CONSIGLIO DI STATO

V Sezione, 4 maggio 2001, n. 2519.

Annulla T.A.R. Puglia – Bari: I Sezione, 8 agosto 2000, n. 3483.

Ai fini della determinazione della cifra elettorale di ciascuna lista o di ciascun gruppo di liste deve tenersi conto del collegamento intervenuto in vista del ballottaggio.
Ai fini dell'attribuzione dei seggi di consigliere ai candidati alla carica di sindaco non eletti deve tenersi conto dei collegamenti avutisi nel primo turno elettorale.

Omissis.
Diritto. 1. Gli appelli, principale e incidentale, sono fondati.
Ai fini del decidere si tratta nella sostanza di accertare se l'Ufficio centrale per il turno di ballottaggio, istituito in occasione delle elezioni comunali in … svoltesi nel 2000, abbia esattamente individuato i posti di Consigliere comunale da attribuire rispettivamente alle liste di …, … e ….
Come accennato in narrativa, alle consultazioni in questioni avevano partecipato, al primo turno, sei candidati Sindaci, collegati a sei liste o raggruppamenti di liste, senza esito di elezione del Sindaco al primo turno.
Al ballottaggio erano ammessi i due candidati alla carica di Sindaco che avevano ottenuto il maggior numero di suffragi, vale a dire nell'ordine:
- il signor …, collegato al raggruppamento di liste di centro sinistra (liste 2, 4, 6, 8);
- il signor …, collegato al raggruppamento di liste …, …, …, … (liste 1, 5, 10, 12), alle quali si era aggiunta anche la lista civica "…" (lista n. 3), che al primo turno era collegata al candidato Sindaco signor ….
Quanto a quest'ultimo raggruppamento le liste di candidati alla carica di Consigliere, al primo turno, avevano conseguito le seguenti cifre elettorali:
- [lista 1] 4133
- [lista 5] 2837
- [lista 10] 1165
- [lista 12] 1262
- [lista 3] 892.

Altre liste, collegate a candidati Sindaci non ammessi al ballottaggio e non apparentatesi in sede di ballottaggio avevano ottenuto le seguenti cifre elettorali:
- (lista 11) 1504
- (lista 7) 1191.

Dopo il ballottaggio (30 aprile 2000), l'Ufficio elettorale ha proclamato Sindaco il signor …, collegato al raggruppamento di liste di centro sinistra, che aveva riportato 11.243 voti contro i 10.664 voti riportati dal signor ….
A questo punto, ai sensi dell'art. 7 della legge 25 marzo 1993, n. 81, l'Ufficio elettorale ha compiuto le operazioni qui di seguito indicate con il numero di paragrafo del relativo verbale:
6) determinazione della cifra elettorale complessiva delle liste collegate ai candidati alla carica di Sindaco ammessi al ballottaggio;
7) ripartizione del numero dei seggi spettante a ciascuna lista o gruppo di liste ammesse all'assegnazione dei seggi;
9) determinazione del numero dei seggi spettanti a ciascuna lista o a ciascun gruppo di liste collegate;
13) attribuzione del 60% dei seggi del Consiglio al raggruppamento di liste collegato al candidato Sindaco eletto;
14) riparto dei seggi tra le liste nell'ambito del gruppo di liste collegate al candidato proclamato eletto alla carica di Sindaco;
15) riparto dei seggi tra le liste o gruppi di liste collegati a candidati diversi da quello proclamato eletto alla carica di Sindaco;
16) riparto dei seggi tra le liste nell'ambito di ciascun gruppo di liste;
18) proclamazione degli eletti alla carica di consigliere comunale.

2. In punto di diritto le cennate operazioni sono disciplinate dagli artt. 7 e 7 bis della legge 25 marzo 1993, n. 81, vigenti al momento in cui sono stati adottati gli atti impugnati e abrogati successivamente dall'art. 274 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (nel quale sono peraltro riprodotte disposizioni analoghe agli artt. 72 e 73).
Vengono così in rilievo, quanto al caso di specie, le seguenti norme:
- "l'attribuzione dei seggi alle liste è effettuata successivamente alla proclamazione dell'elezione del Sindaco al termine del primo o del secondo turno" (art. 7 comma 3);
- non sono ammesse al riparto le liste che al primo turno hanno ottenuto meno del tre per cento dei voti validi e che non hanno fatto parte, nel medesimo turno, di un gruppo di liste che abbia superato tale soglia (art. 7 bis);
- "salvo quanto disposto dal comma 6, per l'assegnazione del numero di consiglieri a ciascuna lista o gruppo di liste collegate con i rispettivi candidati alla carica di Sindaco si divide la cifra elettorale di ciascuna lista o gruppo di liste collegate successivamente per 1, 2, 3, 4 … sino a concorrenza dei consiglieri da eleggere e quindi si scelgono, fra i quozienti così ottenuti, i più alti, in numero eguale a quello dei consiglieri da eleggere disponendoli in ordine decrescente. Ciascuna lista o gruppo di liste avrà tanti rappresentati quanti sono i quozienti ad essa appartenenti compresi nella graduatoria (art. 7, comma 4);
- "nell'ambito di ciascun gruppo di liste collegate la cifra elettorale di ciascuna di esse, corrispondente ai voti riportati nel primo turno, è divisa per 1, 2, 3, 4 … sino alla concorrenza del numero di seggi spettanti al gruppo di liste. Si determinano in tal modo i quozienti più alti e, quindi, il numero dei seggi spettanti ad ogni lista" (art. 7 comma 5);
- qualora un candidato alla carica di Sindaco sia proclamato eletto al secondo turno, "alla lista o al gruppo di liste ad esso collegato … viene assegnato il sessanta per cento dei seggi …. I restanti seggi sono assegnati alle altre liste o gruppi di liste collegate ai sensi del comma 4" (art. 7 comma 6);
- "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 risultato non eletto, il seggio spettante a quest'ultimo è detratto dai seggi complessivamente attribuiti al gruppo di liste collegate" (comma 7).
3. Osserva il Collegio che, alla stregua della normativa testé riportata, risultano anzitutto non corrette le operazioni riportate al paragrafo 6 del verbale dell'Ufficio centrale e concernenti la determinazione della cifra elettorale complessiva delle liste collegate ai candidati alla carica di Sindaco ammessi al ballottaggio (art. 7, comma 4).
Nel relativo conteggio, quanto al gruppo di liste collegato al candidato sindaco …, doveva infatti essere ricompresa anche la lista [n. 3]. Questa si era apparentata nella fase di ballottaggio, ai sensi dell'art. 6, comma 7, della legge n. 81/1993, secondo cui, fermi i collegamenti del 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 con cui è stato effettuato il collegamento nel primo turno".
Non sembra dubbio che nella operazione preliminare, concernente la determinazione della "cifra elettorale di ciascuna lista o gruppo di liste" dovesse tenersi conto del collegamento intervenuto in vista del ballottaggio.
Per dato letterale e logico, in difetto di diversa precisazione, i riferimenti legislativi al computo della predetta cifra elettorale sembrano riguardare i collegamenti esistenti al momento in cui si effettuano le operazioni di cui trattasi e quindi i collegamenti come definiti al secondo turno (cfr. in particolare l'art. 7 commi 4 e 6); d'altra parte non si spiegherebbe altrimenti l'utilità del collegamento in sede di ballottaggio, collegamento che è preordinato invece a facilitare ulteriori aggregazioni di liste, nelle prospettiva di stabilità e di efficienza operativa degli organi comunali, e che quindi nella distribuzione dei seggi impone una considerazione unitaria del gruppo.
Al riguardo vanno richiamati i principi giurisprudenziali già affermati da questa Sezione (cfr. C.S., V, 19 marzo 1996, n. 290; 20 settembre 2000, n. 4894).
Il paragrafo 6 del verbale dell'Ufficio centrale (in armonia con le istruzioni ministeriali) si muove del resto in questa direzione, individuando l'operazione elettorale di cui trattasi come "determinazione della cifra elettorale complessiva delle liste collegate, nel secondo turno, ai candidati alla carica di Sindaco ammessi al ballottaggio" (analogo richiamo al secondo turno è contenuto ai paragrafi 7 e 15)
La cifra elettorale del raggruppamento collegato al candidato sindaco … (liste 1, 5, 10, 12 e dunque lista 3 apparentata) era di 10.289 e non 9397 voti (dovendosi aggiungere gli 892 voti riportati nel primo turno dalla lista civica).

4. L'errore ha condizionato anche la successiva operazione di cui al paragrafo 7 del verbale, concernente la ripartizione del numero dei seggi spettante a ciascuna lista o gruppo di liste ammesse all'assegnazione dei seggi (collegate o non ai candidati Sindaci ammessi al ballottaggio).
Detta operazione è regolata, come detto, dal metodo dei quozienti successivi (metodo d'Hondt ex art. 7, comma 4, citato), in applicazione del quale - tenendo conto della diversa cifra elettorale relativa al raggruppamento collegato al candidato sindaco …, come costituitosi nel secondo turno (liste 1, 3, 5, 10, 12) - risulta la seguente graduatoria di quozienti:
Omissis.
6. Infine il conseguente effetto correttivo sulla proclamazione degli eletti discende dall'applicazione del richiamato art. 7, comma 7, a norma del quale "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 risultato non eletto, il seggio spettante a quest'ultimo è detratto dai seggi complessivamente attribuiti al gruppo di liste" (comma 7).
Il problema interpretativo posto dalla riportata disposizione riguarda le modalità di scorporo del seggio da attribuire ai candidati alla carica di Sindaco non eletti, ove a seguito di apparentamento di liste in sede di ballottaggio risultino interessati più candidati Sindaco non eletti e, in particolare, come nella specie, un candidato Sindaco (ammesso al ballottaggio e non eletto) e un candidato Sindaco (non ammesso al ballottaggio collegato al primo turno ad altra lista).
La questione è gia stata esaminata dalla Sezione, con conclusioni dalle quali il Collegio non ritiene di doversi discostare.
È stato così affermato che ai fini dell'attribuzione dei seggi di consigliere comunale ai candidati Sindaci non eletti, deve tenersi conto dei collegamenti avutisi nel primo turno elettorale, in modo che ciascun candidato Sindaco non eletto riceva il seggio di Consigliere comunale a carico della propria lista (o gruppo di liste) a lui collegata nel primo turno elettorale (cfr. C.S., V, 27 settembre 1996, n. 1170 e 7 marzo 1997, n. 227; Corte costituzionale 29 aprile 1996, n. 135).
È quindi su tale lista che grava lo scorporo del seggio a favore del candidato alla carica di Sindaco non ammesso al ballottaggio.
Non è dubbio d'altra parte che:
- per dato letterale un seggio di Consigliere comunale spetti a tutti i candidati Sindaco non eletti (ammessi o non al ballottaggio), alla sola condizione che la lista o gruppo di liste a lui collegati abbiano ottenuto almeno un seggio (cfr art. 7, comma 7
- per dato logico il conseguente scorporo non possa gravare su una lista del gruppo formatosi in sede di ballottaggio, diversa da quella collegata al primo turno con il candidato Sindaco non ammesso. E ciò (se non altro) in assenza di un patto di collegamento tra la detta lista e il candidato Sindaco non ammesso.
Omissis.