REPUBBLICA ITALIANA

BOLLETTINO UFFICIALE
della Regione Puglia

REGIONE PUGLIA

ANNO LII | BARI, 12 AGOSTO 2021 | **n. 105 *suppl.***

Ricorsi e sentenze di Organi giurisdizionali

Il Bollettino Ufficiale della Regione Puglia si pubblica con frequenza infrasettimanale ed è diviso in due parti.

Nella parte I sono pubblicati:

a) sentenze ed ordinanze della Corte Costituzionale riguardanti leggi della Regione Puglia;
b) ricorsi e sentenze di Organi giurisdizionali che prevedono un coinvolgimento della Regione Puglia;
c) leggi e regolamenti regionali;
d) deliberazioni del Consiglio Regionale riguardanti la convalida degli eletti;
e) atti e circolari aventi rilevanza esterna;
f) comunicati ufficiali emanati dal Presidente della Regione e dal Presidente del Consiglio Regionale;
g) atti relativi all'elezione dell'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea, della Giunta regionale, delle Commissioni permanenti e loro eventuali dimissioni;
h) deliberazioni, atti e provvedimenti generali attuativi delle direttive ed applicativi dei regolamenti della Comunità Europea;
i) disegni di legge ai sensi dell'art. 8 della L.R. n. 19/97;
j) lo Statuto regionale e le sue modificazioni;
k) richieste di referendum con relativi risultati;
l) piano di sviluppo regionale con aggiornamenti o modifiche.

Nella parte II sono pubblicati:

a) decreti ed ordinanze del Presidente della Giunta regionale;
b) deliberazioni della Giunta regionale;
c) determinazioni dirigenziali;
d) decreti ed ordinanze del Presidente della Giunta regionale in veste di Commissario delegato;
e) atti del Difensore Civico regionale come previsto da norme regionali o su disposizioni del Presidente o della Giunta;
f) atti degli Enti Locali;
g) deliberazioni del Consiglio Regionale;
h) statuti di enti locali;
i) concorsi;
j) avvisi di gara;
k) annunci legali;
l) avvisi;
m) rettifiche;
n) atti di organi non regionali, di altri enti o amministrazioni, aventi particolare rilievo e la cui pubblicazione non è prescritta.

SOMMARIO

"Avviso per i redattori e per gli Enti:
Il Bollettino Ufficiale della Regione Puglia si attiene alle regole della Legge 150/2000 per la semplificazione del linguaggio e per la facilitazione dell'accesso dei cittadini alla comprensione degli atti della Pubblica Amministrazione. Tutti i redattori e gli Enti inserzionisti sono tenuti ad evitare sigle, acronimi, abbreviazioni, almeno nei titoli di testa dei provvedimenti".

PARTE PRIMA

Ricorsi e sentenze di Organi giurisdizionali

SENTENZA CONSIGLIO DI STATO (SEZIONE SECONDA) 25 maggio - 9 agosto 2021, n. 5810
Ricorso elettorale in appello n. R.G. 1574/2021 proposto da Paolo Pellegrino e Rosario Cusmai c/ Regione Puglia e nei confronti di altri. 4

SENTENZA CONSIGLIO DI STATO (SEZIONE SECONDA) 25 maggio - 9 agosto 2021, n. 5838
Ricorso elettorale in appello n. R.G. 1476/2021 proposto da Ernesto Abaterusso, Luigi Giorgione, Alfonsino Pisicchio, Giuseppe Tanzarella e Sabino Zinni c/Ministero dell'Interno, Regione Puglia, Ufficio Elettorale, Consiglio Regionale della Regione Puglia, Presidente pro tempore del Consiglio Regionale della Regione Puglia e nei confronti di altri. 11

PARTE PRIMA

Ricorsi e sentenze di Organi giurisdizionali

SENTENZA CONSIGLIO DI STATO (SEZIONE SECONDA) 25 maggio - 9 agosto 2021, n. 5810
Ricorso elettorale in appello n. R.G. 1574/2021 proposto da Paolo Pellegrino e Rosario Cusmai c/ Regione Puglia e nei confronti di altri.

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1574 del 2021, proposto dai signori Paolo Pellegrino e Rosario Cusmai, entrambi rappresentati e difesi dagli avvocati Giuseppe Mescia e Giovanni Pellegrino, elettivamente domiciliati presso lo studio dell'avvocato Giovanni Pellegrino in Roma, corso del Rinascimento, n. 11,

contro

la Regione Puglia, in persona del Presidente in carica *pro tempore*, non costituitasi in giudizio,

nei confronti

- i signori Fabiano Amati, Loredana Capone, Cristian Casili, Giacomo Conserva, Alessandro Delle Noci, Grazia Di Bari, Giacomo Diego Gatta, Stefano Lacatena, Sebastiano Leo, Alessandro Leoci, Lucia Parchitelli, Raffaele Piemontese, Joseph Splendido, Rosa Barone, Davide Bellomo, Maurizio Bruno, Filippo Caracciolo, Luigi Caroli, Debora Ciliento, Sergio Clemente, Gianfranco De Blasi, Giovanni De Leonardis, Vincenzo Di Gregorio, Marco Galante, Antonella Laricchia, Gianfranco Lopane, Anna Maurodinoia, Paride Mazzotta, Donato Metallo, Francesco Paolicelli, Renato Perrini, Giovanni Francesco Stea, Massimiliano Stellato, Saverio Tammacco, Giuseppe Tupputi, Antonio Tutolo, Francesco Ventola, Mauro Vizzino, Ignazio Zullo, Pietro Bitetti e Francesco Crudele, non costituitisi in giudizio;
- il signor Ruggiero Mennea, rappresentato e difeso dall'avvocato Pasquale Nasca, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;
- il signor Francesco La Notte, rappresentato e difeso dagli avvocati Nicolò Mastropasqua e Aristide Police, elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avvocato Aristide Police in Roma, viale Liegi, n. 32;
- i signori Giuseppe Longo e Mario Pendinelli, rappresentati e difesi dall'avvocato Ida Maria Dentamaro, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;
- il signor Michele Mazzarano, rappresentato e difeso dagli avvocati Fabrizio Cecinato e Mario Soggia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;
- il signor Paolo Pagliaro, rappresentato e difeso dagli avvocati Luciano Ancora, Sabina Ornella Di Lecce, elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avvocato Felice Ancora in Roma, via Rovereto, n. 18;

per la riforma

della sentenza del T.a.r. per la Puglia, sede di Bari (Sezione III), n. 142 del 22 gennaio 2021, resa tra le parti, concernente i verbali delle operazioni elettorali e di proclamazione degli eletti per l'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale della Puglia del 20 e 21 settembre 2020.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;
Visti gli atti di costituzione in giudizio dei signori Ruggiero Mennea, Francesco La Notte, Giuseppe Longo, Mario Pendinelli, Michele Mazzarano e Paolo Pagliaro;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nella udienza pubblica del giorno 25 maggio 2021 (tenuta ai sensi dell'art. 84 del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito con l. 24 aprile 2020, n. 27, come modificato dall'art. 4 del d.l. 30 aprile 2020, n. 28, convertito con l. 25 giugno 2020, n. 70) il consigliere Giovanni Sabbato e uditi per le parti, in collegamento da remoto, gli avvocati Giovanni Pellegrino, Nicolò Mastropasqua, Aristide Police, Pasquale Nasca, Fabrizio Cecinato, Ida Maria Dentamaro e Luciano Ancora.
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso n. 1381 del 2020, proposto innanzi al T.a.r. per la Puglia, sede di Bari, i signori Francesco Crudele, Paolo Pellegrino, Rosario Cusmai e Piero Bitetti – evidenziato di essere candidati al Consiglio regionale della Puglia nelle elezioni del 20 e 21 settembre 2020 nella lista "*Italia in Comune*", in coalizione con altre liste, in appoggio alla candidatura del dott. Michele Emiliano alla carica di Presidente della Giunta Regionale – avevano chiesto l'annullamento del verbale delle operazioni dell'Ufficio centrale regionale e dei presupposti verbali degli uffici circoscrizionali di Bari, Lecce, Foggia e Taranto nelle parti in cui hanno determinato nel loro coagire che la lista Italia in comune - con altre coalizzata a sostegno del candidato Presidente Michele Emiliano - avrebbe riportato soltanto il 3,49% dei voti validi e non avrebbe pertanto superato la soglia del 4% dei voti medesimi, in tal modo non attribuendo alla stessa alcun seggio e non eleggendo i ricorrenti a consiglieri regionali.
2. A sostegno dell'impugnativa avevano dedotto che:
i) al fine di valutare se una singola lista facente parte della coalizione abbia o meno superato la soglia del 4% sarebbe occorso aggiungere ai voti di lista quelli conseguiti dal candidato presidente eletto avendo questi conseguito un *surplus* di preferenze (voti 867.558 a fronte di voti 759.087 attribuiti alle liste); tale operazione, che non a caso ha effettuato l'Ufficio Centrale Regionale del Veneto nelle elezioni del 20 – 21 settembre 2020, ridonderebbe a vantaggio sia della rappresentatività che della governabilità;
ii) sarebbero stato commessi manifesti errori nel calcolo dei voti attribuiti alla lista Italia in Comune nelle circoscrizioni di Bari, Lecce, Foggia e Taranto, con conseguente mancata attribuzione di n. 474 voti;
iii) avevano, quindi, concluso formulando istanza correttiva al fine di ricalcolare i voti di lista per effetto dell'accoglimento del primo motivo (raggiungendo la cifra di 74.077) con l'ulteriore aumento di n. 474 voti in accoglimento del secondo motivo così da raggiungere il totale di 74.551 voti e quindi il superamento della soglia del 4% (74.185), con diritto dei ricorrenti di essere dichiarati eletti nelle circoscrizioni di Bari, Lecce, Foggia e Taranto.
3. Costituitisi la Regione Puglia ed i signori Renato Perrini, Ruggiero Mennea, Francesco La Notte, Giuseppe Longo, Michele Mazzarano, Paolo Pagliaro, Mario Pendinelli e Francesco Ventola, il Tribunale amministrativo adìto (Sezione III) ha così deciso il gravame al suo esame:
- ha soprasseduto alla disamina delle eccezioni preliminari stante l'infondatezza/inammissibilità dei motivi sollevati;
- ha reputato infondato il primo motivo di gravame;
- ha dichiarato inammissibile il secondo motivo di gravame (questo capo della sentenza non è stato impugnato ed è pertanto passato in giudicato);
- ha compensato le spese di lite.
4. In particolare, il T.a.r. ha ritenuto che:
- "*la legge elettorale pugliese non contiene alcuna disposizione che legittimi la ripartizione dei voti espressi per il solo Presidente tra le liste allo stesso collegate*";
- "*redistribuire, invero, quella differenza di voti tra liste "non votate" dagli elettori snatura sia l'opzione per*

il voto disgiunto, sia per il solo candidato Presidente";

- manca nella legislazione regionale pugliese una previsione analoga o simile a quella contenuta nella legge elettorale veneta.

5. Avverso tale pronuncia i signori Paolo Pellegrino e Rosario Cusmai hanno interposto appello, notificato il 19 febbraio 2021 e depositato il 22 febbraio 2021, lamentando, attraverso un unico complesso motivo di gravame (pagine 3-11), quanto di seguito sintetizzato:

I) il T.a.r. avrebbe mancato di pronunciarsi sull'eccezione di illegittimità costituzionale sollevata nel corso del giudizio di prime cure, che pertanto si ripropone in questa sede, ove si ritenga non percorribile una interpretazione costituzionalmente orientata al fine di temperare gli esiti applicativi di una norma regionale indebitamente sostitutiva di quella statale violando così i limiti posti alla discrezionalità del legislatore regionale, il tutto a vantaggio delle esigenze di rappresentatività e governabilità;

II) il T.a.r. avrebbe, quindi, mancato di esprimersi in ordine ai dubbi di costituzionalità della disciplina regionale sollevati per l'innalzamento dal 3 al 4 % della soglia di sbarramento e della sua operatività nei confronti delle liste partecipanti alla coalizione a supporto del Presidente eletto;

III) i dubbi di legittimità costituzionale vengono esattamente sollevati rispetto ai parametri costituzionali di cui all'art. 122, comma 1, all'art. 48, comma 2 (per la non "*uguaglianza tra i voti*") ed all'art.3 della Costituzione ("*irrazionalità di una cifra elettorale dei gruppi di liste determinata dal raffronto tra due dati disomogenei*").

6. L'appellante ha concluso chiedendo, in riforma dell'impugnata sentenza, previa occorrendo rimessione alla Consulta della questione di illegittimità costituzionale, l'accoglimento del ricorso di primo grado e quindi l'annullamento *in parte qua* degli atti impugnati con correzione delle operazioni elettorali ed attribuzione di due seggi alla Lista Italia in Comune e conseguente elezione dei due appellanti alla carica di consigliere regionale.

7. In data 9 marzo 2021, si è costituito in giudizio il signor Francesco La Notte chiedendo il rigetto dell'appello.

8. In data 16 marzo 2021, si è costituito in giudizio il signor Paolo Pagliaro con memoria di controdeduzioni, concludendo per l'inammissibilità o comunque l'infondatezza dell'opposto gravame.

9. In data 19 marzo 2021, si è costituito in giudizio il signor Michele Mazzarano con memoria di controdeduzioni, concludendo per l'inammissibilità o comunque l'infondatezza dell'opposto gravame.

10. In data 7 maggio 2021, i signori Giuseppe Longo e Mario Pendinelli si sono costituiti in giudizio chiedendo il rigetto dell'opposto gravame.

11. In data 7 maggio 2021, si è costituito in giudizio il signor Ruggiero Mennea con memoria di controdeduzioni, concludendo per la reiezione dell'opposto gravame.

12. In vista della trattazione nel merito del ricorso le parti hanno svolto difese scritte, con memorie e note d'udienza, insistendo per le rispettive conclusioni.

13. La causa, chiamata per la discussione alla udienza pubblica svoltasi con modalità telematica del 25 maggio 2021, è stata ivi trattenuta in decisione.

14. L'appello è infondato.

14.1 Le parti appellate, nel contrastare la difesa avversaria, eccepiscono l'inammissibilità del gravame d'appello per violazione del divieto di *jus novorum* di cui all'art. 104 c.p.a., rilevandosi il diverso tenore del articolazioni censoree di primo grado rispetto alle deduzioni versate nel libello in esame, imperniate per la prima volta sulla pretesa incostituzionalità delle norme di riferimento di matrice regionale.

L'infondatezza dei rilievi sollevati consente, in nome di esigenze di economia processuale, di soprassedere dalla disamina di tale eccezione, anche se, sia detto sinteticamente, questa non persuade in ragione del fatto che lo spostamento del baricentro del quadro censorio dall'auspicata interpretazione *secundum constitutionem* alla formulata eccezione d'incostituzionalità non si traduce in una violazione del richiamato divieto, fermo restando che la necessità di assicurare la costante conformità dell'ordinamento giuridico alla *grundnorm* costituzionale abilita ogni giudice chiamato a decidere una controversia a sollevare *ex officio* la questione di costituzionalità se reputata rilevante e non manifestamente infondata. Sarebbe al più da evidenziare, più esattamente nell'intento di verificare la effettiva emersione del profilo d'interesse a coltivare il gravame

in esame, che col ricorso di prime cure si erano articolati due motivi di censura non dissociabili in quanto soltanto attraverso l'accoglimento di entrambi, secondo le stesse prospettazioni di parte deducente, sarebbe stato conseguito un risultato addizionale di voti tale da comportare il sospirato superamento della soglia di sbarramento del 4 %. Ebbene, il fulcro delle deduzioni sollevate in questa sede d'appello involve, invece, la conformità a Costituzione della disciplina *in subiecta materia* di matrice regionale auspicandosi in tal modo il raggiungimento del risultato elettorale tale da consentire l'accesso alla compagine consiliare attraverso la rimozione stessa della soglia di sbarramento al 4% e la conseguente riemersione della soglia prevista dalla legge statale al 3%; trattasi, per vero, di una traiettoria argomentativa differente da quella che connota il ricorso di prime cure ma con essa compatibile costituendo lo sviluppo di un profilo insito nelle deduzioni di prime cure laddove si è denunciato il contrasto della disciplina regionale con l'assetto costituzionale.

14.2 Venendo, quindi, al merito delle deduzioni sollevate dall'appellante se ne deve rilevare l'infondatezza.

Giova precisare che parte appellante invoca l'annullamento del verbale delle operazioni dell'Ufficio centrale regionale e dei presupposti verbali degli uffici circoscrizionali di Bari, Lecce, Foggia e Taranto nelle parti in cui hanno determinato nel loro coagire che la lista "*Italia in comune*" – con altre coalizzate a sostegno del candidato presidente Michele Emiliano – avrebbe riportato soltanto il 3,49% dei voti validi e non avrebbe pertanto superato la soglia del 4% dei voti medesimi, in tal modo non attribuendo alla stessa alcun seggio e non eleggendo i ricorrenti a consiglieri regionali, benché ciascuno di essi sia risultato il più suffragato della lista Italia In Comune nelle circoscrizioni di Bari, Lecce, Foggia e Taranto; si precisa poi che il signor Rosario Cusmai agisce anche nella sua veste di Segretario Regionale del Partito Italia In Comune che ha espresso liste elettorali in tutta la Regione Puglia.

Pur ritenendo il Collegio, come sopra osservato, di ravvisare una continuità logica tra il tenore delle deduzioni sollevate in prime cure e quelle di cui all'odierno appello, va da sé che non possa non prendersi atto dell'abbandono da parte appellante della censura con cui si era auspicata un'interpretazione *secundum constitutionem* della disciplina regionale con la conseguente teorica possibilità di conseguire soltanto l'annullamento della consultazione elettorale per la pretesa incostituzionalità delle norme regionali applicate e non anche la correzione del risultato elettorale per la quale pure si insiste in calce al ricorso in appello.

18.3. Ordunque, con il gravame in esame, parte appellante indirizza le proprie critiche nei riguardi del seguente passaggio motivazionale che reca l'impugnata sentenza: "*parte ricorrente propone un'interpretazione – che qualifica come costituzionalmente orientata - ispirata a garantire quelli che individua come principi ispiratori e obiettivi finali del sistema elettorale previsto in Costituzione per le Regioni a statuto ordinario ma che finisce per condurre a una soluzione ermeneutica in contrasto frontale con la lettera della legge elettorale pugliese su riportata. Questa, a differenza della legge della Regione Veneto invocata, fa riferimento al complesso dei voti conseguiti dai candidati Presidenti non già in relazione al calcolo della cifra elettorale di ciascun gruppo che li sosteneva ma – in via esclusiva - per ricavare il dato del complesso dei voti validi conseguiti nella Regione, cui poi rapportare – come visto - la cifra elettorale conseguita, per quel che qui rileva, da ciascun gruppo collegato in coalizione, al fine di ottenere la percentuale della relativa cifra elettorale*". Parte appellante argomenta le proprie deduzioni evidenziando che il percorso compiuto dal legislatore regionale pugliese ha comportato il recepimento, ad opera della l.r. n. 2/2005, di due distinte leggi statali (la legge n. 108/68 e la legge n. 43/95) che tuttavia si è tradotto in un recepimento soltanto "*apparente*" perché superato dalla novellazione e che si è intensificata nel tempo, dalla legge n. 2/2005 alla n. 7/15 ora vigente con nuova integrale sostituzione dell'art. 7 della l. n. 43/95. Tale evoluzione normativa ha condotto all'innalzamento della soglia di sbarramento delle coalizioni (all'8 %) mentre per le singole liste veniva portata dal 3 al 4% ed assegnando ad essa portata generale quanto invece la legge Tatarella (n. 43/95) aveva previsto che le liste vincenti fossero escluse dalla loro applicazione. A parere dell'appellante tale progressiva sostituzione della disciplina statale ad opera di quella regionale non solo risulterebbe in contrasto con la legislazione concorrente, che assegna al legislatore statale il compito di stabilire i principi fondamentali della normativa in materia, ma avrebbe una ricaduta pregiudizievole rispetto alle esigenze di governabilità ed adeguata rappresentatività sottese all'art.

4 della legge statale n. 165/2004 (ove si discorre di "*individuazione di un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale e assicuri la rappresentanza delle minoranze*"), con la conseguente violazione dell'art. 122, comma 1 Cost., tant' è che soltanto 3 delle 15 liste coalizzate che hanno sostenuto il candidato presidente risultato vincitore hanno avuto accesso al Consiglio regionale. Sarebbe altresì inficiato il principio di uguaglianza del voto ai sensi dell'art. 48, comma 2 della Costituzione, stante l'effetto escludente prodotto nei riguardi delle liste che non hanno raggiunto le soglie così elevate fissate dalla legge regionale, nonché il principio di cui all'art. 3 Cost. per la "*irrazionalità di una cifra elettorale dei gruppi di liste determinata dal raffronto tra due dati disomogenei costituiti l'uno dai voti validi ottenuti dal gruppo di liste e l'altro dal totale dei voti validi ottenuti dai candidati Presidenti*".

18.4 Orbene, per quanto concerne il preteso sforamento dei confini entro i quali può dispiegarsi la discrezionalità del legislatore regionale, la Corte Costituzionale, come rammentato dalle parti appellate, ha riconosciuto al legislatore un'ampia discrezionalità legislativa in materia elettorale. In particolare, la Corte ha rammentato che il giudizio di costituzionalità sulla disciplina elettorale "*deve svolgersi «attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti» (sentenza n. 1130 del 1988)*" (cfr. sentenza n. 1 del 2014) e ciò al fine di raggiungere "*lo scopo di garantire la stabilità del governo del Paese e di rendere più rapido il processo decisionale, ciò che costituisce senz'altro un obiettivo costituzionalmente legittimo*". Così pure ha evidenziato che "*la determinazione delle formule e dei sistemi elettorali costituisce un ambito nel quale si esprime con un massimo di evidenza la politicità della scelta legislativa, censurabile in sede di giudizio di costituzionalità solo quando risulti manifestamente irragionevole*". Entro i riscontrati limiti di cui soffre il sindacato costituzionale *in subiecta materia* è di tutta evidenza che la soglia di sbarramento in sé è funzionale al raggiungimento dell'obiettivo della stabilità dell'organo di governo, nel caso di specie regionale, così da rispondere a criteri di ragionevolezza di immediata percezione. Per giunta la Corte, sia pure in relazione alle elezioni degli organi comunali, ha rilevato che "*la governabilità dell'ente locale non è assunta come un valore assoluto, ma è apprezzata come valore specificamente tutelabile*" (cfr. sentenza C. Cost. n. 107/96) proprio quando, come per le elezioni della Regione Puglia, sia previsto il voto disgiunto ovverosia la possibilità per l'elettore di votare un candidato presidente non collegato alla lista per la quale si esprime la preferenza.

Né possono residuare profili di incostituzionalità in relazione alla maggiore elevatezza della soglia di sbarramento, siccome portata dal 3 al 4%, avendo la Corte costituzionale, con la sentenza n. 239/2018, stabilito che soltanto una soglia oltre il 5% potrebbe essere irragionevole (utilizzando quale parametro l'art. 3 dell'Atto di *Bruxelles*).

L'appellante evidenzia poi che il lamentato *vulnus* alla rappresentatività sarebbe comprovato dall'esito stesso della consultazione elettorale, stante la ridotta presenza in Consiglio delle liste che hanno sostenuto il candidato presidente risultato vincitore, ma questa, come correttamente evidenziato dalle parti appellate nel corso della discussione orale, costituisce un'evenienza non associabile all'entità della soglia quanto piuttosto alla dinamica stessa della consultazione evidenziabile soltanto all'esito della stessa. Peraltro questo Consiglio ha già avuto modo di rilevare che il principio di rappresentatività "*non ha alcuna copertura costituzionale e che, in ogni caso, non è l'unico principio tenuto presente dal legislatore nella disciplina del sistema elettorale*" (cfr. Cons. Stato, sez. V, n. 3254 del 31 maggio 2011).

Né può fondatamente affermarsi che la riconduzione della consultazione elettorale entro i parametri costituzionali imporrebbe di consentire alle liste vincenti di entrare in Consiglio regionale a prescindere dal rispetto o meno della soglia di sbarramento, in quanto tale soluzione sarebbe in stridente contrasto con la previsione del voto disgiunto, che consente cioè all'elettore di esprimere la preferenza in favore di un candidato presidente e di una lista tra loro non collegate.

Va quindi conclusivamente osservato che la disciplina di riferimento cui l'Ufficio elettorale regionale ha conformato il proprio operato costituisce corretta espressione della potestà normativa del legislatore regionale per cui non vi sono ragioni che possano giustificare la prospettata reviviscenza della previsione di cui all'art. 7 della legge statale n. 43/95 ormai definitivamente superata da quella regionale.

Per quanto attiene all'asserita violazione degli artt. 3 e 48 della Costituzione va richiamato il consolidato orientamento giurisprudenziale, sia costituzionale che di merito, secondo cui "*l'uguaglianza di voto debba essere garantita nel momento in cui il voto stesso viene espresso e non implica che si estenda al risultato del voto, ossia al peso concreto che assume sulla base del sistema elettorale prescelto*" (cfr. T.a.r. Bari, sez. II, 17 novembre 2015, n. 1501, che a sua volta richiama Corte Cost., n.275/2014 e Cons. Stato, sez. V, n. 3254/2011).
Nemmeno, infine, si configura la possibile violazione dei richiamati principii costituzionali in relazione al preteso "*raffronto tra dati disomogenei costituiti l'uno dai voti validi ottenuti dal gruppo di liste e l'altro dal totale dei voti validi ottenuti dai candidati Presidenti*", in quanto:

- non emergono ragioni che inducano a ritenere la competizione elettorale distinta in due segmenti autonomi trattandosi invece di una competizione unitaria che si svolge in un unico contesto temporale;
- l'art. 8, comma 1, lett. i), della l. reg. Puglia 10 marzo 2015, n. 7, recante "*Modifiche alla legge regionale 28 gennaio 2005, n. 2 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale)*" attraverso la combinazione dei punti 9) e 1), prevede, al primo di questi, che l'Ufficio centrale regionale "*determina le percentuali delle cifre elettorali di ciascun gruppo collegato in coalizione, di ciascuna coalizione di gruppi e dei singoli gruppi non collegati ad altri rapportando la cifra elettorale da ciascuno conseguita al totale dei voti validi conseguiti nella regione di cui al numero 2) del presente comma*"; quest'ultimo, a sua volta, richiama il punto n. 1, il quale prevede quanto segue: *"determina in primo luogo la cifra elettorale regionale di ciascun candidato presidente, sommando le cifre elettorali conseguite da ciascun candidato presidente in tutte le circoscrizioni*".
- la stessa formulazione della citata disciplina, versata in un sol comma, presenta quindi una combinazione di disposizioni che, mercé il rinvio interno "*a ritroso*", finiscono per sovrapporsi e questo testimonia il carattere unitario della competizione elettorale;
- tale caratteristica deriva anche dal fatto che essa conduce alla nomina degli organi politici, costituiti dal Presidente della Giunta regionale, da un lato, e dal Consiglio regionale, dall'altro, entrambi rappresentativi della medesima comunità territoriale che fa capo alla Regione;
- la logica che ispira il meccanismo di voto scolpito dalla norma in esame riflette verosimilmente l'esigenza di assecondare l'inclinazione di quegli elettori che attribuiscono capacità di governo non ad una lista bensì al solo candidato presidente, in modo che questi tragga beneficio dall'avvalersi di una maggioranza, anche grazie al relativo premio, potenzialmente più affidabile;
- lo stesso meccanismo di voto, sotto tal profilo, lascia trasparire quindi il reciproco condizionamento tra i voti espressi solo per i candidati presidente e quelli di lista ad ulteriore dimostrazione del carattere unitario della consultazione elettorale;
- le sorti del governo regionale affidato al Presidente della Regione non sono disgiunte dalla dinamica degli equilibri politici che conducono alla composizione dell'organo consiliare cosicché l'orientamento dell'elettore in favore di un candidato presidente può coinvolgere anche una o più liste collegate o meno;
- se è vero che la legittimazione dell'esecutivo non nasce da un voto di fiducia iniziale da parte del Consiglio, come rimarcato da parte appellante, è vero anche che l'organo consiliare può esprimere la sfiducia nei confronti del presidente della Regione "*mediante mozione motivata, sottoscritta da almeno un quinto dei suoi componenti e approvata per appello nominale a maggioranza assoluta dei componenti*" (cfr. art. 126, comma 2°, della Costituzione e art. 22, comma 3, dello Statuto della Regione Puglia);
- è pur vero che le modalità di voto prevedono la possibilità che questo sia espresso solo per il candidato presidente, senza quindi estendersi alle liste collegate, ma da ciò consegue che l'insieme dei voti espressi è in grado di rappresentare con maggiore dettaglio il grado di rappresentatività di ciascuna lista ove si tenga conto di tutti i voti validi, comprensivi quindi di quelli espressi in favore soltanto dei candidati presidente che altrimenti non sarebbero considerati;
- il legislatore regionale ha sì previsto una soglia di sbarramento inderogabile (quella che nell'ordinamento tedesco, ai fini della formazione del *Bundestag*, è denominata *Sperrklausel*), calcolata in termini percentuali,

ma la sua applicazione non può prescindere dalla commisurazione del grado di rappresentatività di ciascuna lista secondo il complesso dei voti validi, nel quale sono appunto ricompresi anche i voti espressi solo in favore dei candidati presidente.

19. In conclusione, l'appello è infondato e deve essere respinto.

20. Per quanto attiene al riparto delle spese del presente grado di giudizio, il Collegio ritiene che vi siano ragioni sufficienti per disporre la loro compensazione tra le parti costituite, in considerazione, pur nella manifesta infondatezza delle censure di costituzionalità, dell'inusuale, e tuttavia certamente legittima, introduzione di una soglia di sbarramento particolarmente elevata e della novità delle questioni sollevate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto (1574/2021), lo respinge.

Spese del presente grado di giudizio compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso dalla Seconda Sezione del Consiglio di Stato, con sede in Roma, nella Camera di Consiglio del giorno 25 maggio 2021, convocata con modalità da remoto e con la contemporanea e continuativa presenza dei magistrati:

Ermanno de Francisco, Presidente

Giancarlo Luttazi, Consigliere

Giovanni Sabbato, Consigliere, Estensore

Francesco Frigida, Consigliere

Cecilia Altavista, Consigliere

L'ESTENSORE
Giovanni Sabbato

IL PRESIDENTE
Ermanno de Francisco

IL SEGRETARIO

SENTENZA CONSIGLIO DI STATO (SEZIONE SECONDA) 25 maggio - 9 agosto 2021, n. 5838

Ricorso elettorale in appello n. R.G. 1476/2021 proposto da Ernesto Abaterusso, Luigi Giorgione, Alfonsino Pisicchio, Giuseppe Tanzarella e Sabino Zinni c/Ministero dell'Interno, Regione Puglia, Ufficio Elettorale, Consiglio Regionale della Regione Puglia, Presidente pro tempore del Consiglio Regionale della Regione Puglia e nei confronti di altri.

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1476 del 2021, proposto dai signori Ernesto Abaterusso, Luigi Giorgione, Alfonsino Pisicchio, Giuseppe Tanzarella e Sabino Zinni, rappresentati e difesi dagli avvocati Felice Eugenio Lorusso, Massimo Luciani e Piermassimo Chirulli, elettivamente domiciliati presso lo studio dell'avvocato Massimo Luciani in Roma, lungotevere Raffaello Sanzio, n. 9,

contro

- il Ministero dell'interno, in persona del Ministro in carica *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;
- la Regione Puglia, l'Ufficio Elettorale, il Consiglio Regionale della Regione Puglia, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, ed il Presidente *pro tempore* del Consiglio Regionale della Regione Puglia, non costituitisi in giudizio;

nei confronti

- del signor Francesco La Notte, rappresentato e difeso dagli avvocati Nicolò Mastropasqua e Aristide Police, elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avvocato Aristide Police in Roma, viale Liegi, n. 32 con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;
- del signor Ruggiero Mennea, rappresentato e difeso dagli avvocati Venerando Monello, Pasquale Nasca e Paolo Carbone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;
- del signor Paolo Soccorso Dell'Erba, rappresentato e difeso dagli avvocati Vincenzo Antonucci e Angelo Pasquale Masucci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;
- del signor Maurizio Bruno, rappresentato e difeso dall'avvocato Pierluigi Balducci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;
- del signor Michele Mazzarano, rappresentato e difeso dagli avvocati Fabrizio Cecinato e Mario Soggia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;
- dei signori Giuseppe Longo e Mario Pendinelli, rappresentati e difesi dall'avvocato Ida Maria Dentamaro, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;
- del signor Paolo Pagliaro, rappresentato e difeso dagli avvocati Luciano Ancora e Sabina Ornella Di Lecce, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Felice Ancora in Roma, via Rovereto, 18;
- dei signori Fabiano Amati, Rosa Barone, Davide Bellomo, Loredana Capone, Grazia Di Bari, Stefano Lacatena, Lucia Parchitelli, Raffaele Piemontese, Giacomo Conserva, Renato Perrini, Luigi Caroli, Alessandro Leoci e

Francesco Paolo Campo, non costituitisi in giudizio;

per la riforma

della sentenza del T.a.r. per la Puglia (Sezione III) n. 148 del 25 gennaio 2021, resa tra le parti, concernente l'elezione del Presidente della Giunta Regionale e del Consiglio Regionale della Puglia, svoltesi nei giorni 20 e 21 settembre 2020, con conseguente assegnazione al gruppo di liste denominato "*Senso Civico - Un nuovo Ulivo per la Puglia*" dei seggi spettanti e per l'annullamento del relativo Verbale delle operazioni dell'Ufficio Centrale Regionale presso la Corte d'appello di Bari.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;
Visti gli atti di costituzione in giudizio dei signori Francesco La Notte, Ruggiero Mennea, Paolo Soccorso Dell'Erba, Maurizio Bruno, Michele Mazzarano, Giuseppe Longo, Mario Pendinelli, Paolo Pagliaro e del Ministero dell'interno;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nella udienza pubblica del giorno 25 maggio 2021 (tenuta ai sensi dell'art. 84 del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito con l. 24 aprile 2020, n. 27, come modificato dall'art. 4 del d.l. 30 aprile 2020, n. 28, convertito con l. 25 giugno 2020, n. 70) il consigliere Giovanni Sabbato e uditi per le parti, in collegamento da remoto, gli avvocati Felice Eugenio Lorusso, Massimo Luciani, Piermassimo Chirulli, Nicolò Mastropasqua, Aristide Police, Paolo Carbone, Venerando Monello, Pasquale Nasca, Vincenzo Antonucci, Angelo Pasquale Masucci, Pierluigi Balducci, Fabrizio Cecinato e Luciano Ancora;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso proposto innanzi al T.a.r. per la Puglia, sede di Bari, i signori Ernesto Abaterusso, Luigi Giorgione, Alfonsino Pisicchio, Giuseppe Tanzarella e Sabino Zinni, nella loro qualità di elettori-candidati al Consiglio regionale della Puglia per le elezioni del 20 e 21 settembre 2020 nella lista "*Senso Civico - Un nuovo Ulivo per la Puglia*", avevano chiesto quanto segue:
- l'annullamento del verbale delle operazioni dell'Ufficio Centrale Regionale presso la Corte d'appello di Bari relativo all'"*Elezione del Presidente della Giunta e del Consiglio regionale della Puglia del 20 e 21 settembre 2020*", pubblicato in data 30 ottobre 2020 e dei relativi Allegati;

l'accertamento e la dichiarazione
- che, nelle elezioni per il rinnovo del Consiglio regionale della Puglia e per l'elezione del Presidente della Giunta regionale della Puglia del 20 e 21 settembre 2020, il gruppo di liste denominato "*Senso Civico - Un nuovo Ulivo per la Puglia*" ha superato la soglia del 4% stabilito dall'art. 15, comma 4, della l. 17 febbraio 1968, n. 108, come da ultimo modificato dall'art. 8, comma 1, lett. i), della l. reg. Puglia 10 marzo 2015, n. 7;
- che il gruppo di liste denominato "*Senso Civico - Un nuovo Ulivo per la Puglia*" ha diritto a concorrere al riparto dei seggi del Consiglio regionale della Puglia;
- che al gruppo di liste denominato "*Senso Civico - Un nuovo Ulivo per la Puglia*" spettano i seggi del Consiglio regionale della Puglia che risulteranno dal ricalcolo che l'Ufficio Centrale Regionale deve effettuare.

2. A sostegno del ricorso avevano dedotto quanto segue:

i) con il primo motivo lamentavano che l'esclusione del gruppo di liste denominato Senso civico - Un nuovo Ulivo per la Puglia "*in quanto non ha individualmente superato la soglia del 4% dei voti validi conseguiti nella Regione*", sarebbe illegittima, in quanto la cifra elettorale del raggruppamento Senso Civico (69.699) non va rapportata al totale dei voti validi conseguiti dai candidati presidente, così da risultare pari alla percentuale del 3,76%, bensì deve essere rapportata al totale dei voti validi di tutte le liste così da risultare superiore allo sbarramento del 4 % (4,16 %);

ii) con il secondo motivo di ricorso avevano dedotto, in via subordinata, ancora la violazione dell'art.

15, comma 4, l.n. 108/1968, come modificato dall'art. 8, comma 1, lett. i) l.r. n. 7/2015, sottolineandosi l'irragionevolezza del coefficiente di perequazione;

iii) con il terzo motivo, parimenti subordinato, invece veniva denunciata l'incostituzionalità della disciplina applicata per violazione degli artt. 1, comma 2, 3 e 48 della Costituzione nonché dell'art. 15, comma 4, l. n. 108/1968, come modificato dalla l.r. Puglia n. 7/2015.

3. Costituitisi la Regione Puglia e diversi controinteressati (i signori Ruggiero Mennea, Francesco La Notte, Maurizio Bruno, Giuseppe Longo, Mario Pendinelli, Michele Mazzarano, Paolo Soccorso Dell'Erba, Paolo Pagliaro e Renato Perrini), il Tribunale amministrativo adìto (Sezione III) ha così deciso il gravame al suo esame:

- ha respinto il ricorso
- ha compensato le spese di lite.

4. In particolare, il T.a.r. ha ritenuto che - ai sensi del comma 4, punto 9, dell'art. 15 della l. 17 febbraio 1968 n. 108, "*il totale dei voti validi riportati da ogni lista, pur se collegata in coalizione, va rapportato al totale dei voti validi conseguiti da ciascun candidato presidente*", in quanto "*il legislatore pugliese ha inteso, con tutta evidenza, attribuire alla soglia di sbarramento il compito di ammettere al riparto dei seggi solo liste dotate di rappresentatività complessiva superiore al 4% del totale dei voti validi, non già del totale dei voti alle liste*." Il Collegio ha, quindi, ritenuto che "*non sono previsti meccanismi di redistribuzione dei voti convogliati solo sui candidati alla carica di Presidente*" e che il meccanismo elettorale predisposto dal legislatore non è in contrasto col principio della sovranità popolare e con il canone della ragionevolezza sì da risultare la questione di costituzionalità manifestamente infondata.

5. Avverso tale pronuncia i medesimi ricorrenti di primo grado (signori Ernesto Abaterusso, Luigi Giorgione, Alfonsino Pisicchio, Giuseppe Tanzarella e Sabino Zinni) hanno interposto appello, notificato il 15 febbraio 2021 e depositato il 18 febbraio 2021, lamentando, attraverso tre motivi di gravame (pagine 8-42), quanto di seguito sintetizzato:

I) avrebbe errato il Tribunale nel respingere il primo motivo del ricorso di primo grado, in quanto la corretta interpretazione della legge impone di indicare la somma dei voti conseguiti da tutte le liste (pari a 1.675.583), con la conseguenza che la percentuale conseguita dalla lista Senso Civico è pari al 4,16%, superiore - dunque - alla soglia di sbarramento;

II) il T.a.r., nel respingere il secondo motivo, non avrebbe considerato che il voto attribuito disgiuntamente a un candidato presidente diverso da quello attribuito alla lista concorre pur sempre a formare il totale dei voti ai candidati presidente, mentre un voto espresso nei confronti dei soli candidati presidente non può essere automaticamente attribuito alle liste; la disomogeneità delle due grandezze avrebbe così richiesto un coefficiente di perequazione;

III) si insiste per l'incostituzionalità della disciplina in questione evidenziandosi che il T.a.r. avrebbe erroneamente ritenuto contestata la costituzionalità della soglia di sbarramento quando invece i rilievi sollevati a tal riguardo attengono non alla sua ammissibilità in astratto quanto alla sua concreta conformazione.

6. L'appellante ha concluso chiedendo, in riforma dell'impugnata sentenza, l'accoglimento del ricorso di primo grado e quindi l'annullamento del Verbale delle operazioni elettorali, l'accertamento del superamento della soglia di sbarramento da parte del gruppo di liste denominato "*Senso Civico - Un nuovo Ulivo per la Puglia*" ed, in subordine, la sollevazione della questione di costituzionalità.

7. In data 24 febbraio 2021, il signor Maurizio Bruno si è costituito in giudizio chiedendo il rigetto del gravame.

8. In data 27 febbraio 2021, il signor Paolo Pagliaro si è costituito in giudizio con memoria di controdeduzioni evidenziando che: - il denominatore è costituito dal totale dei voti validi e non solo di quelli riferiti alle liste per il rinnovo del Consiglio regionale; non è consentito aggiungere ai voti conseguiti dal presidente Emiliano, trattandosi, quella per la nomina del presidente, di una competizione diversa ancorché simultanea; - la questione di costituzionalità è manifestamente infondata, in quanto viene in evidenza una scelta discrezionale del legislatore, oltre che non rilevante non potendo il suo eventuale accoglimento pregiudicare l'esito delle elezioni (C. Cost., 13 gennaio 2014, n. 1). Si conclude, quindi, per la reiezione del gravame.

9. In data 1° marzo 2021, si è costituito il signor Paolo Soccorso dell'Erba con memoria di controdeduzioni evidenziando che la somma dei voti conseguiti da tutti i candidati a Presidente costituisce l'unico dato rappresentativo della totalità degli elettori che si sono validamente espressi nella Regione; ad opinare nel senso auspicato dall'appellante verrebbe snaturata la volontà popolare in quanto verrebbe meno l'opzione per il voto disgiunto per il solo candidato presidente. Si conclude, quindi, per la reiezione del gravame.
10. In data 9 marzo 2021, si costituisce in giudizio il signor Francesco La Notte chiedendo il rigetto dell'appello.
11. In data 11 marzo 2021, si è costituito in giudizio il Ministero dell'interno.
12. In data 17 marzo 2021, si è costituito in giudizio il signor Michele Mazzarano con memoria di controdeduzioni, rimarcando che le operazioni elettorali si sarebbero svolte in maniera coerente con una interpretazione letterale e costituzionalmente orientata della legge regionale in materia e concludendo per la reiezione dell'appello.
13. In data 7 maggio 2021, si sono costituiti i signori Giuseppe Longo e Mario Pendinelli chiedendo la reiezione dell'appello di controparte.
14. In data 7 maggio 2021 si è costituito il signor Ruggiero Mennea con memoria di controdeduzioni evidenziando che: - le operazioni elettorali si sono svolte in conformità al criterio legale che non contempla alcun riferimento alla cifra totale ottenuta dalla somma dei voti attribuiti alle liste; - in caso di rilevata incostituzionalità della norma verrebbe annullato l'esito delle votazioni ma non disposta l'invocata correzione del risultato elettorale; - l'evocato principio costituzionale di eguaglianza del voto riguarda il momento in cui il voto viene espresso mentre non si estende al risultato concreto delle votazioni. Si conclude, pertanto, per il rigetto dell'opposto gravame.
15. In vista della trattazione nel merito del ricorso le parti hanno svolto difese scritte, depositando memoria e note d'udienza, al fine di argomentatamente insistere per le rispettive conclusioni.
16. La causa chiamata per la discussione alla udienza pubblica, svoltasi con modalità telematica del 25 maggio 2021, è stata ivi trattenuta in decisione.
17. L'infondatezza dell'appello consente di soprassedere, per ragioni di economia processuale, alla disamina di ogni eccezione in rito, sollevata dalle parti appellanti, con le quali si deduce l'inammissibilità del gravame in considerazione del tenore delle richieste rivolte al Collegio, ai fini della pretesa correzione del risultato elettorale, siccome espresse in termini generici ed indeterminati.
18. Venendo al merito delle deduzioni sollevate, se ne deve rilevare l'infondatezza.
18.1 Col primo motivo, gli appellanti lamentano la violazione dell'art. 15, comma 4, della l.n. 108/1968 (come modificato per la Puglia dall'art. 10 della l.r. n. 2/2005, sostituito dalla l.r. n. 7/2015), da parte dell'Ufficio centrale regionale nella parte in cui non ha assegnato alcun seggio alla lista denominata "*Senso Civico – Un nuovo Ulivo per la Puglia*", a seguito della consultazione elettorale del 20 e 21 settembre 2020, per l'elezione del Presidente della Giunta e del Consiglio Regionale della Regione Puglia. In particolare, sostengono che, per individuare la percentuale della soglia di sbarramento per l'elezione dei Consiglieri regionali, sarebbe stato erroneamente individuato come denominatore, il valore dei voti validi attribuiti ai candidati alla carica di presidente (pari a 1.854.628) e non il minor valore rappresentato dal totale dei voti ottenuti dalle liste collegate (pari a 1.676.499) cosicché i 69.699 voti riportati in tutta la Regione Puglia avrebbero costituito il 4,16% del totale dei voti validi di tutti i gruppi di liste.
Sul punto, decisivo della controversia, il T.a.r. si è espresso nel senso che l'Ufficio elettorale avrebbe correttamente tenuto conto soltanto dei voti validi attribuiti ai candidati presidente, complessivamente pari a 1.854.628 come da verbale dell'Ufficio Centrale Regionale della Puglia presso la Corte di Appello di Bari, pagina 8, così da risultare la lista "*Senso Civico – Un nuovo Ulivo per la Puglia*" (voti pari a 69.699) avere conseguito un risultato elettorale pari al 3,76 % e quindi inferiore alla soglia del 4 %, con conseguente esclusione dalla ripartizione dei seggi in Consiglio regionale. Il T.a.r., come rimarcato da parte appellante, è pervenuto a tali conclusioni prendendo in considerazione sia il tratto testuale della norma, ove discorre di "*totale dei voti validi conseguiti nella regione...di cui al numero 2 del presente comma*" (ovverosia, mercé il

richiamo di questo al numero 1 del medesimo comma, "*le cifre elettorali conseguite da ciascun candidato presidente*"), sia il fatto che il raffronto tra i voti validi di ogni lista e il totale dei voti validi dei candidati alla presidenza avviene tra grandezze omogenee.

Il Collegio ritiene innanzitutto di condividere quanto osservato dal giudice di prime cure in ordine alla conformità dell'operato dell'Ufficio con quanto statuito dalla disciplina di riferimento - art. 8, comma 1, lett. i), della l. reg. Puglia 10 marzo 2015, n. 7, recante "*Modifiche alla legge regionale 28 gennaio 2005, n. 2 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale)*" - di cui si riporta l'esatta formulazione in seno alla impugnata pronuncia e che deve intendersi in questa sede interamente riprodotta.

Di tale articolato normativo deve evidenziarsi, in particolare, il disposto che deriva dalla combinazione dei punti 9) e 1), frutto di una tecnica legislativa che correttamente il giudice di prime cure definisce "*di rinvio a ritroso*", prevedendosi, al primo di questi, che l'Ufficio centrale regionale "*determina le percentuali delle cifre elettorali di ciascun gruppo collegato in coalizione, di ciascuna coalizione di gruppi e dei singoli gruppi non collegati ad altri rapportando la cifra elettorale da ciascuno conseguita al totale dei voti validi conseguiti nella regione di cui al numero 2) del presente comma*"; quest'ultimo, a sua volta, richiama il punto n. 1, il quale prevede quanto segue: "*determina in primo luogo la cifra elettorale regionale di ciascun candidato presidente, sommando le cifre elettorali conseguite da ciascun candidato presidente in tutte le circoscrizioni*".

Si può senz'altro affermare che la norma di riferimento è del tutto perspicua nel far riferimento ai voti espressi in favore dei candidati alla carica di presidente, di guisa che non vi sono margini, secondo il canone *in claris non fit interpretatio*, per accedere ad una lettura di diverso tenore, altrimenti sganciata dal dato letterale che tradisce una precisa opzione del legislatore; ciò nel rispetto del canone dell'interpretazione letterale di cui all'art. 12 delle disposizioni preliminari al c.c. secondo cui "*nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso se non quello fatto palese: a) dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse*".

Neppure persuadono le considerazioni rese dall'appellante a sostegno della diversa auspicata interpretazione che conduca all'individuazione del denominatore tenendo conto del numero dei voti conseguiti dalle liste. L'appellante sostiene tale tesi sulla base di una lettura dell'art. 15 su richiamato che sottolinea il distinguo tra due *sub*- procedimenti, dei quali il primo – dai nn. da 1) a 6) dell'art. 15, comma 4 – è teleologicamente orientato alla proclamazione del presidente della Giunta regionale mentre il secondo – dai nn. da 7) a 12) dell'art. 15, comma 4 – ha la finalità di individuare le liste legittimate a concorrere al riparto dei seggi nel Consiglio regionale. Dalla diversità delle due competizioni discende, a parere di parte appellante, la necessità di utilizzare grandezze coerentemente diverse ed in particolare, per la seconda, il totale dei voti validi conseguiti dalle liste collegate, tant'è vero che per questa competizione elettorale è prevista una distinta soglia di sbarramento (4%) a fronte di quella (8 %) prevista per le liste non collegate. A riprova della giustezza di tale approccio ermeneutico alla disciplina di riferimento si evidenzia che la somma delle percentuali dei gruppi di lista è pari a 90,35% mentre sarebbe pari a 100, com'è doveroso in base a principi matematici, rapportando i voti dei singoli gruppi alla somma dei voti delle liste invece che alla somma dei voti conseguiti dai candidati presidente. Soggiunge l'appellante che la diversità delle competizioni elettorali sarebbe testimoniata dalla diversità dei sistemi elettorali riguardanti, rispettivamente, il Presidente della Giunta regionale, ed il Consiglio regionale, e i diversi compiti istituzionali di tali organi non prevedendosi, a differenza del Governo statale, il voto di fiducia da parte dell'organo consiliare (assimilabile per le sue funzioni al Parlamento nazionale).

18.2 Nessuno degli argomenti spesi da parte appellante è tale da giustificare una interpretazione della norma diversa da quella suggerita (*rectius*, imposta) dalla sua stessa formulazione letterale, in quanto:

- non emergono ragioni che inducano a ritenere la competizione elettorale distinta in due segmenti autonomi trattandosi invece di una competizione unica che si svolge in un unico contesto temporale;
- a ciò induce anche la stessa formulazione della citata disciplina che, versata in un sol comma, presenta una combinazione di disposizioni che, mercé il suddetto rinvio interno "*a ritroso*", finiscono per sovrapporsi;
- l'unicità della consultazione elettorale deriva anche dal fatto che essa conduce alla nomina degli organi politici, costituiti dal Presidente della Giunta regionale, da un lato, e dal Consiglio regionale, dall'altro,

entrambi rappresentativi della medesima comunità territoriale che fa capo alla Regione;

- la logica che ispira il meccanismo di voto scolpito dalla norma in esame riflette verosimilmente l'esigenza di assecondare l'inclinazione di quegli elettori che attribuiscono capacità di governo non ad una lista bensì al solo candidato presidente, in modo che questi tragga beneficio dall'avvalersi di una maggioranza, anche grazie al relativo premio, potenzialmente più affidabile;
- lo stesso meccanismo di voto, sotto tal profilo, lascia trasparire quindi il reciproco condizionamento tra i voti espressi solo per i candidati presidente e quelli di lista ad ulteriore dimostrazione del carattere unitario della consultazione elettorale;
- le sorti del governo regionale affidato al Presidente della Regione non sono disgiunte dalla dinamica degli equilibri politici che conducono alla composizione dell'organo consiliare cosicché l'orientamento dell'elettore in favore di un candidato presidente può coinvolgere anche una o più liste collegate o meno;
- se è vero che la legittimazione dell'esecutivo non nasce da un voto di fiducia iniziale da parte del Consiglio, come rimarcato da parte appellante, è vero anche che l'organo consiliare può esprimere la sfiducia nei confronti del presidente della Regione "*mediante mozione motivata, sottoscritta da almeno un quinto dei suoi componenti e approvata per appello nominale a maggioranza assoluta dei componenti*" (cfr. art. 126, comma 2°, della Costituzione e art. 22, comma 3, dello Statuto della Regione Puglia);
- è pur vero che le modalità di voto prevedono la possibilità che questo sia espresso solo per il candidato presidente, senza quindi estendersi alle liste collegate, ma da ciò consegue che l'insieme dei voti espressi è in grado di rappresentare con maggiore dettaglio il grado di rappresentatività di ciascuna lista ove si tenga conto di tutti i voti validi, comprensivi quindi di quelli espressi in favore soltanto dei candidati presidente che altrimenti non sarebbero considerati;
- il legislatore regionale ha sì previsto una soglia di sbarramento inderogabile (quella che nell'ordinamento tedesco, ai fini della formazione del *Bundestag*, è denominata *Sperrklausel*), calcolata in termini percentuali, ma la sua applicazione non può prescindere dalla commisurazione del grado di rappresentatività di ciascuna lista secondo il complesso dei voti validi, nel quale sono appunto ricompresi anche i voti espressi solo in favore dei candidati presidente;
- l'interpretazione sistematica e teleologica auspicata dall'appellante cede il passo a quella letterale in presenza di una formulazione della norma che depone invariabilmente per la configurazione del denominatore nei termini anzidetti;
- l'Adunanza plenaria, con la sentenza n. 13/1997 (richiamata da Cons. Stato, sez. III, 5 novembre 2019, n. 7541), ha peraltro sancito il principio secondo cui è inammissibile in materia di disposizioni che regolano il calcolo dei voti una interpretazione funzionale che supera la lettera della legge;
- nemmeno risulta possibile una lettura della norma in esame costituzionalmente orientata che possa condurre a determinazioni diverse da quelle raggiunte dall'Ufficio Centrale Regionale della Corte d'Appello di Bari e ciò per le ragioni che meglio si rappresenteranno in sede di esame del terzo motivo di gravame in ordine alla prospettata questione di costituzionalità;
- non hanno, infine, efficacia persuasiva le argomentazioni rese dall'appellante a sostegno della divisata interpretazione che si fondano sulle previsioni delle leggi elettorali della Basilicata e della Toscana essendo queste espressive dell'autonomia in materia elettorale propria di ciascuna Regione.

19. Col secondo mezzo, proposto in via subordinata, parte appellante sostiene che la relazione fra le due grandezze deve essere escogitata attraverso il ricorso ad un coefficiente di perequazione che utilizzi un fattore di correzione superiore all'unità (1,1068) generato dal rapporto fra il totale dei voti validi conseguiti dai candidati alla presidenza (1.854.628) e il totale dei voti validi conseguiti dalle liste (1.675.583). A sostegno del rilievo, l'appellante evidenzia come il ricorso a tale fattore di correzione, con l'effetto redistributivo del totale dei voti per i candidati presidente, comporta che la somma delle percentuali delle singole liste sarebbe pari a 100 invece che a 90,35.

In realtà, per come articolato, tale rilievo non costituisce un motivo autonomo quanto piuttosto la

riproposizione di quello precedente, argomentato sotto altro profilo ma comunque postulando l'erroneità insita nel denominatore utilizzato e che invece, per le ragioni anzidette, deve reputarsi coerente con l'illustrato assetto normativo. Ciò è sufficiente per reputare infondata anche tale deduzione.

20. Con il terzo motivo, proposto in via ulteriormente subordinata, parte appellante ripropone la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 4, della l. n. 108/1968 con riferimento agli artt. 1, comma 2, 3 e 48 della Costituzione, nella parte in cui prevede che la cifra elettorale di ciascun gruppo collegato in coalizione, di ciascuna coalizione di gruppi e dei singoli gruppi non collegati ad altri debba essere individuata in rapporto al totale dei voti conseguiti dai candidati Presidente, anziché al totale dei voti conseguiti dalle liste, per violazione degli artt. 3 e 48 Cost. Tale questione è stata dichiarata manifestamente infondata dal T.a.r., osservandosi che "*la decisione di apportare un correttivo al sistema proporzionale con la soglia di sbarramento e il riconoscimento di un premio di maggioranza alla coalizione risultata vincitrice costituiscono, nel loro insieme, dispositivi elettorali che valorizzano il consenso popolare, in uno alla rappresentatività delle liste ed alla stabilità governativa, intesa come esigenza di evitare che i processi decisionali del massimo organo assembleare possano subire paralisi a causa della eccessiva frammentazione del quadro politico derivante dalla competizione elettorale*". L'appellante ritiene che il T.a.r. abbia non correttamente inteso la questione di costituzionalità sollevata, non essendo in contestazione la soglia di sbarramento in sé quanto la sua determinazione concreta, lamentandone la manifesta irragionevolezza, atteso che i voti conseguiti da una singola lista o da un gruppo di liste e i voti totali conseguiti da tutti i candidati presidente non sono grandezze omogenee, oltre che la violazione dei principii di eguaglianza e di libertà del voto e ciò perché viene pregiudicata la partecipazione alla formazione della compagine consiliare sulla base di un dato estrinseco ed incerto che comporta, di fatto, l'innalzamento della soglia di sbarramento in maniera tale da escludere dall'attribuzione di seggi anche formazioni politiche realmente rappresentative.

20.1 E' da premettere che la disciplina in materia costituisce frutto della competenza legislativa concorrente Stato-Regioni che si fonda sulle stesse norme costituzionali. Infatti, l'art. 122, primo comma, della Costituzione dispone che "*il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi*". In attuazione a quanto disposto dalla suddetta norma, l'art. 1 della l. n. 165 del 2 luglio 2004 ha fissato "...*in via esclusiva, ai sensi dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione, i princìpi fondamentali concernenti il sistema di elezione*..." mentre il successivo art. 4 (rubricato "*Disposizioni di principio, in attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione, in materia di sistema di elezione*") dispone che "*le Regioni disciplinano con legge il sistema di elezione del Presidente della Giunta regionale e dei consiglieri regionali nei limiti dei seguenti princìpi fondamentali: a) individuazione di un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale e assicuri la rappresentanza delle minoranze*".

20.2 Premesso, quindi, che la previsione di una rigida soglia di sbarramento risponde a queste esigenze fatte proprie dagli stessi principii informatori della disciplina in materia, occorre verificare in primo luogo se la questione di costituzionalità sia rilevante ai fini della soluzione della presente controversia, rilevanza che, secondo le parti appellate, sarebbe da escludere secondo l'insegnamento della stessa Corte Costituzionale, laddove afferma che "*essa, pertanto, non tocca in alcun modo gli atti posti in essere in conseguenza di quanto stabilito durante il vigore delle norme annullate, compresi gli esiti delle elezioni svoltesi e gli atti adottati dal Parlamento eletto. Vale appena ricordare che il principio secondo il quale gli effetti delle sentenze di accoglimento di questa Corte, alla stregua dell'art. 136 Cost. e dell'art. 30 della legge n. 87 del 1953, risalgono fino al momento di entrata in vigore della norma annullata, principio «che suole essere enunciato con il ricorso alla formula della c.d. "retroattività" di dette sentenze, vale però soltanto per i rapporti tuttora pendenti, con conseguente esclusione di quelli esauriti, i quali rimangono regolati dalla legge dichiarata invalida» (sentenza n. 139 del 1984).*" (cfr. C. Cost. sent. n. 1/2014). In realtà, tale pronuncia, che peraltro non incontra particolari consensi in dottrina, riguarda le elezioni al Parlamento nazionale e pertanto non può essere il relativo *dictum*

esteso alla consultazione per la formazione degli organi regionali non potendosi così escludere *d'emblais* la ricaduta esiziale della declaratoria d'incostituzionalità su operazioni elettorali già concluse. Non può quindi conclusivamente escludersi la possibile rilevanza della questione di costituzionalità sollevata dall'appellante.

20.3 Essa è però manifestamente infondata.

Va innanzitutto rilevato che, per le ragioni anzidette, non sussiste la disomogeneità delle grandezze di voti denunciata col primo mezzo, alla quale la violazione della uguaglianza del voto (art. 48 Cost.) è associata.

Nemmeno può ipotizzarsi un'eccessiva restrizione dell'accesso alla formazione del Consiglio regionale, in quanto la prospettata lesione alla proporzionalità pura della rappresentanza, secondo l'insegnamento della stessa Corte Costituzionale, si configura solo nel caso di soglie eccessivamente alte (cfr. C. Cost. n. 239/2018).

Con tale pronuncia la Consulta ha, in particolare, giudicato non fondate le questioni di costituzionalità - sollevate con riferimento al principio democratico, al principio di ragionevolezza e a quello di eguaglianza del voto - delle disposizioni dell'art. 21 della legge 24 gennaio 1979 n. 18 concernente l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia (quale modificata dalla legge 20 febbraio 2009 n. 10), che limitano l'accesso alla distribuzione dei seggi ai partiti che hanno ottenuto a livello nazionale almeno il 4% dei voti validi.

Nel caso di specie, atteso il ridotto scostamento di voti derivante dalla considerazione anche di quelli espressi soltanto in favore dei candidati presidente, non si registra alcun rilevante aumento della soglia tale da eccedere i limiti propri della discrezionalità che compete al legislatore nella disciplina della materia elettorale (*ex plurimis*, sentenze C. Cost. n. 35 del 2017, n. 193 del 2015, n. 275 e n. 1 del 2014, richiamate da C. Cost. n. 239/2018).

Ad ogni modo, come evidenziato da parte appellante nel corso della discussione orale, se è vero che la Corte costituzionale ha stabilito che solo una soglia oltre il 5 % potrebbe essere irragionevole (utilizzando quale parametro l'art. 3 dell'Atto di *Bruxelles* di cui discorre la Consulta nella richiamata pronuncia n.239/2018), qui non si discute dell'entità della soglia quanto del fatto che sarebbe illogico calcolare una percentuale rispetto ad una grandezza non omogenea, tanto è vero che la somma delle percentuali non dà 100, ma 90,35. Torna ad argomentare l'appellante, quindi, nel senso della pretesa illegittimità del criterio di commisurazione del denominatore, questa volta associandola al denunciato vizio di costituzionalità, ma in senso contrario ostano le considerazioni rese in sede di esame del primo motivo, dovendosi ancora una volta rilevare che per "*voti validi*" devono intendersi anche quelli che espressi solo in favore dei candidati presidente e non anche di una lista, risultando esplicazione di una precisa facoltà concessa agli elettori. Se è vero che si introduce un coefficiente di incertezza, non essendo dato preconizzare con precisione il numero degli elettori orientati ad esprimere soltanto tale preferenza, è vero anche che il margine di incidenza è risultato modesto tant'è vero che la differenza tra la percentuale attribuita dall'Ufficio elettorale alla lista appellante (3,76 %) è distante da quella si pretende conseguire (4,16 %) nella misura soltanto dello 0,30 %. L'esito applicativo della disciplina regionale comporta, di fatto, un innalzamento della soglia di sbarramento che tuttavia, per la sua entità, rientra nel *range* entro il quale si dispiega la discrezionalità del legislatore regionale. Al più si potrebbe osservare che la soglia di sbarramento, per effetto del coefficiente mobile che ne orienta l'applicazione concreta, assume le sembianze della soglia di sbarramento cd. implicita (invece che esplicita), ma questo, come osservato dalla Corte costituzionale (n. 239/2018), pur sempre rientra nell'ampia sfera di discrezionalità del legislatore. Questa Sezione, in relazione a una vicenda elettorale analoga seppur riguardante una diversa Regione, ha peraltro evidenziato che, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenza n. 193/2015), il collegamento tra l'operatività della soglia di sbarramento e il risultato elettorale del candidato Presidente "*appare coerente con la forma di governo regionale prevista dalla Costituzione per il caso del Presidente eletto direttamente, la quale valorizza il vincolo che lega il Consiglio regionale al Presidente eletto in forza del principio del simul stabunt, simul cadent*".

21. In conclusione, l'appello è infondato e deve essere respinto.

22. Per quanto attiene al riparto delle spese del presente grado di giudizio, il Collegio ritiene che vi siano ragioni

sufficienti per disporre la loro compensazione tra le parti costituite, in considerazione, pur nella manifesta infondatezza delle censure di costituzionalità, della inusuale introduzione di una soglia di sbarramento particolarmente elevata, e tuttavia certamente legittima, e della novità delle questioni sollevate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto (n.r.g. 1476/2021), lo respinge.
Spese del presente grado di giudizio compensate.
Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.
Così deciso dalla Seconda Sezione del Consiglio di Stato, con sede in Roma, nella Camera di Consiglio del giorno 25 maggio 2021, convocata con modalità da remoto e con la contemporanea e continuativa presenza dei magistrati:

Ermanno de Francisco, Presidente

Giancarlo Luttazi, Consigliere

Giovanni Sabbato, Consigliere, Estensore

Francesco Frigida, Consigliere

Cecilia Altavista, Consigliere

L'ESTENSORE
Giovanni Sabbato

IL PRESIDENTE
Ermanno de Francisco

IL SEGRETARIO

BOLLETTINO UFFICIALE
della Regione Puglia

Direzione e Redazione: Lungomare Nazario Sauro, 33 - 70121 Bari
Tel. 080 540 6372 / 6524
Sito internet: http://burp.regione.puglia.it
e-mail: burp@pec.rupar.puglia.it - burp@regione.puglia.it

Direttore Responsabile **Dott. Francesco Monaco**

Autorizzazione Tribunale di Bari N. 474 dell'8-6-1974
Edipress dei f.lli Caraglia & C. s.a.s. - 83031 Ariano Irpino (AV)

Monaco
Francesco
12.08.2021
15:52:14
GMT+00:00