza della persona alla quale sono destinati.

Analoga soluzione è prevista, dall'art. 1326 c.c., in tema di conclusione del contratto, regolata dalla conoscenza dell'accettazione dell'altra parte.

Ne deriva che il potere del delegato può essere già stato in tutto o in parte esercitato attraverso la comunicazione ai terzi della manifestazione della volontà e, quindi, che il rapporto, ormai costituito secondo i principi sopra richiamati, non appare suscettibile di alcuna univoca modificazione.

La pregressa attività rappresentativa, per altro, può essere stata spesa anche in contrasto con le direttive impartite dal delegante.

Assume rilievo, in questi casi, l'ipotesi non già della mancanza di potere, ma del cattivo uso dello stesso.

Come rammentato da questo Tribunale con la richiamata sentenza 358/2000, l'eventuale abuso del potere rappresentativo non va confuso con il difetto del potere rappresentativo.

Il primo, infatti, implica soltanto un cattivo uso (in quanto difforme) della potestà conferita di cui il delegato è comunque titolare, mentre l'eventuale cessazione della volontà negoziale di conferimento del potere rappresentativo in capo al delegato, da parte del delegante, assume rilievo giuridico esterno solo in quanto oggettivata ed esternata attraverso un atto formale di revoca che presenti i caratteri propri dell'atto di ritiro.

L'atto adottato dal rappresentante in esercizio del potere rappresentativo, anche se per ipotesi contrastante con gli interessi del rappresentato o in violazione delle istruzioni ricevute, è atto valido ed efficace, salvi gli eventuali profili di responsabilità (nel caso di specie, politica) del delegato nei confronti del delegante per il cattivo uso del potere rappresentativo conferito.

Ciò perché il rappresentante, in quanto delegato all'esercizio del potere, compiutamente e validamente manifesta la volontà del rappresentato, anche se tanto faccia in difformità alle istruzioni impartite.

Vi è un solo limite chiaramente stabilito dagli artt. 1394 e 1396 del codice civile alla validità dell'operato del rappresentante: la sussistenza di un conflitto di interessi *conosciuto o riconoscibile dai terzi* o la insussistenza (perché revocata) del potere di rappresentanza, purché, anch'essa, conosciuta o non ignorata senza colpa dai terzi.

In altri termini, viene in rilievo la tutela dell'affidamento del terzo al quale non può essere opposto un non conosciuto conflitto di interessi tra le parti ovvero l'occulta revoca del potere rappresentativo.

Chiariti i principi aliunde rintracciati, occorre analizzare la normativa relativa al procedimento elettorale.

È da rammentare che l'intangibilità della dichiarazione, sia unilaterale che dinamicamente rivolta a creare un negozio bilaterale, si concretizza nel momento in cui il terzo viene a conoscenza della dichiarazione o della accettazione.

L'art. 3 della L. 35/97 si limita a richiedere (ed in questo consiste, come già chiarito, il controllo della C.E.C.) che la dichiarazione del sindaco, per avere effetto, debba essere "convergente con analoga dichiarazione resa dai delegati delle liste interessate".

La convergenza, quale espressione dell'identica volontà di aggregazione, come è ovvio, si realizza e produce effetto nel momento stesso in cui le dichiarazioni vengono depositate e, quindi, vengono ufficialmente conosciute e rese conoscibili tra le parti.

Da quel momento le stesse rimangono intangibili ed è possibile, soltanto, che vi siano, in caso di ballottaggio, ulteriori collegamenti sottoposti al medesimo limite di efficacia.

È da rilevare, infatti, che l'art. 3 della L.R., sia al comma 2 che al comma 6, per regolare la produzione dell'effetto dell'apparentamento nella fase necessaria ed in quella "eventuale" del ballottaggio, utilizza la medesima espressione, richiedendo la "convergenza delle dichiarazioni".

La soluzione prospettata da questo Collegio, oltre che essere conforme ai principi generali in tema di efficacia delle dichiarazioni, è rispettosa della tutela dell'affidamento sia dei candidati che del corpo elettorale.

Ed invero, ritenere che l'effetto già sicuramente prodottosi, possa essere "messo nel nulla" con una dichiarazione unilaterale intervenuta prima del controllo meramente formale della C.E.C. (cioè sino allo spirare dei sette giorni sanciti dal comma 6 dell'art. 3 L.R. 35/97) significherebbe consentire la possibilità di subdole manovre politiche di originario apparentamento "revocate" al limite della scadenza, in un momento in cui, cioè, non rimane più la possibilità del candidato sindaco (e delle liste ad esso collegate) di tessere eventuali ulteriori alleanze.

Né appare sufficiente, dato il chiaro tenore letterale della norma, ritenere che, in questo caso, possa successivamente intervenire una "sanante responsabilità politica" determinata dal giudizio dell'elettorato, ove, vieppiù, si osservi che, come nel caso di specie, l'apparentamento non solo rifluisce sulla nomina del candidato a Sindaco, ma anche sulla ripartizione dei seggi del Consiglio comunale e, quindi, sulla corretta dinamica dell'intera consultazione elettorale.

Se questa è la premessa, è da dire che la revoca intervenuta successivamente alla produzione degli effetti può valere solo ad impedire che ulteriori se ne producano.

In conclusione, il Collegio ritiene che la revoca della dichiarazione di apparentamento proveniente da ciascuna delle parti in rilievo, stante la natura "negoziale" dell'accordo, è possibile sino a quando non vi sia stata la "congiunta" ed espressa manifestazione di convergenza e, cioè, sino a quando non siano state depositate "ambidue" le dichiarazioni di volontà di coalizione che, una volta intervenute, producono come effetto il consolidamento dell'accordo.

Nel caso in esame, è da dire che la convergenza (e, quindi, l'effetto definitivo) si è resa palese, e quindi consolidata, con il deposito, avvenuto alle ore 10,00 del 2.12.2000, della dichiarazione del candidato sindaco, in quanto successiva alla già manifestata dichiarazione del Gruppo, poi tardivamente revocata.

Conclusivamente il ricorso, assorbiti gli ulteriori motivi di gravame, va accolto e, per l'effetto, vanno annullati il verbale del 4.12.2000, nonché la consequenziale decisione n. 151 del 10.12.2000, redatti dalla Commissione Elettorale Circondariale di ..., nella parte in cui ammettono la revoca della dichiarazione di convergenza del Gruppo "... " con il candidato Sindaco ...

Va, per l'effetto, rettificato il verbale dell'Ufficio Centrale per il turno di ballottaggio del Comune di ... del 12.12.2000, disponendo che venga rideterminata l'assegnazione dei seggi del Consiglio comunale e, quindi, stante la scindibilità dell'atto di nomina dei consiglieri, riconosciuto il diritto di ... e ... ad essere dichiarati eletti alla carica di consiglieri del Comune di ... in luogo del corrispondente numero di controinteressati intimati graduati in posizione deteriore.

La novità della questione induce il Tribunale a compensare integralmente tra le parti le spese e gli onorari del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Sicilia - Sezione staccata di Catania - Sezione Seconda -, accoglie il ricorso in epigrafe e per l'effetto dispone la nomina a Consigliere Comunale dei ricorrenti.