

PARTE PRIMA

Ricorsi e sentenze di Organi giurisdizionali

SENTENZA TAR PUGLIA (SEZIONE TERZA) 3- 23 marzo 2020, n. 492

Ricorso elettorale n. R.G. 1342/2020 proposto da Domenico De Santis 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 1342 del 2020, proposto da Domenico De Santis, rappresentato e difeso dagli avvocati Pierluigi Balducci, Pietro Augusto De Nicolo, Saverio Sticchi Damiani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Pierluigi Balducci in Bari, via Melo, 114;

contro

Regione Puglia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Rossana Lanza, Anna Bucci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Anna Bucci in Bari, Lungomare Nazario Sauro Nn.31.33;

nei confronti

Michele Mazzarano, rappresentato e difeso dagli avvocati Fabrizio Cecinato, Mario Soggia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Francesco La Notte, rappresentato e difeso dall'avvocato Nicolo' Mastropasqua, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Mario Pandinelli, Giuseppe Longo, rappresentati e difesi dagli avvocati Ida Maria Dentamaro, Nicola Dentamaro, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Ruggiero Mennea, rappresentato e difeso dagli avvocati Nino Sebastiano Matassa, Rosa Volve, Pierluigi Panniello, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

e con l'intervento di

ad opponendum:

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

per l'annullamento

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 nella parte in cui sono stati proclamati eletti, quali consiglieri regionali di maggioranza, i sigg. Pandinelli Mario, Mazzarano Michele, Longo Giuseppe, anziché i Sigg.ri Blasi Sergio, Ciolella Teresa e De Santis Domenico in

quanto erroneamente: a) nella quota del maggioritario, sono stati attribuiti 15 seggi e non 17 al gruppo di liste "Partito Democratico"; b) nonché, sono stati attribuiti 7 seggi anziché 6 al gruppo di liste "Popolari con Emiliano"; c) nonché, sono stati attribuiti 7 seggi anziché 6 al gruppo di liste "Con Emiliano"; d) per l'attribuzione dei seggi con i voti residuati per la quota di maggioranza non è proseguito lo scorrimento delle circoscrizioni dal momento in cui era stato interrotto per l'attribuzione dei seggi derivanti dai voti residuati nella quota proporzionale; in subordine, per l'annullamento delle operazioni elettorali nella parte in cui ha attribuito 29 seggi nella parte maggioritaria alla coalizione collegata al candidato Presidente Emiliano anziché 27, così proclamando erroneamente eletti i Sigg.ri Mennea Ruggiero (PD BAT), Mazzarano Michele (PD TA), La Notte Francesco (Popolari con Emiliano BAT), Pendinelli Mario (Popolari con Emiliano LE) e Longo Giuseppe (CON Emiliano BA) anziché i Sigg.ri De Santis Domenico (PD BA), Blasi Sergio (PD LE), Cicolella Teresa (PD FG), De Palma Vito (Forza Italia TA) e Conserva Giacomo (Lega Salvini TA); dell'atto di proclamazione degli eletti, in parte qua, di cui al verbale dell'Ufficio Centrale Regionale del 29-30/10/2020; ove occorra, del provvedimento separato in data 30/10/2020 allegato (cfr. par. 29 verbale proclamazione) al detto verbale; della deliberazione regionale di convalida degli eletti; e per la correzione dei risultati elettorali nel senso, in via principale, di proclamare consiglieri regionali i Sigg.ri Blasi Sergio, Cicolella Teresa e De Santis Domenico anziché i Sigg.ri Pendinelli Mario, Mazzarano Michele e Longo Giuseppe e, in via subordinata, i Sigg.ri Blasi Sergio, Cicolella Teresa, De Santis Domenico, Conserva Giacomo e De Palma Vito, anziché i Sigg.ri Mazzarano Michele, Mennea Ruggiero, Pendinelli Mario, La Notte Francesco e Longo Giuseppe (quindi di attribuire nella quota maggioritaria alla coalizione del Presidente Emiliano 27 seggi anziché 29);

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 3 marzo 2021 il dott. Carlo Dibello e uditi per le parti i difensori come da verbale di udienza;

I. Il sig. De Santis si è rivolto al Tar per ottenere l'annullamento 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, nella parte in cui sono stati proclamati eletti, quali consiglieri regionali di maggioranza, i sigg. Pendinelli Mario, Mazzarano Michele, Longo Giuseppe, anziché i Sigg.ri Blasi Sergio, Cicolella Teresa e De Santis Domenico in quanto erroneamente: a) nella quota del maggioritario, sono stati attribuiti 15 seggi e non 17 al gruppo di liste "Partito Democratico"; b) nonché, sono stati attribuiti 7 seggi anziché 6 al gruppo di liste "Popolari con Emiliano"; c) nonché, sono stati attribuiti 7 seggi anziché 6 al gruppo di liste "Con Emiliano"; d) per l'attribuzione dei seggi con i voti residuati per la quota di maggioranza non è proseguito lo scorrimento delle circoscrizioni dal momento in cui era stato interrotto per l'attribuzione dei seggi derivanti dai voti residuati nella quota proporzionale; in subordine, per l'annullamento delle operazioni elettorali nella parte in cui ha attribuito 29 seggi nella parte maggioritaria alla coalizione collegata al candidato Presidente Emiliano anziché 27, così proclamando erroneamente eletti i Sigg.ri Mennea Ruggiero (PD BAT), Mazzarano Michele (PD TA), La Notte Francesco (Popolari con Emiliano BAT), Pendinelli Mario (Popolari con Emiliano LE) e Longo Giuseppe (CON Emiliano BA) anziché i Sigg.ri De Santis Domenico (PD BA), Blasi Sergio (PD LE), Cicolella Teresa (PD FG), De Palma Vito (Forza Italia TA) e Conserva Giacomo (Lega Salvini TA). Il sig. De Santis, candidato nelle liste del Partito Democratico nella circoscrizione di Bari, 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. L'Ufficio ha ritenuto spettanti alla coalizione collegata al candidato Presidente proclamato eletto, in sede di attribuzione dei seggi relativi alla quota cd maggioritaria, 29 seggi anziché 27

in quanto ha incluso nella percentuale dei voti validi raggiunta dall'intera coalizione collegata al Presidente eletto anche i voti ottenuti dai gruppi di liste che non avevano superato la soglia di sbarramento del 4%. Ulteriore errore sarebbe stato consumato all'atto di attribuire i voti residui dopo l'assegnazione dei seggi con i quozienti interi, iniziando dalla prima circoscrizione alla quale non era stato ancora attribuito il seggio, perché l'Ufficio avrebbe dovuto correttamente partire dalla circoscrizione di Brindisi per poi proseguire scorrendo in senso decrescente la graduatoria delle circoscrizioni. Le censure svolte dal ricorrente attengono: a) alla erronea individuazione della cifra elettorale di coalizione per la effettiva attribuzione dei seggi ai gruppi di liste, nel senso che, dal paragrafo 19 in poi i dati vanno corretti considerando la cifra della coalizione Emiliano pari a 498.788, anziché 759.087, con quoziente elettorale pari a 26.252 anziché 39.951; b) all'eccesso di potere per erronea considerazione dei presupposti, nonché alla violazione di legge, e in particolare, dell'art. 15, comma 6, n. 5) lettera a) Legge 108 del 1968; c) risulta, poi formulata censura subordinata di violazione di legge per falsa applicazione dell'art. 15, comma 6, n. 1 legge 108 del 1968. 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. 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.

II. La Sezione ha già pronunciato con sentenze non definitive, in ordine a due ricorsi elettorali calendarizzati per la medesima udienza del 3 marzo 2021, con argomentazioni che possono senz'altro costituire il tessuto principale anche della presente decisione, per la valenza generale delle questioni trattate e che vengono qui richiamate *“Il ricorso 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. La prima delle due decisioni, su ricorso promosso dal sig. Scalera, 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”.

III. Nelle difese della Regione e dei controinteressati non si rinvergono 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) né 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; giacché –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.” La difesa dei controinteressati Longo e Pendinelli ha molto enfatizzato l'argomento per cui l'omessa considerazione dei voti riportati dalle liste che non hanno raggiunto la cd soglia di sbarramento avrebbe in sé un tasso di antidemocraticità intrinseca. Ma la scelta di un sistema elettorale pertiene ad una sfera di elevatissima

discrezionalità del legislatore. In questo ambito, anche la individuazione di un dispositivo di correzione in senso maggioritario – premio di maggioranza - del sistema elettorale prescelto mira ad assicurare la preponderanza del valore governabilità rispetto a quello della rappresentatività. Non si tratta certo, come pure si è sostenuto in udienza, di conculcare il diritto dei cittadini che hanno votato liste *sottosoglia* di essere rappresentati nel massimo organo di governo, ma di evitare la polverizzazione del consenso che, di per sé, rappresenta un coefficiente di difficoltà per la stabilità delle maggioranze. Proprio la stabilità della maggioranza è considerata un valore rilevante ed è proprio in nome di essa che il sistema elettorale pugliese subisce una virata in senso maggioritario. Lo stesso art. 122 della Costituzione repubblicana prevede 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”*. La legge 2 luglio 2004, n. 165, recate *“Disposizioni di attuazione dell’articolo 122, primo comma, della Costituzione”* prevede, all’articolo 4, che *“Le regioni disciplinano con legge il sistema di elezione del Presidente della Giunta regionale e dei consiglieri regionali nei limiti dei seguenti principi fondamentali: a) individuazione di un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel consiglio regionale e assicuri la rappresentanza delle minoranze...”*. La legge della Regione Puglia non fa altro che correre su binari tracciati dalla legge statale sopra citata nel cui contesto è considerato principio fondamentale agevolare *“la formazione di stabili maggioranze...”*. E’ ovvia constatazione, più volte sottolineata dalla dottrina costituzionalistica moderna che il sistema maggioritario ha un effetto selettivo, nel senso che l’accesso alle aule parlamentari viene consentito esclusivamente a chi ottiene più voti nei collegi, e quindi solo alle forze politiche maggiori. Invece, tutte le forze minori, anche all’interno della stessa coalizione vincente, pur ottenendo percentuali anche significative di voti, non raggiungendo la maggioranza nei singoli collegi, non avranno rappresentanza parlamentare. Il grado di selettività del sistema maggioritario è dato anche dalla presenza della clausola di sbarramento, la quale persegue lo scopo complessivamente analizzato fin qui nella logica di una maggioranza compatta al suo interno.

IV. In conclusione, il ricorso va accolto 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, lo accoglie 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 della 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); c) fissa all’8 luglio 2021 l’udienza conclusiva per la correzione dei risultati elettorali e la proclamazione degli eletti; d) rinvia all’esito la definizione delle spese di causa.

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

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 3 marzo 2021 con l'intervento dei magistrati:

Carlo Dibello, Presidente FF, Estensore

Giacinta Serlenga, Consigliere

Francesco Cocomile, Consigliere

IL PRESIDENTE, ESTENSORE

Carlo Dibello

IL SEGRETARIO