

PARTE PRIMA

Ricorsi e sentenze di Organi giurisdizionali

SENTENZA TAR PUGLIA (SEZIONE TERZA) 3-13 marzo 2021, n. 465 REG.PROV.COLL.

Ricorso elettorale n. R.G. 1334/2020 proposto da Antonio Paolo Scalera c/Regione Puglia e nei confronti di altri. Deposito motivazione.

R E P U B B L I C A I T A L I A N A**I N N O M E D E L P O P O L O I T A L I A N O****Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia****(Sezione Terza)**

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1334 del 2020, proposto da Antonio Paolo Scalera, rappresentato e difeso dagli avvocati Luciano Ancora, Sabina Ornella Di Lecce, Gianluigi Pellegrino, Gianluca Prete e Francesco Paolo Sisto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Francesco Paolo Sisto in Bari, via Roberto Da Bari n.36;

contro

Regione Puglia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Rossana Lanza e Anna Bucci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso la sede dell'Ente in Bari, al lungomare Nazario Sauro nn.31.33;

nei confronti

Giuseppe Longo e Mario Pendinelli, rappresentati e difesi dagli avvocati Ida Maria Dentamaro e Nicola Dentamaro, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia; Michele Mazzarano, rappresentato e difeso dagli avvocati Fabrizio Cecinato e Mario Soggia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia; Francesco La Notte, rappresentato e difeso dall'avvocato Nicolò Mastropasqua, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia; Ruggiero Mennea, rappresentato e difeso dagli avvocati Nino Sebastiano Matassa, Rosa Volse e Pierluigi Panniello, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

e con l'intervento di

ad opponendum:

Popolari con Emiliano, rappresentato e difeso dall'avvocato Michele Dionigi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

A) per quanto riguarda il RICORSO INTRODUTTIVO:

-*in parte qua*, dei 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), ed in particolare dell'allegato al verbale operazioni elettorali del 30.10.2020;

-di ogni altro atto presupposto connesso e/o consequenziale ancorché non conosciuto dai ricorrenti; e per la correzione del risultato elettorale con l'assegnazione di un seggio consiliare di spettanza alla lista in cui è candidato il ricorrente nella relativa circoscrizione cui pertanto spetterebbe il seggio, ferma la eventuale

assegnazione (salva diversa opzione) all'on. Raffaele Fitto, quale candidato alla presidenza non eletto con ogni connessa e conseguente statuizione e correzione;

B) per quanto riguarda il RICORSO INCIDENTALE presentato da Michele Mazzarano il 18\12\2020:

- *in parte qua* delle operazioni elettorali dell'Ufficio Centrale Regionale presso la Corte d'Appello di Bari insediatosi per le elezioni del Presidente e del Consiglio Regionale della Puglia tenutesi in data 20 e 21 settembre 2020, affinché nella assegnazione dei 27 seggi complessivamente spettanti alla coalizione di maggioranza (così come eventualmente determinati a seguito dell'accoglimento del ricorso proposto dal dott. Scalera) siano attribuiti 16 seggi (anziché 15 seggi) alla lista "Partito Democratico", 5 seggi (anziché 7 seggi) alla lista "Popolari con Emiliano" e 6 seggi (anziché 7 seggi) alla lista "Con Emiliano";

- dell'atto di proclamazione degli eletti, in parte qua, di cui al verbale dell'Ufficio Centrale Regionale del 29-30/10/2020;

- della deliberazione regionale di convalida degli eletti;

- di ogni altro atto presupposto, consequenziale e/o connesso;

e per la correzione dei risultati elettorali, affinché sia confermata la proclamazione tra gli eletti del sig. Michele Mazzarano;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'art. 130, co. 7, c.p.a.;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Puglia, di Giuseppe Longo, Michele Mazzarano Francesco La Notte, Mario Pendinelli e Ruggiero Mennea;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 3 marzo 2021, tenutasi telematicamente, la dott.ssa Giacinta Serlenga e uditi per le parti i difensori come da verbale di udienza;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue;

FATTO e DIRITTO

1.-Il sig. Scalera, candidato non risultato eletto alle ultime consultazioni elettorali svoltesi per il rinnovo del Consiglio e per l'elezione del Presidente della Regione Puglia, censura le determinazioni assunte dall'Ufficio Centrale Regionale presso la Corte di Appello di Bari che, nello svolgere le operazioni di cui all'art.15 della legge n. 108/1968, come recepita e modificata dalla L.R. n.2/2005, successivamente modificata con L.R. n.7/2015, ha calcolato in 29 seggi il cd. premio di maggioranza, ai sensi del comma 6 dell'art.15 citato, sulla constatazione che "la percentuale di voti validi raggiunta dal gruppo o dalla coalizione di gruppi collegati al presidente proclamato eletto" è risultata superiore al 40% (art.15 cit., comma 6, n.2).

Più precisamente, l'UCR ha accertato che "la coalizione dei gruppi di liste ovvero il gruppo di liste collegati al Presidente della Giunta Regionale, Michele Emiliano, ha conseguito una percentuale di voti validi pari al 40,93%, nonché un numero di seggi pari a 10, e, pertanto, assegna a norma dell'art.15 comma 6 L. n.108/1968, ulteriori 19 seggi affinché possa essere assicurata una maggioranza di numero 29 Consiglieri su cinquanta assegnati" (pag. 118, paragr.18 del verbale UCR del 30/10/2020).

Sostiene il ricorrente l'erroneità della decisione assunta, essendo stata calcolata la percentuale dei voti validi raggiunta dalla coalizione di gruppi collegati al Presidente proclamato eletto sul totale dei voti validi conseguiti dalla detta coalizione, senza la previa sottrazione dei voti conseguiti dalle liste che non hanno superato le soglie di sbarramento del 4%; il premio di maggioranza, a sostegno del Presidente eletto, sarebbe dovuto essere tale da assegnare soli 27 seggi su 50.

Si sono costituiti in giudizio la Regione Puglia nonché i signori Giuseppe Longo, Mario Pendinelli, Michele Mazzarano, Francesco La Notte e Ruggiero Mennea quali controinteressati.

I signori Longo e Pendinelli e il sig. Mazzarano hanno proposto ricorso incidentale; i primi incentrandolo

sull'incostituzionalità della legge regionale in questione nella parte in cui disciplina le cd. "quote rosa" trattandone la violazione come mera irregolarità soggetta a mera sanzione pecuniaria; il sig. Mazzarano, invece, chiedendo –per l'ipotesi di accoglimento del ricorso principale- di rinnovare tutta la fase del procedimento a partire dalla riconsiderazione della cifra elettorale di riferimento, al netto delle liste che non abbiano singolarmente superato la soglia del 4%, fino alla proclamazione degli eletti, ivi compresa la ripartizione dei seggi all'interno della coalizione vincente.

All'esito dell'udienza di discussione del 14 gennaio 2021, la Sezione ha disposto l'integrazione del contraddittorio a mezzo di pubblici proclami, giusta ordinanza n. 87/2021; espletati gli incombeni prescritti si è celebrata telematicamente la nuova udienza in data 3 marzo 2021 e la causa è stata trattenuta in decisione. Il 4 marzo è stato dunque pubblicato il dispositivo, da integrarsi con la motivazione di seguito riportata.

2.- Prendendo le mosse dal ricorso principale, questo va accolto sulla scorta di due precedenti conformi della Sezione, riferiti alla scorsa tornata elettorale, confermati in appello: sentenza n. 1354/2015, confermata da Consiglio di Stato, Sez.V, n. 3306/2016 e sentenza 1465/2015, confermata da Consiglio di Stato, Sez.V, n. 3050/16.

2.1.- La prima delle due decisioni, su ricorso promosso dallo stesso sig. Scalera odierno ricorrente, effettivamente si riferisce in particolare alla prima fase di assegnazione dei 23 seggi con il sistema proporzionale, come rimarcano le difese della Regione e dei controinteressati; non già alla fase successiva –che viene qui in considerazione- dell'assegnazione degli ultimi seggi di cui al 6° comma dell'art.5 della l.r. n. 2/2007 e successive modifiche (da ultimo con L.R. 7/2015).

Tuttavia, in questa e in altre decisioni riferite alla scorsa tornata, la Sezione ha più volte rimarcato l'unicità del procedimento elettorale, suddiviso in sub fasi, valorizzando la consequenzialità di ogni successivo passaggio ed evidenziando come ogni step risulti prodromico a quello successivo, salvo espressa disposizione contraria. Ad ogni buon conto, nella decisione di appello (si ribadisce: la n. 3306/16) è contenuto un espresso passaggio nel quale si chiarisce che l'esclusione delle liste che non hanno superato lo sbarramento valga altresì per gli steps successivi. Più precisamente, così si legge al punto 11 della motivazione: *"Il medesimo sistema è anche coerente con il correttivo del premio di maggioranza, finalizzato ad evitare la frammentazione della rappresentanza politica dell'organo espressivo del corpo elettorale, impedendovi l'accesso delle forze il cui peso presso quest'ultimo non raggiunga soglie minime espresse in percentuale dei voti validamente espressi. Infatti, una volta introdotte, queste soglie non possono che rilevare ad ogni effetto, ovvero per qualsiasi riparto in cui si articoli il procedimento di attribuzione dei seggi nell'organo a base elettiva, in linea peraltro con quanto già affermato in passato dall'Adunanza plenaria di questo Consiglio di Stato (decisione 21 aprile 1997, n. 13). Conseguentemente, anche sotto il profilo sistematico la tesi del sig. Scalera è priva di fondamento"*.

Peraltro, la seconda delle due decisioni della Sezione (la n. 1465/2015) si riferisce proprio all'assegnazione dei seggi residui di cui si disquisisce nella fattispecie in esame e le relative statuizioni –si ribadisce- hanno trovato piena conferma in appello. Così si legge invero nella decisione del Consiglio di Stato n. 3050/2016, ai punti 7 e 8: *"7. Con specifico riguardo al riparto dei 27 seggi sulla base del premio di maggioranza, il comma 6 dell'art. 15 pone tale operazione in stretta connessione cronologica e logica con il precedente riparto dei 23 seggi su base proporzionale. Ciò si evince dall'impiego dell'avverbio «successivamente», contenuto nel comma 6 poc'anzi citato con riguardo al «riparto degli ulteriori 27 seggi».*

8. *In base a questa considerazione diviene privo di rilievo ogni argomento basato sull'analisi di ordine letterale della normativa elettorale regionale.*

In particolare, non può essere sopravvalutata la circostanza che per il riparto sulla base del premio di maggioranza nel ridetto comma 6 dell'art. 15 non vi sia alcun riferimento alle «liste ammesse», ma alla «cifra elettorale della coalizione». Infatti, una volta introdotte le soglie di sbarramento le stesse, in linea con quanto già affermato in passato dall'Adunanza plenaria di questo Consiglio di Stato (decisione 21 aprile 1997, n. 13), non possono che rilevare ad ogni effetto, ovvero per qualsiasi riparto in cui si articoli il procedimento di attribuzione dei seggi nell'organo a base elettiva.

La tesi dell'appellante si risolve invece in una petizione di principio, che dà per dimostrato ciò che invece avrebbe dovuto essere dimostrato, rovesciando i termini del rapporto tra regola espressa (sbarramento) ed eccezione, che avrebbe richiesto una previsione altrettanto esplicita”.

2.2.- Nelle difese della Regione e dei controinteressati non si rinvencono oggi argomenti decisivi e dirimenti, che consentano di sovvertire i suddetti principi già enunciati, in primo e secondo grado, con riferimento all'interpretazione di una disposizione rimasta immutata nel tempo.

In particolare, non inducono un ripensamento né la lettera né la ratio della disposizione stessa nella lettura suggerita negli atti difensivi.

Stando al tenore letterale, le sub-fasi sono tre e le clausole di sbarramento debbono trovare applicazione tra la prima e la seconda (non già tra la seconda e la terza): 1) elezione Presidente; 2) assegnazione seggi con il sistema proporzionale; 3) assegnazione seggi con sistema maggioritario. L'unitarietà del procedimento, non messa in discussione dalle più recenti pronunzie della Sezione (cfr. la n. 148/2021 che si occupa in verità della prima sub-fase) nè da chi sostiene una diversa interpretazione, comporta che una volta “eliminate” le liste sotto il 4% queste non possano essere più ripescate e riconsiderate, a nulla rilevando che la cifra elettorale per la proclamazione del Presidente venga diversamente calcolata; giacchè –si ribadisce- le clausole di sbarramento si applicano, per espressa previsione della norma, in un momento successivo alla proclamazione stessa. Le soglie di sbarramento, cioè, trovano applicazione a partire dallo step successivo alla prima sub-fase. Del resto, un ulteriore argomento testuale a sostegno dell'interpretazione qui accolta è che, quando la disposizione in esame si accinge a disciplinare i criteri di assegnazione degli ultimi seggi, fa espresso riferimento al “numero di seggi conseguiti” e alla “percentuale di voti validi raggiunta dal gruppo o dalla coalizione di gruppi collegati al presidente proclamato eletto”, con ciò stesso limitando l'ulteriore riparto ai gruppi o alle coalizioni di gruppi che abbiano già “conseguito” seggi nella sub-fase precedente, quella nella quale hanno trovato applicazione le soglie di sbarramento.

Né più convincenti appaiono gli argomenti utilizzati per valorizzare l'interpretazione sistematica della norma a sostegno dell'irrelevanza delle soglie di sbarramento nell'assegnazione degli ultimi seggi. Intanto l'interpretazione logico-sistematica non può superare il dato testuale; in ogni caso, appare evidente che il legislatore pugliese non abbia inteso assegnare il premio di maggioranza al Presidente eletto se è vero –com'è vero, poiché il dato è pacifico- che per il calcolo della percentuale che regola l'assegnazione del cd. premio di maggioranza non rilevano i voti espressi per il solo Presidente. Il legislatore ha dunque inteso premiare le liste che hanno sostenuto il Presidente eletto e che abbiano superato la soglia minima di rappresentatività.

Diversamente opinando, sarebbe compromessa proprio la valorizzazione del principio della rappresentanza popolare, invocato dalla difesa dei controinteressati, giacché ne risulterebbe alterato il sistema di attribuzione dei seggi che finirebbe per favorire non già le liste minori, bensì le liste di maggior peso elettorale, le quali – per effetto della considerazione dei voti delle liste che non abbiano superato lo sbarramento- si avvantaggerebbero dei voti ottenuti dalle liste minori stesse, ritenute non rappresentative dal legislatore e già escluse dal riparto dei seggi.

In sintesi, il 4% ha il valore di soglia minima di rappresentatività per il riparto dei seggi, con il sistema proporzionale e per l'assegnazione del premio di maggioranza.

Ciò stante, il ricorso principale va accolto.

3.- L'accoglimento del ricorso principale determina, come effetto consequenziale, l'accoglimento del ricorso incidentale del sig. Mazzarano, proposto in subordine all'espressa opposizione alla tesi sostenuta dal ricorrente principale, con l'obiettivo di ottenere –nell'eventualità dell'accoglimento- la rinnovazione dell'intero procedimento, a partire dalla riconsiderazione della cifra elettorale di riferimento, al netto delle liste che non abbiano singolarmente superato la soglia del 4%, fino alla proclamazione degli eletti, ivi compresa la ripartizione dei seggi all'interno della coalizione vincente.

4.- Il ricorso incidentale proposto invece dai signori Longo e Pandinelli va respinto poiché fondato –come detto- su censure di incostituzionalità della legge regionale in esame che non superano la soglia della manifesta

infondatezza, come già statuito nella precedente decisione della Sezione n.95/2021, al cui iter argomentativo si rinvia.

5.- In conclusione, il ricorso principale e il ricorso incidentale del sig. Mazzarano vanno accolti e, per l'effetto, disposta la rinnovazione dell'intero sub-procedimento di assegnazione dei 27 seggi, a partire dal ricalcolo della cifra elettorale di riferimento con esclusione delle liste che non hanno superato la sbarramento del 4%, fino all'individuazione dei candidati eletti sulla scorta del suddetto criterio, ivi compresa la ripartizione interna dei seggi spettanti alla coalizione di maggioranza.

All'uopo si nomina Commissario ad acta il Prefetto di Bari, con facoltà di delega ad uno o più funzionari e si fissa all'8 luglio 2021 l'udienza conclusiva per la correzione dei risultati elettorali e la proclamazione degli eletti, all'esito della disposta ripetizione delle operazioni. Spese al definitivo.

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Sezione Terza), non definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, così dispone:

1. accoglie sia il ricorso principale che il ricorso incidentale proposto dal sig. Mazzarano e per l'effetto: a) annulla *in parte qua* gli atti impugnati e ordina la correzione delle operazioni elettorali e dei conseguenti risultati, a partire dalla rettifica della cifra elettorale di riferimento per l'assegnazione del cd. premio di maggioranza, da ricalcolarsi al netto dei voti ottenuti dalle liste che -all'interno delle coalizione vittoriosa- non hanno superato la soglia del 4%, fino alla proclamazione degli eletti;

b) demanda quindi al Prefetto di Bari, quale Commissario ad acta, con facoltà di delega ad uno o più funzionari, la rinnovazione dell'intero sub-procedimento di assegnazione dei 27 seggi, ivi compresa la ripartizione interna dei seggi spettanti alla coalizione di maggioranza, fino all'individuazione dei candidati eletti sulla scorta del criterio indicato sub a);

2. respinge il ricorso incidentale proposto dai signori Longo e Pendenelli;

3. fissa all'8 luglio 2021 l'udienza conclusiva per la correzione dei risultati elettorali e la proclamazione degli eletti;

4. rinvia all'esito la definizione delle spese di causa.

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

Così deciso nella camera di consiglio del giorno 3 marzo 2021, tenutasi telematicamente, con l'intervento dei magistrati:

Carlo Dibello, Presidente FF

Giacinta Serlenga, Consigliere, Estensore

Francesco Cocomile, Consigliere

L'ESTENSORE
Giacinta Serlenga

IL PRESIDENTE
Carlo Dibello

IL SEGRETARIO