

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.

REPUBBLICA ITALIANA

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 Sabato 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 adito (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. Saggiunge 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 principi 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 principi 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 principi 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 principi 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 esplicitazione 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'ampiasfera 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 Sabato, Consigliere, Estensore

Francesco Frigida, Consigliere

Cecilia Altavista, Consigliere

L'ESTENSORE
Giovanni Sabato

IL PRESIDENTE
Ermanno de Francisco

IL SEGRETARIO