

PARTE PRIMA

Ricorsi e sentenze di Organi giurisdizionali

SENTENZA CONSIGLIO DI STATO (SEZIONE SECONDA) 27-30 luglio 2021, n. 5618

Ricorso elettorale n. R.G. 5254/2021 proposto da Michele Mazzarano c/Regione Puglia e altri e ricorso elettorale n. R.G. 5258/2021 proposto da Ruggiero Mennea c/Regione Puglia e altri.

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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5254 del 2021, proposto da Michele Mazzarano, rappresentato e difeso dagli avvocati Fabrizio Cecinato, Luisa Torchia, Gabriele Sabato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Luisa Torchia in Roma, viale Bruno Buozzi N 47;

contro

Sergio Blasi, rappresentato e difeso dagli avvocati Michele Laforgia, Federico Massa, Daniele Montinaro, Saverio Nitti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;
Regione Puglia non costituita in giudizio;

nei confronti

Ruggiero Mennea, Antonio Bray non costituiti in giudizio;

e con l'intervento di

ad opponendum:

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;
Teresa Ciolella, rappresentata e difesa dall'avvocato Giuseppe Lo Pinto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

sul ricorso numero di registro generale 5258 del 2021, proposto da Ruggiero Mennea, rappresentato e difeso dagli avvocati Nino Sebastiano Matassa, Venerando Monello, Rosa Volve, Paolo Carbone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Sergio Blasi, rappresentato e difeso dagli avvocati Michele Laforgia, Federico Massa, Daniele Montinaro, Saverio Nitti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Regione Puglia, Antonio Bray non costituiti in giudizio;
Michele Mazzarano, rappresentato e difeso dagli avvocati Fabrizio Cecinato, Luisa Torchia, Gabriele Sabato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

e con l'intervento di

ad opponendum:

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;

ad opponendum:

Teresa Cicoella, rappresentata e difesa dall'avvocato Giuseppe Lo Pinto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (sezione Terza) n. 00865/2021, resa tra le parti, concernente l'annullamento dell'atto di proclamazione degli eletti di cui al verbale del 30.10.2020 dell'Ufficio Centrale Regionale presso la Corte d'Appello di Bari con cui sono stati proclamati gli eletti alla carica di Consigliere regionale della Puglia, all'esito delle elezioni del 20-21 settembre 2020, nella parte in cui sono stati attribuiti esclusivamente 2 seggi alla lista del "Partito Democratico" nella circoscrizione provinciale di Lecce anziché i 3 seggi spettanti in applicazione della normativa vigente;

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Sergio Blasi e Michele Mazzarano;

Visti gli interventi *ad opponendum* di Domenico De Santis e di Teresa Cicoella;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 luglio 2021, tenutasi ex art. 4 del d.l. n. 84 del 2020 e ex art. 25 del d.l. n. 137 del 2020, il Cons. Carmelina Adesso e uditi per le parti gli Avvocati Cecinato, Torchia, Sabato, Massa, Montinaro, Nitti, Lo Pinto, Balducci, De Nicolo, Matassa e Monello;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1 Con gli appelli in epigrafe i signori Michele Mazzarano (ricorso RG 5254/2021) e Ruggiero Mennea (ricorso RG 5258/2021) hanno impugnato la sentenza non definitiva n. 865 del 17 maggio 2021 con cui il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, sede Bari, sezione III, non definitivamente pronunciando sul ricorso proposto dal sig. Sergio Blasi avverso le operazioni elettorali per rinnovo del Consiglio regionale della Regione Puglia e per l'elezione del Presidente della Giunta regionale, svolte nei giorni 20 e 21 settembre 2020, lo ha accolto, disponendo che in sede di verifica si procedesse alla rideterminazione della ripartizione dei seggi secondo il principio espresso in motivazione.

2. All'esito delle operazioni elettorali per il rinnovo del Consiglio regionale della Regione Puglia e per l'elezione del Presidente della Giunta regionale, svolte nei giorni 20 e 21 settembre 2020, l'Ufficio Centrale Regionale (U.C.R.) della Corte d'Appello di Bari ha proclamato eletto alla carica di Presidente della Giunta Regionale il candidato Michele Emiliano, sostenuto da una coalizione costituita anche dal gruppo di liste del PD, a cui sono stati attribuiti complessivamente n. 15 seggi.

2.1 In esito alle operazioni di ripartizione dei seggi, sono risultati eletti Ruggiero Mennea, candidato nella circoscrizione di BAT, e Michele Mazzarano, candidato nella circoscrizione di Taranto.

2.2 Il sig. Blasi, primo dei non eletti nella circoscrizione di Lecce, ha proposto ricorso al TAR, chiedendo

l'annullamento dei provvedimenti con cui sono stati proclamati eletti i signori Mennea e Mazzarano e, per l'effetto, la correzione dei risultati elettorali con l'attribuzione di 3 seggi alla circoscrizione provinciale di Lecce [di cui 2 in relazione alla fase di attribuzione degli ulteriori 27 seggi di cui all'art 15, comma 6, n. 5, lett. a) e comma 7 della legge n. 108 del 1968] e la conseguente proclamazione alla carica di consigliere dello stesso sig. Blasi.

2.3 Il TAR con la sentenza impugnata, in accoglimento del ricorso, ha disposto una verifica per procedere ad una nuova ripartizione dei seggi, ritenendo errato il criterio applicato dal U.C.R. in sede di suddivisione, all'interno del gruppo di liste PD, dei seggi da attribuire sulla base del premio di maggioranza.

3. Con ricorso in appello i signori Mennea e Mazzarano lamentano l'erroneità del criterio di determinazione dei seggi accolto dal giudice di primo grado, ritenendo immune da censure l'operato dell'U.C.R. in quanto fondato sulla corretta interpretazione dell'art 15 comma 6 n. 5 lett a) l.108/1968.

4. Si è costituito in giudizio il signor Sergio Blasi, instando per la rieiezione degli appelli e la conferma della sentenza impugnata.

5. Sono intervenuti *ad opponendum* in entrambi i giudizi il dott. Domenico De Santis e la sig.ra Teresa Cicolella, i quali, con separati ricorsi, hanno impugnato l'esito delle operazioni elettorali sulla scorta dei medesimi motivi dedotti dal sig. Blasi ed accolti dal TAR nella sentenza oggetto del presente gravame. Per tale ragione, entrambi gli intervenienti deducono il proprio interesse alla decisione, in quanto una eventuale conferma della sentenza di primo grado consentirebbe agli stessi di conseguire l'elezione.

5.1 Deduce il dott. De Santis, candidato nella circoscrizione di Bari, che sul ricorso dallo stesso presentato il TAR Bari ha pronunciato sentenza parziale (n. 492 del 23/3/2021) di espresso accoglimento, demandando al Prefetto di Bari, quale Commissario ad acta, 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, e rinviando la causa all'udienza conclusiva dell'8/7/2021 (come per il ricorso Blasi) per la correzione dei risultati elettorali e la proclamazione degli eletti. Il Commissario ad acta ha rinnovato il sub-procedimento in questione indicando fra gli eletti il dott. De Santis, il quale ha formulato riserva di appello avverso la sopra indicata sentenza.

5.2 La sig.ra Teresa Cicolella, candidata nella circoscrizione di Foggia, deduce di aver impugnato le operazioni dell'U.C.R. dinanzi al TAR Bari (Sez. III – R.G. n. 1368/2020), e che, all'esito di una serie di rinvii disposti dal Collegio, l'udienza pubblica per la trattazione nel merito di tale giudizio è stata calendarizzata per il giorno 8 luglio. Senonché, la candidata ha appreso che lo stesso TAR Puglia, con sentenza del 17 maggio 2021, n. 865 oggetto dell'odierno gravame, ha accolto l'analogo ricorso proposto dal candidato Sergio Blasi della circoscrizione di Lecce.

6. La Regione Puglia non si è costituita in giudizio.

7. Le parti hanno depositato documenti e memorie, chiedendo la discussione della causa da remoto.

8. All'udienza del 27 luglio 2021, previa discussione orale, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

9. In via preliminare, il Collegio dispone la riunione degli appelli RG n. 5254/2021 e RG n. 5258/21 ai sensi dell'art 96 comma 1 c.p.a., in quanto proposti avverso la medesima sentenza.

10. Nel merito, entrambi i ricorsi in appello si incentrano su un unico motivo di censura afferente all'errata interpretazione dell'art. 15, comma 6, n. 5, lettera a) e comma 7, della legge n. 108 del 1968 ad opera della sentenza impugnata.

10.1 Deducono gli appellanti che il giudice di primo grado, pur evocando l'unitarietà del procedimento elettorale e l'unicità della graduatoria dei voti residuati, ha seguito una interpretazione che contrasta con la *ratio* e con la lettera della disposizione sopra richiamata, stabilendo che, dopo l'attribuzione del seggio alla circoscrizione che fino a quel momento ne era rimasta priva (i.e., Brindisi), l'assegnazione degli ulteriori seggi debba avvenire secondo l'ordine discendente a partire dalla suddetta circoscrizione (con attribuzione di seggi

alle circoscrizioni di Foggia, Lecce e Bari, collocate, rispettivamente, al 4°, 5° e 6° posto della graduatoria dei voti residuati) e non, come prevede la legge, secondo la “medesima graduatoria” seguita nella prima fase, riavviando la ripartizione, quindi, nel caso di specie, dalla circoscrizione di BAT.

11. Gli appelli sono fondati.

12. Reputa il Collegio che l'esame del merito dei ricorsi debba essere preceduto da una sintetica disamina del sistema elettorale regionale pugliese, come disciplinato dalla legge regionale 28 gennaio 2005, n. 2 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale), che all'art 10 ha introdotto alcune modifiche alla l. 17 febbraio 1968 n.108 (Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale), e come successivamente modificato dalla legge regionale 11 marzo 2015, n. 7 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale 28 gennaio 2005, n. 2).

12.1 La disciplina normativa sopra richiamata prevede due fasi per la ripartizione dei 50 seggi di cui si compone il consiglio regionale pugliese.

12.2 La prima fase contempla il riparto di 23 seggi che deve essere effettuato su base proporzionale (art. 15, comma 5, della legge n. 108 del 1968, come modificato dall'art 10, comma 5, della legge regionale n. 2 del 2005 e dall'art. 8 della legge regionale n. 7 del 2015).

12.2.1 Questa operazione si compone, a propria volta, di due subprocedimenti: il primo, a livello di singola circoscrizione, con l'attribuzione dei seggi effettuata sulla base dei quozienti pieni (art 15 comma 5 lett. a) e il secondo, a livello di Collegio Unico Regionale (C.U.R.), con la ripartizione dei seggi circoscrizionali eventualmente residuati dopo l'assegnazione dei seggi a quoziente pieno (art 15 comma 5 lett d). All'interno dei gruppi di liste l'attribuzione di seggi tra le singole circoscrizioni è poi effettuata «*seguendo la graduatoria decrescente dei voti residuati espressi in percentuale del relativo quoziente elettorale circoscrizionale*» (art. 15, comma 5, lett. e).

12.3 La seconda fase disciplina il riparto dei restanti 27 seggi, suddivisi preliminarmente nella quota di seggi attribuita ai gruppi o alla coalizione di gruppi collegati al presidente eletto (ai fini dell'eventuale premio di maggioranza: art 15 comma 6 n.ri 2, 3, 4), e nella quota restante attribuita ai gruppi e alle coalizioni di gruppi non collegati al presidente eletto (art. 15 comma 7). In entrambi i casi, i seggi vengono ripartiti secondo il medesimo criterio, indicato al comma 6, n. 5, lettera a) dell'art 15, a cui rinvia il comma 7 del medesimo articolo.

12.3.1 In base al disposto del citato art. 15, comma 6, n. 5), lett. a), «*i seggi attribuiti alle liste del gruppo non collegato ad altri sono ripartiti tra le circoscrizioni seguendo la graduatoria decrescente dei voti residuati espressi in percentuale del relativo quoziente elettorale circoscrizionale di cui al quinto comma, lettera a), numero 1), iniziando dalla prima circoscrizione alla quale non è stato ancora attribuito il seggio. Qualora tutti i posti della graduatoria abbiano già dato luogo all'assegnazione di seggi, l'attribuzione di ulteriori seggi ha nuovamente inizio a partire dalla prima circoscrizione della medesima graduatoria*”.

13. Dal quadro normativo sopra richiamato risulta evidente come l'assegnazione dei seggi avvenga sulla base di un procedimento unitario, che si articola in una pluralità di fasi e subfasi tra loro strettamente connesse, cosicché ogni fase (e subfase) trova il proprio fondamento in quelle precedenti e costituisce il presupposto indefettibile, sul piano logico e diacronico, di quelle successive, garantendo il progressivo ed ordinato sviluppo del procedimento di distribuzione dei seggi.

13.1 Corollario di tale articolazione procedimentale è che la subfase di formazione della graduatoria dei voti residuati, in sede di collegio unico regionale, costituisce promanazione della precedente subfase di assegnazione dei seggi sulla base dei quozienti pieni.

13.2 La suddetta graduatoria rappresenta, infatti, la classifica della quantità di voti residui che ciascuna lista ha ottenuto nelle diverse circoscrizioni, con la conseguenza che le circoscrizioni collocate nella posizione più alta sono quelle che, pur non avendo ottenuto il seggio sulla base del quoziente pieno, hanno ottenuto il maggior numero di voti residui.

13.3 Anche nella fase maggioritaria, la subfase di assegnazione dei seggi tra le liste del gruppo avviene

seguendo la graduatoria decrescente dei voti residuati già formata nella fase proporzionale (sull'identità della graduatoria sia in fase proporzionale che in fase maggioritaria, cfr. Cons. Stato sez. V 11/07/2016 n. 3060), graduatoria che, come sopra precisato, scaturisce dalla precedente assegnazione a quoziente pieno.

13.4 Dalle considerazioni sopra svolte discende logicamente che, nell'individuazione delle circoscrizioni prive di seggio da cui partire per l'attribuzione dei voti residuati, secondo la previsione del comma 6 n. 5 lett. a) dell'art 15, occorre considerare i seggi assegnati in tutte le precedenti fasi, ivi comprese quelli attribuiti sulla base del quoziente pieno, in conformità con il principio di unicità del procedimento e del conseguente corollario della stretta concatenazione delle sue varie fasi.

13.5 Per tale ragione, una volta individuata la circoscrizione priva di seggio (Brindisi) e una volta constatato che tutte le posizioni della graduatoria hanno dato luogo all'assegnazione di seggi, vuoi sulla base dei quozienti pieni (Foggia, Lecce, Bari) vuoi sulla base dei voti residuati in sede di collegio unico regionale (BAT e Taranto), l'attribuzione degli ulteriori seggi deve avere inizio dalla prima circoscrizione della medesima graduatoria (BAT).

13.6 Sotto tale profilo, appare immune da censure l'operato dell'Ufficio Centrale Regionale che ha attribuito al PD - tra i 9 seggi spettanti a valere sul novero dei 27 seggi - 2 seggi alle circoscrizioni di BAT, di Taranto e di Brindisi, e 1 seggio ciascuno alle circoscrizioni di Foggia, Lecce e Bari.

14. Per contro, ritiene il Collegio che il TAR, pur partendo da premesse corrette, sia giunto a conclusioni non condivisibili.

14.1 Dall'unicità della graduatoria dei voti residuati, infatti, non discende, come sostenuto dal giudice di primo grado, che lo scorrimento debba continuare, una volta assegnato il seggio alla circoscrizione che ne è priva, prescindendo dall'ordine naturale della graduatoria e, quindi, a discapito delle circoscrizioni che, avendo ottenuto il maggior numero di voti residui, occupano le posizioni più alte della medesima.

14.2 Tale interpretazione si pone in contrasto sia con la lettera sia con la *ratio* della legge.

14.3 Sul piano letterale, il comma 6 n. 5 lett a) impone espressamente di iniziare la distribuzione dei seggi *"dalla prima circoscrizione alla quale non è stato ancora attribuito il seggio"*, senza ulteriore precisazione, sicché tale riferimento non può essere circoscritto, come sostenuto dalla parte appellata e dalle parti intervenute, ai soli seggi attribuiti sulla base dei maggiori resti con ingiustificata esclusione di quelli assegnati sulla base dei quozienti interi.

14.3.1 La mancata considerazione dei seggi assegnati sulla base dei quozienti pieni non si spiega alla luce della stretta connessione delle varie fasi sotto l'egida dell'unicità del procedimento elettorale -pure affermata dal giudice di primo grado- in quanto la fase di assegnazione sulla base dei c.d. maggiori resti trova il proprio indefettibile presupposto, come già chiarito, nelle fasi e subfasi precedenti e non può essere considerata in maniera totalmente avulsa dalle stesse.

14.3.2 Sempre sul piano letterale è, inoltre, la medesima disposizione a prevedere che *"qualora tutti i posti della graduatoria abbiano dato luogo all'attribuzione dei seggi, l'attribuzione degli ulteriori seggi ha nuovamente inizio a partire dalla prima circoscrizione della medesima graduatoria"*. Tale previsione non può che essere intesa nel senso che, allorché tutte le circoscrizioni della graduatoria abbiano ottenuto un seggio, alla luce dell'intero procedimento sviluppato sino a quel momento, la graduatoria dovrà nuovamente essere ripercorsa dall'inizio e non a partire dalla circoscrizione che, essendo rimasta in precedenza orfana di seggi, è stata preferita nel riparto.

14.3.3 L'interpretazione seguita dal TAR e riproposta dalla parte appellata e dalle parti intervenienti introduce un'inspiegabile frammentazione del procedimento, in quanto impone di considerare come fattore esogeno il seggio attribuito a quoziente pieno, pur in presenza della chiara lettera della legge che si esprime in termine di assegnazione di "seggi" senza ulteriore precisazione.

14.4 Sul piano teleologico, l'assegnazione del seggio alla circoscrizione che ne è ancora rimasta priva soddisfa l'esigenza di assicurare l'uniformità della rappresentanza territoriale, ma, trattandosi di una deroga al principio della rappresentatività elettorale che impone di attribuire i seggi sulla base dei voti ottenuti, deve essere intesa restrittivamente in conformità con la sua *ratio*.

14.4.1 Per tale ragione, una volta che l'esigenza di garantire la rappresentanza di tutte le circoscrizioni è stata soddisfatta, l'assegnazione degli ulteriori seggi deve seguire la graduatoria dei voti al fine di realizzare una ripartizione conforme all'esito delle elezioni.

14.4.2 Questo Consiglio di Stato, nel dichiarare la manifesta infondatezza della questione della legittimità costituzionale della disposizione in esame con riferimento ai principi di rappresentatività democratica e di ragionevolezza, ha sottolineato che l'attribuzione del seggio alla sezione ancora priva si giustifica in relazione alla finalità di assicurare per ciascun gruppo di liste una equilibrata rappresentanza territoriale nel consiglio regionale della Puglia (Cons. Stato, sez. V, 11/07/2016 n. 3048).

14.4.3 Tuttavia, la scelta del legislatore, per essere conforme ai canoni costituzionali sopra richiamati, non deve eccedere quanto necessario rispetto all'obiettivo, sicché una volta che questo è stato raggiunto, una interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione impone il ripristino dell'ordinario meccanismo di ripartizione conformemente alla volontà elettorale espressa dal numero di voti conseguiti.

15. Infine, come correttamente rilevato dalle parti appellanti, la soluzione accolta dal giudice di primo grado introdurrebbe un fattore casuale nello scorrimento della graduatoria che avverrebbe secondo un ordine non predeterminato né predeterminabile *a priori*, ma dipendente dalla collocazione in essa della circoscrizione ancora orfana di seggi (nella specie, la circoscrizione di Brindisi posta al 3° posto).

16. In conclusione, gli appelli sono fondati e devono essere accolti.

17. Sussistono giustificati motivi, stante la complessità della disciplina normativa di riferimento, per compensare le spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sugli appelli RG n. 5254/2021 e RG n. 5258/2021, li accoglie, previa riunione, e, in riforma della sentenza del T.A.R. Puglia, Bari, sez. III, n. 865/2021, respinge il ricorso di primo grado, con conferma dei risultati elettorali per le elezioni per il rinnovo del Consiglio regionale della Regione Puglia e per l'elezione del Presidente della Giunta regionale, tenutesi in data 20 e 21 settembre 2020, sanciti dall'Ufficio Centrale Regionale.

Spese del doppio grado compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 27 luglio 2021, svolta da remoto in videoconferenza, con l'intervento dei magistrati:

Giulio Castriota Scanderbeg, Presidente

Giovanni Sabato, Consigliere

Francesco Frigida, Consigliere

Cecilia Altavista, Consigliere

Carmelina Adesso, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Carmelina Adesso

IL PRESIDENTE
Giulio Castriota Scanderbeg

IL SEGRETARIO