CONSIGLIO DI STATO

V Sezione, 18 giugno 1996, n. 726

(Conferma TAR Lombardia – Milano: II Sezione, 20 febbraio 1995, n. 201).

L'articolo 7, comma 7, della legge 25 marzo 1993, n. 81, che dispone che in primo luogo sono proclamati eletti alla carica di consigliere tutti i candidati alla carica di sindaco collegati a una lista o a un gruppo di liste che abbiano ottenuto almeno un seggio, deve essere interpretato nel senso che il riferimento è ai collegamenti esistenti per il primo turno elettorale, al quale, quindi, dopo il ballottaggio, è necessario fare riferimento per la proclamazione degli eletti, sottraendo il seggio spettante ai candidati alla carica di sindaco da quelli spettanti alla lista o al gruppo di liste collegate a ciascuno di essi.

Diritto - *Omissis.*
6. - Nel merito, l'appello è infondato.
Viene all'esame del Collegio l'art. 7, settimo comma, della L. 25 marzo 1993 n. 81, riguardante l'elezione del Sindaco e del Consiglio comunale nei Comuni con più di quindicimila abitanti, il cui testo è così formulato:
"Una volta determinato il numero dei seggi spettanti a ciascuna lista o gruppo di liste collegate, sono in primo luogo proclamati eletti alla carica di consigliere i candidati alla carica di Sindaco, non risultati eletti, collegati a ciascuna lista che abbia ottenuto almeno un seggio. In caso di collegamento di più liste al medesimo candidato alla carica di Sindaco non risultato eletto, il seggio spettante a quest'ultimo è detratto dai seggi complessivamente attribuiti al gruppo di liste collegate".
La disposizione può essere scomposta in tre diverse regole.
1) Il candidato alla carica di Sindaco, per aver partecipato in tale veste alla competizione elettorale, ha comunque titolo a far parte del Consiglio comunale, purché lo schieramento collegato abbia ottenuto almeno un quoziente utile.
2) Detto seggio è "sottratto" da quelli spettanti alla lista (o alla coalizione di liste) collegata, indipendentemente dal numero dei voti di preferenza ottenuti dai candidati consiglieri.
3) Qualora il "medesimo" candidato Sindaco sia collegato a più liste, il seggio è "sottratto" da quelli attribuiti all'intero schieramento.
7. - È evidente la *ratio* della norma, intesa ad accentuare il rilievo della figura del candidato alla carica di Sindaco e della sua attitudine a caratterizzare la stessa fisionomia dello schieramento collegato.
Il legislatore ha, infatti, ritenuto che la candidatura a Sindaco contenga, implicitamente, anche la candidatura a consigliere comunale, sia pure subordinata alla mancata elezione alla carica di Sindaco.
Si è quindi, ritenuto opportuno che tutti coloro i quali si siano proposti nella competizione elettorale come possibili Sindaci debbano partecipare alla composizione del Consiglio, con precedenza assoluta rispetto ai candidati della lista (o della coalizione di liste) collegata.
Dall'altro lato, il legislatore sembra presupporre che il voto confluito sulla lista esprima implicitamente anche una sorta di preferenza per il candidato alla carica di Sindaco collegato, quanto meno con riferimento alla sua attitudine a svolgere le funzioni di consigliere.
8. - Ora, la norma, pur articolata nella sua formulazione, risulta finalizzata essenzialmente all'affermazione del principio della priorità della proclamazione dei candidati Sindaci, piuttosto che alla individuazione, in termini analitici e completi, delle regole applicabili in relazione a tutte le diverse ipotesi concretamente verificabili. In questa prospettiva, si deve avvertire che non sorgono particolari problemi applicativi qualora il raggruppamento di liste collegato ad un candidato Sindaco "comune", formatosi in occasione del primo turno elettorale, abbia mantenuto intatta la sua originaria composizione anche nella fase del ballottaggio.
In questa eventualità, che risulta essere la più frequente, si procede senza particolari difficoltà applicative. Una volta determinato il numero dei seggi spettanti al raggruppamento, viene in primo luogo proclamato eletto l'unico candidato collegato alla coalizione. Quindi, i rimanenti seggi vengono attribuiti alle diverse liste, in base alle rispettive cifre elettorali.
9. - La disposizione, invece, non disciplina esplicitamente l'eventualità in cui i collegamenti inizialmente previsti al primo turno elettorale subiscano delle variazioni in occasione del turno di ballottaggio.
In particolare, la norma non contempla l'ipotesi (concretamente verificatasi nella presente vicenda), in cui una lista, originariamente collegata ad un proprio candidato Sindaco, operi, per il secondo turno, un ulteriore collegamento con uno dei due candidati ammessi al ballottaggio.

10. - In tale eventualità, peraltro, non sono prospettabili significative questioni applicative qualora il nuovo collegamento sia riferito al candidato Sindaco risultato vincitore del ballottaggio.
In tale caso, infatti, una volta proclamato il Sindaco, i seggi spettanti alla coalizione di maggioranza vengono ripartiti tra le liste collegate, senza che sia nemmeno ipotizzabile il problema della "sottrazione" del seggio spettante al candidato comune.
11. - La questione interpretativa si pone, invece, nel caso in cui l'estensione del collegamento riguardi il candidato Sindaco sconfitto al turno di ballottaggio.
In particolare, si tratta di stabilire e il seggio spettante a tale candidato Sindaco, divenuto comune a più liste soltanto nel secondo turno elettorale, debba essere sottratto da quelli complessivamente spettanti all'intero raggruppamento, oppure da quelli attribuiti alla sola lista (o alla formazione di liste) collegata nel primo turno di votazione.
12. - L'appellante condivide la prima delle indicate soluzioni interpretative, applicata dall'Ufficio centrale elettorale e disattesa dal Tribunale.
La tesi del ricorrente muove, in primo luogo, dal dato letterale della disposizione. Al riguardo si sostiene che il generico riferimento al "collegamento" tra le liste impone di tener conto soltanto dello schieramento risultante all'ultimo turno, indipendentemente dalla circostanza che esso si sia formato (e poi conservato) nel primo turno, o sia stato costituito solo per il ballottaggio.
13. - Ma il profilo strettamente letterale della disposizione non offre argomenti decisivi in tal senso, posto che proprio la variabilità degli schieramenti collegati ai candidati Sindaci nelle due fasi temporali della competizione elettorale impone di individuare il momento in cui "cristallizzare" le aggregazioni tra le liste.
E, in questo senso, l'art. 7 settimo comma, secondo periodo, non specifica affatto che il dato cronologico determinante sia rappresentato dal secondo turno, anziché dal primo.
14. – L'appellante indica, allora, anche un argomento di ordine logico e sistematico. A suo dire, una volta intervenuta la dichiarazione di collegamento, il candidato ammesso al ballottaggio assumerebbe una veste comune e *super partes* rispetto alle originarie liste. Sarebbe allora giustificato, sul piano razionale, attribuire il seggio spettante a tale soggetto sottraendolo all'intero schieramento, anziché alla sola lista inizialmente collegata.
Nemmeno questa impostazione può essere condivisa, perché essa, pur muovendo da premesse ricostruttive sostanzialmente corrette, perviene a una conclusione inesatta, che travisa il concreto funzionamento del meccanismo del collegamento operato solo in sede di ballottaggio.
15. - Al riguardo, si deve sottolineare che la connotazione *super partes* del candidato Sindaco è senz'altro evidente che nel caso in cui questi è collegato, sin dal primo turno, ad una pluralità di liste.
In tale eventualità non può dubitarsi che, il seggio di consigliere comunale attribuitogli deve essere sottratto all'intero raggruppamento e non già all'una o all'altra delle liste che compongono la coalizione. Detta regola va applicata incondizionatamente, tanto nel caso in cui il candidato sia una personalità "indipendente", slegata dall'una o dall'altra particolare forza politica presente nel gruppo, quanto nel caso in cui il candidato sia un esponente (anche di primo piano) di un ben determinato partito della coalizione.
È evidente, peraltro, che la regola della "prededuzione" del seggio da quelli spettanti all'intero raggruppamento trova una logica spiegazione nella circostanza che tutte le liste presenti nella coalizione sostengono, in entrambi i turni elettorali il "medesimo" candidato, attraverso un unico collegamento che non subisce alcun ampliamento nella fase del ballottaggio.
16. - Ben diversa è invece l'ipotesi in cui il collegamento ulteriore sia stato effettuato soltanto per il turno di ballottaggio.
In tale eventualità, la dichiarazione del nuovo collegamento, non è idonea ad annullare o revocare il precedente collegamento, effettuato nel primo turno.
In questo senso, dunque, non può dirsi che il candidato Sindaco non eletto assuma una posizione super partes rispetto alle formazioni collegate, che giustificherebbe la prededuzione del seggio da quelli spettanti all'intero raggruppamento, perché la lista aggregatasi solo nel secondo turno conserva, comunque, l'originario collegamento con il proprio candidato Sindaco.
17. - Ciò chiarito, si deve osservare che nell'ipotesi di aggregazione successiva di una lista al candidato Sindaco ammesso al ballottaggio (ma poi non eletto) non potrebbe trovare applicazione la regola della prededuzione del seggio dall'intero schieramento. L'art. 7 settimo comma della legge n. 81 del 1993, infatti, prevede espressamente che la regola operi solo quando più liste siano collegate al "medesimo" candidato Sindaco.

Ora, non vi è dubbio che la scelta lessicale dell'aggettivo "medesimo" presuppone una perfetta coincidenza tra i collegamenti operati da ciascuna lista con il candidato Sindaco.
Questa piena e completa corrispondenza non si verifica nel caso di aggregazione successiva, poiché la lista collegatasi nella fase di ballottaggio conserva intatto anche l'originario collegamento con altro candidato Sindaco, determinato in occasione del primo turno.
E tale circostanza impedisce l'applicazione dell'art. 7 settimo comma seconda parte della legge n. 81 del 1993.
18. - Alla luce di queste considerazioni, pertanto, il Collegio ritiene di non discostarsi dal proprio orientamento, espresso con la decisione n. 762 del 13 maggio 1995.
Con tale pronuncia si è affermato che la norma, assicurando la proclamazione a consigliere comunale a tutti i candidati Sindaci non eletti, deve riferirsi alle candidature alla carica di Sindaco e ai rispettivi collegamenti secondo lo schieramento del primo turno elettorale, al quale, quindi, all'esclusivo fine di procedere a detta proclamazione, dopo il turno di ballottaggio e l'assegnazione dei seggi a ciascuna lista o gruppo di liste, occorre necessariamente fare riferimento.
19. - In questo senso non appare coerente l'operato dell'Ufficio centrale elettorale di …, il quale, dopo aver sottratto un seggio all'intero schieramento, per attribuirlo al candidato comune …, ha sottratto un ulteriore seggio alla lista "…", per assegnarlo al candidato ….
Infatti, è palesemente contraddittorio attribuire contestuale rilevanza ai collegamenti nel primo e nel secondo turno. Si prospetta, al riguardo, una rigida alternativa: o rileva solo il collegamento finale, e in tal caso il seggio attribuito al candidato divenuto comune va sottratto allo schieramento complessivo, senza alcuno spazio per il candidato collegato al primo turno; oppure è determinante il collegamento originario, e in tale eventualità i candidati Sindaci sono proclamati consiglieri sottraendo i seggi alle rispettive liste collegate.
Ma la prima delle due soluzioni prospettate non può essere praticata; perché si baserebbe sull'errato presupposto che il collegamento operato per il ballottaggio sia idoneo ad annullare quello effettuato in occasione del primo turno elettorale.
20. - La contraddittorietà dell'operato dell'Ufficio centrale elettorale emerge anche per un altro profilo. Non appare logico, infatti, che la norma possa essere applicata promiscuamente, con riguardo ad entrambi i turni elettorali, come è avvenuto nel caso in esame, in cui i candidati alla carica di Sindaco non eletti ..., ..., ..., ..., e ..., sono stati proclamati consiglieri comunali, in virtù dei collegamenti da essi dichiarati nel primo turno elettorale, e il candidato Sindaco non eletto ..., in virtù, invece, del collegamento col gruppo delle liste n. 8 e n. 2, formatosi solo nel turno di ballottaggio. È di tutta evidenza come quest'ultimo sia stato inspiegabilmente collocato in una posizione differenziata rispetto agli altri cinque, pur essendo tutti i candidati nella medesima situazione.
In altri termini, l'assegnazione di un seggio di consigliere comunale ai candidati alla carica di Sindaco non risultati eletti non può avvenire che in base ad un identico criterio e questo, dal canto suo, è reso possibile, facendo riferimento esclusivamente alle candidature alla carica di Sindaco e ai rispettivi collegamenti del primo turno elettorale.
21. - Si deve ancora sottolineare che la possibilità di effettuare collegamenti tra più liste e lo stesso candidato Sindaco anche soltanto in sede di ballottaggio è stata prevista dal legislatore al palese scopo di favorire e incoraggiare la formazione di aggregazioni politiche di più vasta dimensione, siano esse di maggioranza o di opposizione.
Proprio alla base del sistema del doppio turno si pone l'esigenza di agevolare la convergenza di formazioni politiche diverse, coalizzate intorno a precisi programmi.
In questo modo, la maggioranza che sostiene il Sindaco eletto, al di là della regola che assicura comunque il 60% dei consiglieri, è posta in grado di contare su una base di consenso più ampia e stabile.
D'altro canto, anche la minoranza, se aggregata in alleanze di una certa ampiezza, può svolgere con efficacia il ruolo dell'opposizione, accentuando la dialettica democratica con la maggioranza, anche in vista di un possibile ricambio dei vertici dell'Amministrazione comunale.
22. - In quella prospettiva, si deve allora respingere ogni tesi interpretativa che, nei suoi risultati pratici, determini la frustrazione delle finalità perseguite dal legislatore.
Al riguardo, si deve rilevare che la funzione di stimolo all'estensione dei collegamenti delle liste ai candidati Sindaci è particolarmente evidente nel caso in cui il candidato comune risulta eletto, poiché le liste "aggregate" nel secondo turno possono beneficiare anch'esse del "premio di maggioranza", ottenendo un sensibile aumento del numero dei seggi attribuiti.
Ma il vantaggio conseguente al collegamento per il secondo turno può manifestarsi, sia pure con minore evidenza, anche per lo schieramento legato al candidato Sindaco sconfitto al ballottaggio. In tal caso, infatti,

l'aggregazione, al fine di determinare i quozienti spettantile, somma tutti i voti conseguiti al primo turno dalle diverse liste.
In tal modo, il raggruppamento può contare su quozienti elettorali più elevati e, pertanto, potrebbe ottenere, nel complesso, un numero di seggi maggiore di quello risultante dalla somma dei seggi attribuibili separatamente a ciascuna lista.
23. - Va avvertito, peraltro, che detto "premio" è del tutto eventuale e, comunque, incerto anche in relazione alla sua concreta misura, essendo condizionato dai risultati del primo turno.
Difatti, nella competizione elettorale in esame il raggruppamento delle due liste non ha ottenuto un numero di seggi superiore rispetto alla somma di quelli conseguibili dalle due liste separatamente.
In concreto, il beneficio rappresentato dal maggior numero dei seggi conseguiti dalla aggregazione formatasi per il ballottaggio può risolversi a vantaggio di alcune soltanto delle liste presenti nel raggruppamento. E, tenendo conto del sistema dei "quozienti successivi" applicato nella ripartizione dei seggi anche all'interno dello schieramento, si deve ritenere statisticamente più probabile che il vantaggio pratico sia ottenuto dalla lista maggioritaria nell'ambito del gruppo.
24. È evidente, peraltro, che in nessun caso le liste aggregatesi in fase di ballottaggio (normalmente minoritarie rispetto alle liste che sostenevano il candidato in occasione del primo turno) possono subire una penalizzazione per effetto del disposto collegamento. In altri termini, si deve escludere che la lista aggregata possa conseguire un numero di seggi inferiore rispetto a quelli che avrebbe ottenuto in mancanza del collegamento. Infatti, se esistesse questo rischio, la spinta verso i collegamenti successivi verrebbe drasticamente frenata.
Questa penalizzazione potrebbe effettivamente verificarsi qualora si accedesse alla tesi interpretativa seguita dall'Ufficio elettorale centrale di … e condivisa dall'appellante.
In tal caso, infatti, la prededuzione del seggio spettante al candidato sconfitto al ballottaggio si può risolvere in un concreto danno per la lista aggregata di minore consistenza numerica.
Essa non solo non avrebbe alcuna possibilità di aumentare i propri seggi, ma sarebbe addirittura esposta al rischio di perdere un seggio rispetto a quelli ottenibili senza il collegamento, "sacrificato" al candidato divenuto comune.
E non si tratta di una possibilità remota, ma di una eventualità concretamente prospettatasi nella vicenda in esame. Invero, la lista n. 2 …, ove non avesse effettuato il collegamento, avrebbe comunque ottenuto tre seggi (come risulta a p. 58 del verbale delle operazioni), anziché i due attribuitile dall'Ufficio centrale elettorale, in seguito all'errata applicazione della regola della prededuzione.
È superfluo sottolineare che questo effetto scoraggiante la formazione di aggregazioni politiche per la fase di ballottaggio si porrebbe in netto contrasto con la filosofia ispiratrice del nuovo sistema elettorale.
Infatti, lo spirito del doppio turno è proprio quello di ampliare e semplificare gli schieramenti elettorali inizialmente presentatisi nella competizione.
25. - Alla stregua di quanto esposto, l'operato dell'Ufficio centrale per la elezione del Consiglio comunale di … deve ritenersi non appropriato.
Invero, avendo le liste n. 2 (…) e n. 8 (…) conseguiti, rispettivamente, tre e quattro seggi di consigliere, i candidati a Sindaco ad esse collegati nel primo turno, signori … e …, andavano proclamati eletti consiglieri comunali (ed in via prioritaria, dice la norma), con la detrazione di ciascun seggio alle rispettive liste, con la conseguenza che alle due liste di Forza Italia e Lega Nord andavano, poi, definitivamente attribuiti due e tre seggi. Pertanto, doveva essere proclamato eletto consigliere comunale l'appellato, che occupava il secondo posto della graduatoria individuale decrescente della lista n. 2.
Omissis.