REPUBBLICA ITALIANA

BOLLETTINO UFFICIALE
della Regione Puglia

REGIONE PUGLIA

ANNO LIII | BARI, 4 NOVEMBRE 2022 | **n. 120**

Ricorsi e sentenze di Organi giurisdizionali

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

Nella parte I sono pubblicati:

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

Nella parte II sono pubblicati:

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

SOMMARIO

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

PARTE PRIMA

Ricorsi e sentenze di Organi giurisdizionali

SENTENZA CONSIGLIO DI STATO (SEZIONE SECONDA) 18 ottobre - 3 novembre 2022, n. 9619
Ricorso elettorale in appello n. R.G. 10232/2021 e ricorso elettorale in appello n. R.G. 104/2022. 69958

SENTENZA CONSIGLIO DI STATO (SEZIONE SECONDA) 18 ottobre - 3 novembre 2022, n. 9620
Ricorso elettorale in appello n. R.G. 10256/2021 e ricorso elettorale in appello n. R.G. 106/2022. 69979

SENTENZA CONSIGLIO DI STATO (SEZIONE SECONDA) 18 ottobre - 3 novembre 2022, n. 9639
Ricorso elettorale in appello n. R.G. 10770/2021. 70000

PARTE PRIMA

Ricorsi e sentenze di Organi giurisdizionali

SENTENZA CONSIGLIO DI STATO (SEZIONE SECONDA) 18 ottobre - 3 novembre 2022, n. 9619
Ricorso elettorale in appello n. R.G. 10232/2021 e ricorso elettorale in appello n. R.G. 104/2022.

Pubblicato il 03/11/2022

N. 09619 /2022 **REG.PROV.COLL.**
N. 10232/2021 REG.RIC.
N. 00104/2022 REG.RIC.

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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 10232 del 2021, integrato da motivi aggiunti, proposto da Giuseppe Longo (poi deceduto) e Gianna Elisa Berlingerio, rappresentati e difesi dagli avvocati Ida Maria Dentamaro e Gennaro Terracciano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Gennaro Terracciano in Roma, piazza San Bernardo, n. 101;

contro

Vito De Palma, rappresentato e difeso dagli avvocati Luciano Ancora, Sabina Ornella Di Lecce, Gianluigi Pellegrino e Gianluca Prete, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Michele Mazzarano, rappresentato e difeso dagli avvocati Fabrizio Cecinato, Luisa Torchia e Gabriele Sabato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Regione Puglia, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e

N. 10232/2021 REG.RIC.

difeso dagli avvocati Rossana Lanza e Anna Bucci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso la Delegazione Romana Regione Puglia in Roma, via Barberini n.36;

Francesco La Notte, rappresentato e difeso dagli avvocati Nicolo' Mastropasqua e Aristide Police, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Aristide Police in Roma, viale Liegi, 32;

Ruggiero Mennea, Popolari con Emiliano, Mario Pendinelli, non costituiti in giudizio;

e con l'intervento di

ad opponendum:

Carmelo Grassi, rappresentato e difeso dall'avvocato Pierluigi Balducci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

sul ricorso numero di registro generale 104 del 2022, proposto da

Carmelo Grassi, rappresentato e difeso dall'avvocato Pierluigi Balducci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Francesco La Notte (che propone anche appello incidentale), rappresentato e difeso dagli avvocati Nicolo' Mastropasqua e Aristide Police, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Aristide Police in Roma, viale Liegi, 32;

nei confronti

Regione Puglia (che propone anche appello incidentale), in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Rossana Lanza e Anna Bucci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Delegazione Romana Regione Puglia in Roma, via Barberini n.36;

Giuseppe Longo, Mario Pendinelli, Ruggiero Mennea, Vincenzo De Martino, Popolari con Emiliano, Vito De Palma, non costituiti in giudizio;

N. 10232/2021 REG.RIC.

Michele Mazzarano, rappresentato e difeso dagli avvocati Fabrizio Cecinato, Luisa Torchia e Gabriele Sabato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma,

nel ricorso n.10232 del 2021:

della sentenza definitiva del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (sezione Terza) n. 1822/2021, nonché della sentenza non definitiva del medesimo TAR Puglia Bari (sezione Terza), n. 466/2021, entrambe rese tra le parti;

nel ricorso n.104 del 2022:

della sentenza definitiva del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (sezione Terza) n. 1822/2021, resa tra le parti.

Visti i ricorsi in appello, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti, nei due ricorsi, gli atti di costituzione in giudizio di Vito De Palma, di Michele Mazzarano, di Regione Puglia e di Francesco La Notte;

Visto il ricorso incidentale proposto da Francesco La Notte;

Visto il ricorso incidentale proposto dalla Regione Puglia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 ottobre 2022 il Cons. Stefano Filippini;

Uditi per le parti gli avvocati Ida Maria Dentamaro per sé e per Gennaro Terracciano, Anna Bucci, Gianluigi Pellegrino, Luciano Ancora, Pierluigi Balducci, Ruggero Frascaroli, Gianluca Prete, Aristide Police, Emanuele Tomasicchio per Nicolò Mastropasqua, Fabrizio Cecinato;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Il primo degli odierni ricorsi in appello è stato proposto con gravame principale di Giuseppe Longo, risultato soccombente dinanzi al Tar, che ne ha disposto la sostituzione in Consiglio Regionale da parte di Vito De Palma. Esponeva il Longo:

N. 10232/2021 REG.RIC.

-che all'esito della tornata elettorale per il rinnovo del Consiglio e per l'elezione del Presidente della Regione Puglia, l'Ufficio Centrale Regionale presso la Corte di Appello di Bari, 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, ha assegnato a norma dell'art.15 comma 6 L. n.108/1968, ulteriori 19 seggi affinchè potesse essere assicurata una maggioranza di numero 29 Consiglieri su cinquanta assegnati" (pag. 118, paragr.18 del verbale UCR del 30/10/2020).

- che proposto ricorso al TAR da parte del candidato consigliere Vito De Palma, con le decisioni ora gravate il TAR ha condiviso l'impostazione proposta dal medesimo, giudicando erronee le operazioni svolte dall'UCR presso la Corte d'Appello di Bari, laddove ha calcolato la percentuale dei voti validi raggiunti dalla coalizione di gruppi collegati al Presidente eletto, utilizzando il totale dei voti validi di detta coalizione, senza previamente sottrarre i voti conseguiti dalle liste non ammesse al riparto dei seggi per non aver superato la soglia di sbarramento del 4%; di conseguenza, il premio di maggioranza spettante alla coalizione vittoriosa risultava tale da assegnare solo 27 seggi su 50, e non 29 come invece l'UCR aveva fatto.

Con il ricorso in appello iscritto al n. 10232\21 R.G., il Longo ha lamentato che l'argomentare del giudice di primo grado non avrebbe attribuito alcun rilievo al concetto stesso e all'esistenza delle coalizioni -che invece sono prese in

N. 10232/2021 REG.RIC.

considerazione e incentivate dal sistema elettorale prescelto dal legislatore regionale- giungendosi all'assurdo risultato per cui i voti dei gruppi di liste di maggioranza "sotto soglia" producono un aumento dei seggi assegnati all'opposizione; il premio in questione si trasformerebbe, dunque, in un inconcepibile "premio di minoranza" che non trova alcun aggancio né normativo né logico-giuridico né tanto meno nel senso comune. Pertanto, una volta riconosciuta la diretta connessione tra Presidente eletto e premio di governabilità, a più forte ragione non si può dubitare che il premio debba essere il risultato dell'intera coalizione a lui collegata, in cui assume rilievo il dato complessivo e unitario, senza distinzione tra gruppi di liste sotto o sopra soglia, utile solo in fase di riparto di un quantum già determinato. Con successivi motivi aggiunti il Longo lamentava la violazione dell'art. 111, c. 6, Cost. e dell'art. 3 c.p.a., nonché l'inconferenza dei precedenti giurisprudenziali posti dal TAR a base delle sue decisioni (perché attinenti alle precedenti fase di riparto proporzionale dei seggi).

Proponeva autonomo appello anche la Regione Puglia, in forma incidentale (per l'annullamento sia della sentenza non definitiva n.466 del 13/3/2021 che della successiva sentenza definitiva n. 1822 del 6/12/2021, del TAR pugliese) lamentando l'illegittimità dell'opzione ermeneutica accolta dal primo giudice (perché contrastante con il disposto dell'art. 15, e precisamente dei commi 4 e 6, della L. n.108/1968, come recepita e modificata dalla LR n.2/2005, da ultimo modificata dalla LR n.7/2015 -cfr. art.8-); invero, vertendosi nella specie in tema di calcolo e assegnazione del premio di maggioranza al Presidente e alla coalizione vittoriosi, e non di riparto dei seggi, l'unico valore utile da prendere in considerazione è il totale dei voti validi conseguiti da tutti i 15 gruppi di liste collegati al candidato presidente Michele Emiliano, non già il totale dei voti validi dei gruppi delle liste che hanno superato le soglie di sbarramento, valore che la legge regionale non considera in nessuna disposizione.

La Regione Puglia lamentava altresì l'erronea statuizione di accollo delle spese verificazione e deduceva infine di aver pagato per errore il contributo unificato,

N. 10232/2021 REG.RIC.

chiedendone il rimborso,

Nel medesimo procedimento di cui al n. 10232\21 R.G. effettuava intervento *ad opponendum* il candidato non eletto Carmelo Grassi il quale, segnalando di aver comunque proposto separato e autonomo appello avverso le stesse sentenze del TAR (di cui al giudizio rubricato al n. 104\2022 di R.G di questo Consiglio), contrastava sia l'appello principale (ed i relativi motivi aggiunti) che quello incidentale autonomo della Regione, dei quali chiedeva il rigetto.

Si costituiva l'appellato De Palma chiedendo il rigetto dell'appello; in forza della possibilità di voto disgiunto, il voto a una lista rimasta sotto-soglia può essere andato al candidato Presidente risultato soccombente, cosa che rende illogica la considerazione di quei voti a fini di premio di maggioranza.

Si costituiva altresì l'appellato La Notte (colui che, qualora fosse accolta la domanda di subentro di Grassi, uscirebbe dal Consiglio Regionale) chiedendo la riforma delle pronunce del TAR e accogliersi l'appello della Regione sulla determinazione del premio di maggioranza a 29.

Si costituiva altresì l'appellato Mazzarano, chiedendo accogliersi l'appello.

Con decreto monocratico del 7.12.2022, su domanda dell'appellante principale veniva provvisoriamente accordata la sospensiva cautelare della sentenza impugnata; con ordinanza cautelare collegiale in data 11.1.2022 veniva invece negata la sospensiva richiesta, con provvedimento che ha anche resistito alla proposizione di un ricorso per revocazione, rigettato con ordinanza del 25.1.2022.

All'udienza del 29.3.2022 la difesa dell'appellante principale dichiarava l'avvenuta morte del Sig. Giuseppe Longo. Il Collegio, di conseguenza, dichiarava l'interruzione del giudizio, che veniva poi tempestivamente riassunto da parte della Regione Puglia con atto notificato alle parti in causa e agli eredi del Longo.

Nel giudizio riassunto si è costituita altresì Gianna Elisa Berlingerio, nella qualità di prima dei non eletti nella lista dell'appellante Giuseppe Longo, destinata dunque a succedergli in caso di accoglimento dell'appello, del quale ha dunque chiesto

l'accoglimento richiamando tutte le difese in atti già dedotte nell'interesse del Longo.

Seguiva il deposito di memorie difensive e di replica nonché l'assunzione della causa a decisione all'udienza del 18.10.2022.

Con il ricorso iscritto al n. 104\2022 R.G. Carmelo Grassi ha proposto autonomo appello principale avverso la sentenza definitiva del TAR Puglia (la n. 1822\2021).

Esponeva il Grassi:

-che, nell'ambito del predetto giudizio al TAR proposto da Vito De Palma, il convenuto Mazzarano, per il caso (poi verificatosi) di accoglimento del ricorso del De Palma, aveva proposto ricorso incidentale, chiedendo, tra l'altro, una diversa distribuzione dei seggi tra le circoscrizioni, con attribuzione di uno relativo a Brindisi in favore di Grassi Carmelo;

-che il TAR Puglia, con la sentenza non definitiva n. 466/2021 aveva accolto sia il ricorso principale che il ricorso incidentale proposto dal Sig. Mazzarano disponendo, tra l'altro, la correzione delle operazioni elettorali e dei conseguenti risultati, previa 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 nella medesima sentenza non definitiva; operazione demandata al Prefetto di Bari, quale Commissario ad acta, con facoltà di delega ad uno o più funzionari.

- che tuttavia con la successiva sentenza definitiva il TAR ha proclamato l'elezione del Sig. De Palma in luogo del Sig. Longo, mentre non ha modificato l'esito della proclamazione degli eletti quanto al Grassi, poiché non direttamente impugnante, in considerazione della natura personale e non popolare delle azioni esperite in causa.

Il Grassi dunque proponeva i seguenti motivi:

-violazione del giudicato interno. Falsa applicazione art. 279 cpc. Inesistenza *potestas iudicandi*; in particolare lamentava che mentre la sentenza non definitiva aveva riconosciuto la fondatezza della sua pretesa, quella definitiva l'aveva disattesa, con inammissibile e non consentita modifica di statuizione già resa, così

violandosi il giudicato interno. La modificazione dell'esito elettorale in favore del Grassi doveva comunque discendere dalla natura popolare delle azioni esperite da De Palma e Mazzarano; né il difensore di quest'ultimo poteva rinunciare in sede di discussione alla domanda in questione.

- carattere popolare dell'azione del ricorrente principale che legittima comunque il Grassi a proporre appello pur in assenza di una sua costituzione nel giudizio di primo grado.

Si è costituito Francesco La Notte, chiedendo in principalità la declaratoria di inammissibilità dell'appello del Grassi, non legittimato ex art. 102 cpa; in subordine il La Notte ha proposto appello incidentale al fine di conservare comunque la propria elezione, censurando (con motivi analoghi a quelli proposti da Longo e dalla Regione nei rispettivi appelli nell'ambito del giudizio avente n. di R.G. 10232\2021) i capi delle sentenze con cui è stato accolto il ricorso originario del Sig. De Palma in relazione alla determinazione nella misura di 27 seggi (e non di 29) del premio di maggioranza spettante alla coalizione vittoriosa. Inoltre, il La Notte ha proposto appello incidentale anche con riferimento alla mancata dichiarazione di improcedibilità, da parte del TAR, dell'originario ricorso incidentale di Mazzarano: invero, a fronte del giudicato riveniente dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 5618/2021, (c.d. sentenza Blasi) il Mazzarano aveva perso interesse alla lite perché risultava comunque eletto in Consiglio regionale.

Con successiva memoria il La Notte ha ulteriormente dedotto:

- l'irricevibilità dell'appello del Grassi per tardività della notificazione (a fronte dell'avvenuta pubblicazione sul BURP in data 7 dicembre 2021, l'appello avrebbe dovuto essere proposto entro 20 giorni, ossia entro il 27 dicembre 2021; invece: l'appello avverso la sentenza n. 1822/2021 è stato notificato solo in data 29 dicembre 2021.

- l'appello di Grassi è comunque infondato, atteso che il giudizio dinanzi al TAR è pur sempre retto dal principio della domanda, nella specie mancante o venuta

meno.

Si è costituita anche la Regione Puglia per resistere all'appello del Grassi, proponendo altresì appello incidentale, chiedendo di respingere integralmente il ricorso introduttivo del primo grado proposto dal De Palma nonché di riformare anche la statuizione di condanna della Regione al pagamento delle spese di verificazione.

Si è costituito pure Michele Mazzarano, chiedendo rigettarsi l'appello principale del Grassi e quelli incidentali, in quanto inammissibili e, comunque, infondati; l'appello principale del Grassi è tardivo, con conseguente inammissibilità degli appelli incidentali; l'appello incidentale del La Notte, sulla questione dell'interesse, è comunque infondato, posto che il Mazzarano è pregiudicato dalla decisione sul premio di maggioranza (che, scendendo da 29 a 27, gli fa perdere il posto nella circoscrizione di Taranto).

Seguiva il deposito di memorie difensive e di replica (ivi compresa quella del Grassi contrastante l'appello incidentale del La Notte e le difese delle altre parti appellate, ribadendosi la natura popolare dell'azione esperita in primo grado, mentre immutato sarebbe rimasto l'interesse alla lite del Mazzarano in quanto non inciso dalla c.d. "sentenza Blasi", successiva alla pronuncia non definitiva di causa nonché all'assunzione della causa a decisione (avvenuta all'udienza del 18.10.2022).

Sulle difese e conclusioni in atti, la causa è stata trattenuta in decisione all'udienza del 18.10.2022.

DIRITTO

Preliminarmente viene disposta la riunione, ai sensi dell'art 96 comma 1 c.p.a., dei giudizi in epigrafe, in quanto proposti avverso le medesime sentenze con cui è stato deciso il giudizio avente R.G. n. 1335\2020 da parte del Tribunale amministrativo pugliese.

Prendendo le mosse dalla disamina delle questioni relative al giudizio iscritto al n.

10232\2021 R.G., la ravvisata infondatezza, nel merito, dell'appello principale e di quelli incidentali consente di soprassedere, per ragioni di economia processuale, alla disamina delle varie eccezione in rito sollevate dalle parti in giudizio.

Invero, quanto al nucleo della questione posta dall'appellante principale (utilizzabilità dei voti riportati dalle liste "sotto-soglia" ai fini della determinazione del premio di maggioranza), è bene chiarire sin d'ora che il Collegio aderisce all'opzione ermeneutica già fatta propria dal TAR nelle due sentenze impugnate e pure condivisa in precedenti occasioni da parte del Consiglio di Stato, talvolta in termini più espliciti (cfr. le sentenze nn. 3306/2016 e 3050/2016), talaltra implicitamente (si vedano le sentenze nn. 5838/2021 e 5618/2021); è ben vero che le richiamate sentenze d'appello attengono a diversi momenti o fasi del procedimento elettorale, ma comunque da esse emerge una convergenza di fondo nell'affermare che il quadro normativo di interesse scolpisce un meccanismo di determinazione (e conseguente assegnazione) dei seggi sulla base di un procedimento sostanzialmente 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.

E' opportuno far precedere l'esame dei motivi di ricorso 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).

Detta disciplina, subito dopo la fase della individuazione del candidato Presidente vincitore (che non forma oggetto del presente giudizio), prevede due fasi finalizzate

alla ripartizione dei 50 seggi di cui si compone il consiglio regionale pugliese: la prima contempla il riparto di 23 seggi che deve essere effettuato su base proporzionale (art. 15, commi 4 e 5, della legge n. 108 del 1968, come modificata dalla legge regionale n. 2 del 2005 e dalla legge regionale n. 7 del 2015); la seconda fase disciplina invece 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 come disciplinato dall'art 15, comma 6, n.ri 2, 3 e 4) e nella quota restante attribuita ai gruppi e alle coalizioni di gruppi non collegati al presidente eletto (art. 15 comma 7).

In merito al *thema decuidendum* del presente giudizio (l'assegnazione dei seggi di cui al comma 6 dell'art.15 della l.r. n. 2/2005 e successive modifiche -da ultimo con L.R. 7/2015-), ritiene il Collegio che nella fase elettorale di interesse non possano essere considerate le liste che non hanno superato lo sbarramento previsto nell'ultima parte del comma 4 dell'art. 15 citato, le cui previsioni ridondano anche sugli *steps* successivi; invero, detta previsione di sbarramento è coerente anche 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).

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 appena citato con riguardo al «riparto degli ulteriori 27 seggi».

In base a questa considerazione di ordine letterale, perdono di rilevanza gli argomenti degli appellanti relativi ad altri passaggi della normativa elettorale regionale.

Del resto, l'Adunanza plenaria, con la sentenza n. 13/1997 (richiamata da Cons. Stato, sez. III, 5 novembre 2019, n. 7541), ha 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.

Le tesi dell'appellante principale e di quello incidentale si risolvono invece in una sostanziale petizione di principio, che dà per dimostrato ciò che invece avrebbe dovuto essere provato, rovesciando i termini del rapporto tra la regola espressa formulata nella legge elettorale (lo sbarramento) e l'eccezione (il "recupero" dei voti delle liste "sotto-soglia"), che avrebbe richiesto una previsione altrettanto esplicita. Invero, seguendo la logica degli appellanti, per poter procedere a determinare "la percentuale di voti validi" -utile ai fini di cui ai numeri 2,3 e 4 del comma 6 dell'art.15 predetto- in maniera tale da considerare anche i voti riportati dalle liste "sotto soglia", occorrerebbe recuperare al procedimento elettorale, che dopo aver portato all'individuazione del candidato presidente vincitore (secondo i passaggi di cui al comma 4 dell'art. 15) è poi passato all'assegnazione dei seggi di cui al comma 5 dell'art. 15 in maniera proporzionale alle sole liste "sopra soglia", i dati numerici precedenti all'effettuazione delle operazioni di cui all'art. 15, comma 4 punto 12 (quelle di scomputo dei voti riportati dalle liste che non hanno individualmente superato la soglia del quattro per cento dei voti validi conseguiti nella regione); ma ciò costituisce un evidente passo indietro nelle operazioni di scrutinio, un recupero di dati relativi a passaggi oramai superati che, per poter essere operato, dovrebbe essere espressamente previsto. Il che, invece, non è.

Né gli argomenti degli appellanti offrono profili decisivi e dirimenti, che consentano di sovvertire i consolidati principi già enunciati con riferimento

all'interpretazione del procedimento elettorale pugliese.

Sul piano letterale, come già ricordato, le sub-fasi sono tre (quelle di cui ai commi 4, 5 e 6 dell'art. 15 citato) e le clausole di sbarramento sono letteralmente previste come operanti tra la prima e la seconda (mentre non se ne fa menzione tra la seconda e la terza): 1) individuazione del candidato Presidente vincitore; 2) assegnazione dei seggi con il sistema proporzionale; 3) assegnazione dei seggi con sistema maggioritario. L'unitarietà del procedimento è costantemente ribadita dalle già richiamate pronunce del Consiglio di Stato e non è messa in crisi dalle argomentazioni degli appellanti: da essa discende 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 (elezione del Presidente); e nessuna previsione ulteriore prevede il recupero dei voti delle liste "sotto soglia" -escluse dal comma 4 della norma in esame dalla attribuzione dei seggi- ai fini della determinazione della percentuale di voti validi raggiunta dal gruppo o dalla coalizione di gruppi collegati al presidente proclamato eletto.

Per giunta, l'ulteriore argomento testuale individuato dal TAR a sostegno dell'interpretazione accolta è che, quando la disposizione di cui all'art. 15, comma 6 si accinge a disciplinare i criteri di assegnazione degli ulteriori 27 seggi (tra cui quelli del "premio di maggioranza"), fa espresso riferimento (comma 6 n. 1) 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 legando i due concetti e limitando l'ulteriore riparto ai soli gruppi o coalizioni di gruppi che abbiano già "conseguito" seggi nella sub-fase precedente, quella nella quale hanno trovato applicazione le soglie di sbarramento. Infatti, in

tanto un gruppo può aver conseguito non soltanto una percentuale di voti, ma anche ottenuto dei seggi, in quanto abbia superato lo sbarramento (anche a livello di coalizione, il numero dei seggi conseguiti non è in funzione della somma dei voti validi di tutte le liste della coalizione, ma di quelli conseguiti dalle liste ammesse al riparto); perciò, quando subito dopo, ai punti nn. 2, 3 e 4 del comma 6 dell'art. 15, si fa riferimento alla "percentuale di voti validi raggiunta", pare del tutto logico ritenere che questa vada intesa in sintonia con il n. 1, e cioè come percentuale raggiunta dai gruppi (singoli o collegati in coalizione) ammessi al riparto proporzionale dei seggi e che potrebbero beneficiare anche dei seggi derivanti dal premio di maggioranza. Con perdurante esclusione, invece, di quei gruppi che non hanno superato la soglia di sbarramento.

Anche in ciò si estrinseca l'affermata sostanziale unitarietà e linearità del procedimento elettorale pugliese, in forza della quale le soglie, una volta introdotte, debbono rilevare ad ogni effetto, ovvero per qualsiasi riparto in cui si articoli il procedimento di attribuzione dei seggi nell'organo elettivo.

Non convincono invece gli argomenti utilizzati dagli appellanti per valorizzare l'interpretazione sistematica della norma a sostegno dell'irrilevanza delle soglie di sbarramento nell'assegnazione degli ultimi seggi; fermo restando che 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 alla figura del Presidente eletto, atteso 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 evidentemente inteso premiare solamente le liste che hanno sostenuto il Presidente eletto e che abbiano superato la soglia minima di rappresentatività.

Del resto, seguendo le tesi degli appellanti neppure si ravvisa una miglior valorizzazione del principio della rappresentanza popolare, invocato da più ricorrenti, posto che i voti recuperati dalle liste "sotto soglia" non andrebbero a favore delle liste minori a cui sono stati attribuiti, bensì a favore delle liste di

maggior peso elettorale della coalizione di riferimento, le quali si avvantaggerebbero dei voti ottenuti dalle liste minori stesse, che il legislatore ha considerato non rappresentative e ha escluso dal riparto dei seggi.

Né convince l'obiezione che la ricostruzione qui accolta sarebbe manifestamente illogica perché rende irrilevanti un gran numero di voti validi o perché configura un assurdo "premio di minoranza"; invero, la mancata considerazione, ai fini del premio di maggioranza, dei voti riportati dalle liste sotto-soglia concorre nell'espletare la funzione di argine alla frammentazione del voto o al proliferare di liste aventi il solo scopo di portare più voti ad un determinato candidato Presidente.

In definitiva, convincente, logica e adeguata appare la ricostruzione del sistema elettorale operata dal TAR nelle sentenze impugnate, sicchè deve condividersi la conclusione secondo cui il 4% rappresenta il valore di soglia minima di rappresentatività, sia per il riparto dei seggi con il sistema proporzionale, sia per l'assegnazione del premio di maggioranza (e degli ulteriori seggi di cui all'art. 15, comma 6, citato).

Né maggior pregio può riconoscersi agli argomenti, del tutto genericamente esposti dalla Regione appellante, secondo cui il tenore della sentenza impugnata comporterebbe la violazione di alcuni fondamentali principi costituzionali; in particolare, si sostiene che l'interpretazione accolta del sistema elettorale vigente nella Regione Puglia sarebbe costituzionalmente illegittima, perché contrastante con gli artt. 48, 121 e 122 Cost., che sanciscono la parità del diritto di voto, quale ineludibile diritto soggettivo spettante a tutti i cittadini, nonché il principio di rappresentanza dell'organo consiliare e dei consiglieri.

Al riguardo, va ricordato che la Corte Costituzionale ha ritenuto integrata una violazione del principio dell'uguaglianza del voto, enunciato dal comma 2 dell'art. 48, nell'ipotesi in cui il sistema elettorale determini «una eccessiva divaricazione tra la composizione dell'organo della rappresentanza politica (…) e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto, che costituisce il principale strumento di

manifestazione della sovranità popolare» (sentenza 13 gennaio 2014, n. 1).

Sennonché questa eccessiva divaricazione è stata ravvisata nel caso del sistema elettorale introdotto per la Camera dei deputati con legge 21 dicembre 2005, n. 270 (Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica), ed incentrato su un premio di maggioranza «in difetto del presupposto di una soglia minima di voti o di seggi» (così ancora la sentenza della Corte Costituzionale predetta). Invece, il sistema elettorale pugliese individua le soglie a cui si collega il premio di maggioranza, incrementandolo al crescere delle prime.

Ancora; la sproporzione nel bilanciamento tra le opposte esigenze di governabilità, perseguite con la riduzione del voto frammentato tra le diverse forze politiche, anche scarsamente rappresentative, e quelle di tutela dell'elettorato attivo e di salvaguardia del principio di eguaglianza del voto, ravvisate nel caso del sistema elettorale della Camera dei deputati, non è certamente configurabile nel caso di specie, in cui la soglia di sbarramento è espressa in percentuali non elevate dei voti validamente espressi.

Del pari, la mancata considerazione, anche ai fini della determinazione del premio di maggioranza, dei voti riportati dalle liste "sotto-soglia", concorre con evidenza al richiamato fine di contrastare la frammentazione della rappresentanza e il proliferare di liste, evenienze queste ultime chiaramente disfunzionali rispetto alla governabilità e alla rappresentanza effettiva ed efficace.

Né, come già detto, la tesi propugnata dalla Regione appellante appare maggiormente funzionale rispetto alla garanzia dei valori di parità del voto e di rappresentatività degli organi, attesa la possibilità per l'elettore pugliese di ricorrere al voto disgiunto tra Presidente della Regione e liste che lo sostengono; invero, la valorizzazione del voto alla lista sotto-soglia ben può risolversi nell'aumento del premio alla maggioranza che sostiene un Presidente che non si è votato. E, comunque, per le ragioni sopra esposte, la valorizzazione dei voti in questione non andrebbe a vantaggio di partiti sotto-soglia che li hanno raccolti, finendo solo per fruttare un maggior numero di seggi per i partiti della coalizione vittoriosa che

hanno superato la soglia di sbarramento.

Alle considerazioni sopra esposte consegue dunque il rigetto dell'appello principale, proseguito dalla Berlingero, e di quello incidentale proposto dalla Regione. Per quest'ultima, attesa la soccombenza sulla questione principale, si deve anche rigettare la censura relativa all'attribuzione delle spese di verificazione, logicamente poste a carico dell'Ente soccombente; invece, in relazione al tema dell'erroneo versamento, da parte della Regione, del contributo unificato, si rileva che la domanda deve essere rivolta agli uffici amministrativi di questo Consiglio, afferendo al regime fiscale del presente giudizio.

Quanto all'atto di intervento *ad opponendum* presentato nel giudizio in esame da Carmelo Grassi, esso è inammissibile.

Si tratta infatti di intervento inammissibilmente spiegato in appello da parte di chi, direttamente danneggiato dai provvedimenti impugnati (nella specie, i verbali delle operazioni elettorali e di proclamazione degli eletti per l'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale della Puglia del 20 e 21 settembre 2020), aveva l'onere di proporre ricorso in primo grado.

Ma comunque, quand'anche si volesse ritenere ammissibile, ex artt. 97 cpa, pure il presente intervento, le considerazioni appena esposte, di rigetto degli appelli, risultano satisfattive delle conclusioni rassegnate e dunque assorbenti.

Le ragioni sopra espresse convergono rispetto alle richieste formulate dall'appellato De Palma mentre comportano il rigetto delle conclusioni formulate da La Notte e Mazzarano.

Passando ora all'esame delle questioni proposte nel giudizio avente n. 104\2022 R.G., osserva il Collegio che l'appello autonomamente proposto da Carmelo Grassi risulta, come l'intervento del medesimo, parimenti inammissibile e comunque infondato.

Come sopra accennato, il Grassi, non costituito né intervenuto in primo grado nel giudizio proposto da Vito De Palma, fonda la propria legittimazione a proporre

autonomo appello avverso la sentenza definitiva del TAR sulla previsione di cui all'art. 131 c.p.a., comma 1, comunemente ritenuta espressiva di un generale principio di legittimazione universale rispetto all'azione popolare in materia elettorale.

Ritiene tuttavia il Collegio che l'appello di specie del Grassi non sia ammissibile; invero, Carmelo Grassi, come accennato, deve essere qualificato come un cointeressato nel giudizio a suo tempo introdotto dal De Palma (nel quale si è pure inserito il ricorso incidentale del Mazzarano) e, in qualità di soggetto direttamente leso dagli atti impugnati, titolare di una posizione giuridica propria rispetto alla regolarità delle operazioni elettorali (e, quindi, portatore di un interesse *uti singulus* e non *uti cives* alla loro correttezza), aveva l'onere di impugnare immediatamente l'atto di proclamazione degli eletti, tra i quali non era rientrato.

E' ben vero che l'art. 131, comma 1, c.p.a. prevede la possibilità di proposizione dell'appello, oltre che per tutte le parti del giudizio di primo grado, anche "per gli altri candidati" (oltre che per gli "elettori"), in tal caso facendo decorrere il relativo termine di proposizione dalla pubblicazione della sentenza di primo grado; tuttavia detta specifica previsione dettata per il giudizio elettorale deve pur sempre essere letta in armonia con i principi generali di ogni sistema processuale di giurisdizione soggettiva, imperniato sul principio dispositivo, con tutti gli oneri che ne derivano e, dunque, con le conseguenze che ne ha tratto il TAR, senza che la preclusione derivante dall'acquiescenza prestata a suo tempo dall'odierno appellante al risultato elettorale sfavorevole possa ora essere aggirata mutando comportamento processuale o assumendo una diversa veste (di appellante, piuttosto che di ricorrente in primo grado).

Invero, come già ritenuto da questo Consiglio (cfr., sul punto la sentenza della Sez. III, n. 4282/2020), l'espressione "altri candidati" contenuta nell'art. 131, comma 1, cpa, deve interpretarsi nel senso che essa si riferisce solamente a quei soggetti che, candidati alle elezioni e quindi interessati all'esito del ricorso proposto avverso il risultato elettorale, per scelta personale siano rimasti estranei al giudizio di primo

grado che poi abbia determinato un esito per loro pregiudizievole (si pensi al caso del consigliere regionale eletto, non costituitosi dinanzi al TAR, la cui elezione venga travolta dall'accoglimento del ricorso in primo grado e dal conseguente annullamento dell'esito elettorale); non già a quei candidati che, avendo perso le elezioni, avrebbero dovuto impugnare il risultato elettorale dinanzi al TAR, nei rigorosi termini di legge, piuttosto che rimanere inerti. Una diversa lettura della norma in parola, tale da estendere la facoltà di appello in parola a qualunque candidato, anche a quello che ha accettato passivamente l'esito sfavorevole delle elezioni senza impugnarlo, appare incoerente con le regole del processo impugnatorio, con i suoi rigidi termini e con il principio dell'acquiescenza.

Ma comunque, l'appello del Grassi è anche infondato nel merito.

Come già condivisibilmente affermato dal TAR allorchè ha ritenuto di non potersi pronunciare in relazione alla posizione sostanziale del Grassi, la domanda proposta in primo grado con il ricorso incidentale presentato da Michele Mazzarano non può qualificarsi quale azione popolare, bensì quale azione proposta nel proprio interesse, come adeguatamente desunto dalla mancanza, nell'*incipit* del ricorso incidentale, di un qualsivoglia riferimento ad un'azione del medesimo Mazzarano quale cittadino elettore, dall'oggetto e dalle conclusioni dell'atto di ricorso incidentale, come delimitate e precisate (queste ultime) dal difensore del medesimo Mazzarano nella memoria difensiva del 19.11.2021 nonchè nel corso della discussione orale del 30 novembre 2021 (cfr. sentenza definiva del TAR).

In merito all'espressa limitazione della domanda del Mazzarano alle statuizioni di suo diretto interesse, ribadita dal difensore all'udienza del TAR del 30.11.2021, osserva il Collegio che la stessa non può qualificarsi quale rinuncia a domanda, bensì come *emendatio libelli* in senso riduttivo, o dichiarazione di precisazione interesse, consentita anche al solo difensore (circa l'ammissibilità della facoltà dell'avvocato di precisare l'interesse e\o limitare la domanda originaria, si vedano Cass. Civ., Sez. 2, 8 gennaio 2002, n. 140; Sez. 2, 19 febbraio 2019, n. 4837;

massima conforme, n. 28146 del 2013).

Le conclusioni appena raggiunte, conformi alle conclusioni in principalità rassegnate da parte di Francesco La Notte, appaiono assorbenti rispetto all'appello incidentale, proposto solo in via subordinata dal medesimo La Notte, rispetto al quale emerge dunque il difetto di concreto interesse.

Nello stesso senso è a dirsi in merito alla posizione dell'appellato Mazzarano, che però ha solo chiesto rigettarsi l'appello principale del Grassi e quelli incidentali.

L'esito dell'appello del Grassi risulta pure in linea con le conclusioni rassegnate al riguardo dalla Regione Puglia, la quale, tuttavia, anche nel giudizio rubricato al n. 104\2022 RG ha proposto appello incidentale avverso le medesime sentenze TAR indicate in epigrafe, come già introdotto nel parallelo giudizio n.10232/2021 RG (anche con riferimento alla statuizione sulle spese di verificazione); ma in merito all'infondatezza delle domande qui proposte dalla Regione con appello incidentale, già si è detto in precedenza trattando del giudizio appena menzionato.

In considerazione della peculiarità e complessità delle questioni di causa, connotate anche da profili di novità, sussistono giuste ragioni per compensare le spese di lite.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sui giudizi in epigrafe indicati:

-riunisce gli appelli;

-quanto al giudizio iscritto al n. 10232\2021 R.G.: dichiara inammissibile l'intervento di Carmelo Grassi; respinge gli appelli principale e incidentali:

-quanto al giudizio iscritto al n. 104\2022; dichiara inammissibile l'appello principale del Grassi e quello incidentale di Francesco La Notte; respinge l'appello incidentale della Regione Puglia;

-compensa integralmente tra le parti le spese di lite.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 18 ottobre 2022 con

N. 10232/2021 REG.RIC.

l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Luttazi, Presidente FF

Italo Volpe, Consigliere

Carla Ciuffetti, Consigliere

Maria Stella Boscarino, Consigliere

Stefano Filippini, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Stefano Filippini

IL PRESIDENTE
Giancarlo Luttazi

IL SEGRETARIO

SENTENZA CONSIGLIO DI STATO (SEZIONE SECONDA) 18 ottobre - 3 novembre 2022, n. 9620
Ricorso elettorale in appello n. R.G. 10256/2021 e ricorso elettorale in appello n. R.G. 106/2022.

N. 10256/2021 REG.RIC.

Pubblicato il 03/11/2022

N. 09620 /2022 **REG.PROV.COLL.**
N. 10256/2021 REG.RIC.
N. 00106/2022 REG.RIC.

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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 10256 del 2021, integrato da motivi aggiunti, proposto da Mario Pendinelli, rappresentato e difeso dagli avvocati Ida Maria Dentamaro e Ruggero Frascaroli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Ruggero Frascaroli in Roma, viale Regina Margherita, 46;

contro

Antonio Paolo Scalera, rappresentato e difeso dagli avvocati Luciano Ancora, Sabina Ornella Di Lecce, Gianluigi Pellegrino e Gianluca Prete, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Gianluigi Pellegrino in Roma, corso del Rinascimento 11;

Michele Mazzarano, rappresentato e difeso dagli avvocati Fabrizio Cecinato, Luisa Torchia e Gabriele Sabato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

N. 10256/2021 REG.RIC.

Giuseppe Longo, Ruggiero Mennea, Lista Elettorale Denominata Popolari con Emiliano, non costituiti in giudizio;

Francesco La Notte, rappresentato e difeso dagli avvocati Nicolo' Mastropasqua e Aristide Police, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Aristide Police in Roma, viale Liegi, 32;

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 lo studio Delegazione Romana Regione Puglia in Roma, via Barberini n.36;

e con l'intervento di

ad opponendum:

Carmelo Grassi, rappresentato e difeso dall'avvocato Pierluigi Balducci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

sul ricorso numero di registro generale 106 del 2022, proposto da

Carmelo Grassi, rappresentato e difeso dall'avvocato Pierluigi Balducci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Francesco Lanotte, come sopra rappresentato difeso e domiciliato;

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 lo studio Delegazione Romana Regione Puglia in Roma, via Barberini n.36;

nei confronti

Giuseppe Longo, Mario Pendinelli, Ruggiero Mennea, Vincenzo De Martino, Popolari con Emiliano, Antonio Paolo Scalera, non costituiti in giudizio;

Michele Mazzarano, rappresentato e difeso dagli avvocati Fabrizio Cecinato, Luisa Torchia e Gabriele Sabato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

N. 10256/2021 REG.RIC.

per la riforma

quanto al giudizio n. 10256 del 2021:

-della sentenza non definitiva del TAR Puglia, Bari, Sez. III, n. 465 del 13.3.2021 resa tra le parti;

-della sentenza definitiva del TAR Puglia, Bari, Sez. III, n. 1821 del 6.12.2021 resa tra le parti;

-dei relativi dispositivi e provvedimenti cautelari resi tra le parti.

quanto al giudizio n.106 del 2022:

-della sentenza definitiva del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, Sez. III, n. 1821 del 6.12.2021, resa tra le parti.

Visti i ricorsi in appello, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti, nei due ricorsi, gli atti di costituzione in giudizio di Antonio Paolo Scalera, di Michele Mazzarano, di Francesco La Notte e di Regione Puglia;

Visto il ricorso incidentale proposto da Francesco La Notte;

Visto ricorso incidentale proposto dalla Regione Puglia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 ottobre 2022 il Cons. Stefano Filippini;

Uditi per le parti gli avvocati Ida Maria Dentamaro per sé e su delega dell'avvocato Gennaro Terracciano, Anna Bucci, Gianluigi Pellegrino, Luciano Ancora, Pierluigi Balducci, Ruggero Frascaroli, Gianluca Prete, Aristide Police, Emanuele Tomasicchio per Nicolò Mastropasqua, Fabrizio Cecinato, Ida Maria Dentamaro per sé e per Gennaro Terracciano;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Il primo degli odierni ricorsi in appello è stato proposto con gravame principale di Mario Pendinelli, risultato soccombente dinanzi al Tar, che ne ha disposto la

N. 10256/2021 REG.RIC.

sostituzione in Consiglio Regionale da parte di Antonio Paolo Scalera. Esponeva il Pendinelli:

-che all'esito della tornata elettorale per il rinnovo del Consiglio e per l'elezione del Presidente della Regione Puglia, l'Ufficio Centrale Regionale presso la Corte di Appello di Bari, 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, ha assegnato a norma dell'art.15 comma 6 L. n.108/1968, ulteriori 19 seggi affinchè potesse essere assicurata una maggioranza di numero 29 Consiglieri su cinquanta assegnati" (pag. 118, paragr.18 del verbale UCR del 30/10/2020).

- che proposto ricorso al TAR da parte del candidato consigliere Antonio Paolo Scalera, con le decisioni ora gravate il TAR ha condiviso l'impostazione proposta dal medesimo, giudicando erronee le operazioni svolte dall'UCR presso la Corte d'Appello di Bari, laddove ha calcolato la percentuale dei voti validi raggiunti dalla coalizione di gruppi collegati al Presidente eletto, utilizzando il totale dei voti validi di detta coalizione, senza previamente sottrarre i voti conseguiti dalle liste non ammesse al riparto dei seggi per non aver superato la soglia di sbarramento del 4%; di conseguenza, il premio di maggioranza spettante alla coalizione vittoriosa risultava tale da assegnare solo 27 seggi su 50, e non 29 come invece l'UCR aveva fatto.

Con il ricorso in appello iscritto al n. 10256\21 R.G., il Pendinelli ha lamentato, con ricorso principale seguito poi da motivi aggiunti, che l'argomentare del giudice

di primo grado non avrebbe attribuito alcun rilievo al concetto stesso e all'esistenza delle coalizioni -che invece sono prese in considerazione e incentivate dal sistema elettorale prescelto dal legislatore regionale- giungendosi all'assurdo risultato per cui i voti dei gruppi di liste di maggioranza "sotto soglia" producono un aumento dei seggi assegnati all'opposizione; il premio in questione si trasformerebbe, dunque, in un inconcepibile "premio di minoranza" che non trova alcun aggancio né normativo né logico-giuridico né tanto meno nel senso comune. Pertanto, una volta riconosciuta la diretta connessione tra Presidente eletto e premio di governabilità, a più forte ragione non si può dubitare che il premio debba essere il risultato dell'intera coalizione a lui collegata, in cui assume rilievo il dato complessivo e unitario, senza distinzione tra gruppi di liste sotto o sopra soglia, utile solo in fase di riparto di un quantum già determinato.

Proponeva autonomo appello anche la Regione Puglia, in forma incidentale (per l'annullamento sia della sentenza non definitiva n. 465 del 13/3/2021 che della successiva sentenza definitiva n. 1821 del 6/12/2021, del TAR pugliese) lamentando l'illegittimità dell'opzione ermeneutica accolta dal primo giudice (perché contrastante con il disposto dell'art. 15, e precisamente dei commi 4 e6, della L. n.108/1968, come recepita e modificata dalla LR n.2/2005, da ultimo modificata dalla LR n.7/2015 -cfr. art.8-); invero, vertendosi nella specie in tema di calcolo e assegnazione del premio di maggioranza al Presidente e alla coalizione vittoriosi, e non di riparto dei seggi, l'unico valore utile da prendere in considerazione è il totale dei voti validi conseguiti da tutti i 15 gruppi di liste collegati al candidato presidente Michele Emiliano, non già il totale dei voti validi dei gruppi delle liste che hanno superato le soglie di sbarramento, valore che la legge regionale non considera in nessuna disposizione.

La Regione Puglia lamentava altresì l'erronea statuizione di accollo delle spese verificazione e deduceva infine di aver pagato per errore il contributo unificato, chiedendone il rimborso.

N. 10256/2021 REG.RIC.

Nel medesimo procedimento di cui al n. 10256\21 R.G. effettuava intervento *ad opponendum* il candidato non eletto Carmelo Grassi il quale, segnalando di aver comunque proposto separato e autonomo appello avverso le stesse sentenze del TAR (di cui al giudizio rubricato al n. 106\2022 di R.G di questo Consiglio), contrastava sia l'appello principale (ed i relativi motivi aggiunti) che quello incidentale autonomo della Regione, dei quali chiedeva il rigetto.

Si costituiva l'appellato Scalera lamentando la mancata integrità del contraddittorio in appello, da estendere a tutti i consiglieri eletti, e chiedendo comunque il rigetto dell'appello; in forza della possibilità di voto disgiunto, il voto a una lista rimasta sotto-soglia può essere andato al candidato Presidente risultato soccombente, cosa che rende illogica la considerazione di quei voti a fini di premio di maggioranza.

Si costituiva altresì l'appellato La Notte (colui che, qualora fosse accolta la domanda di subentro di Grassi, uscirebbe dal Consiglio Regionale) chiedendo la riforma delle pronunce del TAR e accogliersi l'appello della Regione sulla determinazione del premio di maggioranza a 29.

Si costituiva altresì l'appellato Mazzarano, chiedendo accogliersi l'appello.

Con decreto monocratico del 7.12.2022, su domanda dell'appellante principale veniva provvisoriamente accordata la sospensiva cautelare della sentenza impugnata; con ordinanza cautelare collegiale in data 11.1.2022 veniva invece negata la sospensiva richiesta, con provvedimento che ha anche resistito alla proposizione di un ricorso per revocazione, rigettato con ordinanza del 25.1.2022.

Seguiva il deposito di memorie difensive e di replica nonché l'assunzione della causa a decisione all'udienza del 18.10.2022.

Con il ricorso iscritto al n. 106\2022 R.G. Carmelo Grassi ha proposto autonomo appello principale avverso la sentenza definitiva del TAR Puglia (la n. 1821\2021).

Esponeva il Grassi:

-che, nell'ambito del predetto giudizio al TAR proposto da Antonio Paolo Scalera, il convenuto Mazzarano, per il caso (poi verificatosi) di accoglimento del ricorso dello Scalera, aveva proposto ricorso incidentale, chiedendo, tra l'altro, una diversa

N. 10256/2021 REG.RIC.

distribuzione dei seggi tra le circoscrizioni, con attribuzione di uno relativo a Brindisi in favore di Grassi Carmelo;

-che il TAR Puglia, con la sentenza non definitiva n. 465/2021 aveva accolto sia il ricorso principale che il ricorso incidentale proposto dal Sig. Mazzarano disponendo, tra l'altro, la correzione delle operazioni elettorali e dei conseguenti risultati, previa 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 nella medesima sentenza non definitiva; operazione demandata al Prefetto di Bari, quale Commissario ad acta, con facoltà di delega ad uno o più funzionari.

- che tuttavia con la successiva sentenza definitiva il TAR ha proclamato l'elezione del Sig. Scalera in luogo del Sig. Pendinelli, mentre non ha modificato l'esito della proclamazione degli eletti quanto al Grassi, poiché non direttamente impugnante, in considerazione della natura personale e non popolare delle azioni esperite in causa.

Il Grassi dunque proponeva i seguenti motivi:

-violazione del giudicato interno. Falsa applicazione art. 279 cpc. Inesistenza *potestas iudicandi*; in particolare lamentava che mentre la sentenza non definitiva aveva riconosciuto la fondatezza della sua pretesa, quella definitiva l'aveva disattesa, con inammissibile e non consentita modifica di statuizione già resa, così violandosi il giudicato interno. La modificazione dell'esito elettorale in favore del Grassi doveva comunque discendere dalla natura popolare delle azioni esperite da Antonio Paolo Scalera e Mazzarano; né il difensore di quest'ultimo poteva rinunciare in sede di discussione alla domanda in questione.

- carattere popolare dell'azione del ricorrente principale che legittima comunque il Grassi a proporre appello pur in assenza di una sua costituzione nel giudizio di primo grado.

Si è costituito Francesco La Notte, chiedendo in principalità la declaratoria di inammissibilità dell'appello del Grassi, non legittimato ex art. 102 cpa; in

subordine il La Notte ha proposto appello incidentale al fine di conservare comunque la propria elezione, censurando (con motivi analoghi a quelli proposti da Pendinelli e dalla Regione nei rispettivi appelli nell'ambito del giudizio avente n. di R.G. 10256\2021) i capi delle sentenze con cui è stato accolto il ricorso originario del Sig. Antonio Paolo Scalera in relazione alla determinazione nella misura di 27 seggi (e non di 29) del premio di maggioranza spettante alla coalizione vittoriosa. Inoltre, il La Notte ha proposto appello incidentale anche con riferimento alla mancata dichiarazione di improcedibilità, da parte del TAR, dell'originario ricorso incidentale di Mazzarano: invero, a fronte del giudicato riveniente dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 5618/2021, (c.d. sentenza Blasi) il Mazzarano aveva perso interesse alla lite perché risultava comunque eletto in Consiglio regionale.

Con successiva memoria il La Notte ha ulteriormente dedotto:

- l'irricevibilità dell'appello del Grassi per tardività della notificazione (a fronte dell'avvenuta pubblicazione sul BURP in data 7 dicembre 2021, l'appello avrebbe dovuto essere proposto entro 20 giorni, ossia entro il 27 dicembre 2021; invece: l'appello avverso la sentenza n. 1821/2021 è stato notificato solo in data 29 dicembre 2021.
- l'appello di Grassi è comunque infondato, atteso che il giudizio dinanzi al TAR è pur sempre retto dal principio della domanda, nella specie mancante o venuta meno.

Si è costituita anche la Regione Puglia per resistere all'appello del Grassi, proponendo altresì appello incidentale, chiedendo di respingere integralmente il ricorso introduttivo del primo grado proposto da Antonio Paolo Scalera nonché di riformare anche la statuizione di condanna della Regione al pagamento delle spese di verificazione.

Si è costituito pure Michele Mazzarano, chiedendo rigettarsi l'appello principale del Grassi e quelli incidentali, in quanto inammissibili e, comunque, infondati; l'appello principale del Grassi è tardivo, con conseguente inammissibilità degli appelli incidentali; l'appello incidentale del La Notte, sulla questione dell'interesse,

è comunque infondato, posto che il Mazzarano è pregiudicato dalla decisione sul premio di maggioranza (che, scendendo da 29 a 27, gli fa perdere il posto nella circoscrizione di Taranto).

Seguiva il deposito di memorie difensive e di replica (ivi compresa quella del Grassi contrastante l'appello incidentale del La Notte e le difese delle altre parti appellate, ribadendosi la natura popolare dell'azione esperita in primo grado, mentre immutato sarebbe rimasto l'interesse alla lite del Mazzarano in quanto non inciso dalla c.d. "sentenza Blasi", successiva alla pronuncia non definitiva di causa nonché all'assunzione della causa a decisione (avvenuta all'udienza del 18.10.2022).

Sulle difese e conclusioni in atti, la causa è stata trattenuta in decisione all'udienza del 18.10.2022.

DIRITTO

Preliminarmente viene disposta la riunione, ai sensi dell'art 96 comma 1 c.p.a., degli appelli in epigrafe, in quanto proposti avverso le medesime sentenze con cui è stato deciso il giudizio avente R.G. n. 1334\2020 da parte del Tribunale amministrativo pugliese.

Prendendo le mosse dalla disamina delle questioni relative al giudizio iscritto al n. 10256\2021 R.G., la ravvisata infondatezza, nel merito, dell'appello principale e di quelli incidentali consente di soprassedere, per ragioni di economia processuale, alla disamina delle varie eccezione in rito sollevate dalle parti in giudizio.

Invero, quanto al nucleo della questione posta dall'appellante principale (utilizzabilità dei voti riportati dalle liste "sotto-soglia" ai fini della determinazione del premio di maggioranza), è bene chiarire sin d'ora che il Collegio aderisce all'opzione ermeneutica già fatta propria dal TAR nelle due sentenze impugnate e pure condivisa in precedenti occasioni da parte del Consiglio di Stato, talvolta in termini più espliciti (cfr. le sentenze nn. 3306/2016 e 3050/2016), talaltra implicitamente (si vedano le sentenze nn. 5838/2021 e 5618/2021); è ben vero che

le richiamate sentenze d'appello attengono a diversi momenti o fasi del procedimento elettorale, ma comunque da esse emerge una convergenza di fondo nell'affermare che il quadro normativo di interesse scolpisce un meccanismo di determinazione (e conseguente assegnazione) dei seggi sulla base di un procedimento sostanzialmente 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.

E' opportuno far precedere l'esame dei motivi di ricorso 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).

Detta disciplina, subito dopo la fase della individuazione del candidato Presidente vincitore (che non forma oggetto del presente giudizio), prevede due fasi finalizzate alla ripartizione dei 50 seggi di cui si compone il consiglio regionale pugliese: la prima contempla il riparto di 23 seggi che deve essere effettuato su base proporzionale (art. 15, commi 4 e 5, della legge n. 108 del 1968, come modificata dalla legge regionale n. 2 del 2005 e dalla legge regionale n. 7 del 2015); la seconda fase disciplina invece 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 come disciplinato dall'art 15, comma 6, n.ri 2, 3 e 4) e nella quota restante attribuita ai gruppi e alle coalizioni di gruppi non collegati al presidente eletto (art. 15 comma 7).

N. 10256/2021 REG.RIC.

In merito al *thema decidendum* del presente giudizio (l'assegnazione dei seggi di cui al comma 6 dell'art.15 della l.r. n. 2/2005 e successive modifiche -da ultimo con L.R. 7/2015-), ritiene il Collegio che nella fase elettorale di interesse non possano essere considerate le liste che non hanno superato lo sbarramento previsto nell'ultima parte del comma 4 dell'art. 15 citato, le cui previsioni ridondano anche sugli *steps* successivi; invero, detta previsione di sbarramento è coerente anche 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).

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 appena citato con riguardo al «riparto degli ulteriori 27 seggi».

In base a questa considerazione di ordine letterale, perdono di rilevanza gli argomenti degli appellanti relativi ad altri passaggi della normativa elettorale regionale.

Del resto, l'Adunanza plenaria, con la sentenza n. 13/1997 (richiamata da Cons. Stato, sez. III, 5 novembre 2019, n. 7541), ha 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.

Le tesi dell'appellante principale e di quello incidentale si risolvono invece in una

sostanziale petizione di principio, che dà per dimostrato ciò che invece avrebbe dovuto essere provato, rovesciando i termini del rapporto tra la regola espressa formulata nella legge elettorale (lo sbarramento) e l'eccezione (il "recupero" dei voti delle liste "sotto-soglia"), che avrebbe richiesto una previsione altrettanto esplicita. Invero, seguendo la logica degli appellanti, per poter procedere a determinare "la percentuale di voti validi" -utile ai fini di cui ai numeri 2,3 e 4 del comma 6 dell'art.15 predetto- in maniera tale da considerare anche i voti riportati dalle liste "sotto soglia", occorrerebbe recuperare al procedimento elettorale, che dopo aver portato all'individuazione del candidato presidente vincitore (secondo i passaggi di cui al comma 4 dell'art. 15) è poi passato all'assegnazione dei seggi di cui al comma 5 dell'art. 15 in maniera proporzionale alle sole liste "sopra soglia", i dati numerici precedenti all'effettuazione delle operazioni di cui all'art. 15, comma 4 punto 12 (quelle di scomputo dei voti riportati dalle liste che non hanno individualmente superato la soglia del quattro per cento dei voti validi conseguiti nella regione); ma ciò costituisce un evidente passo indietro nelle operazioni di scrutinio, un recupero di dati relativi a passaggi oramai superati che, per poter essere operato, dovrebbe essere espressamente previsto. Il che, invece, non è.

Né gli argomenti degli appellanti offrono profili decisivi e dirimenti, che consentano di sovvertire i consolidati principi già enunciati con riferimento all'interpretazione del procedimento elettorale pugliese.

Sul piano letterale, come già ricordato, le sub-fasi sono tre (quelle di cui ai commi 4, 5 e 6 dell'art. 15 citato) e le clausole di sbarramento sono letteralmente previste come operanti tra la prima e la seconda (mentre non se ne fa menzione tra la seconda e la terza): 1) individuazione del candidato Presidente vincitore; 2) assegnazione dei seggi con il sistema proporzionale; 3) assegnazione dei seggi con sistema maggioritario. L'unitarietà del procedimento è costantemente ribadita dalle già richiamate pronunce del Consiglio di Stato e non è messa in crisi dalle argomentazioni degli appellanti: da essa discende 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 (elezione del Presidente); e nessuna previsione ulteriore prevede il recupero dei voti delle liste "sotto soglia" -escluse dal comma 4 della norma in esame dalla attribuzione dei seggi- ai fini della determinazione della percentuale di voti validi raggiunta dal gruppo o dalla coalizione di gruppi collegati al presidente proclamato eletto.

Per giunta, l'ulteriore argomento testuale individuato dal TAR a sostegno dell'interpretazione accolta è che, quando la disposizione di cui all'art. 15, comma 6 si accinge a disciplinare i criteri di assegnazione degli ulteriori 27 seggi (tra cui quelli del "premio di maggioranza"), fa espresso riferimento (comma 6 n. 1) 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 legando i due concetti e limitando l'ulteriore riparto ai soli gruppi o coalizioni di gruppi che abbiano già "conseguito" seggi nella sub-fase precedente, quella nella quale hanno trovato applicazione le soglie di sbarramento. Infatti, in tanto un gruppo può aver conseguito non soltanto una percentuale di voti, ma anche ottenuto dei seggi, in quanto abbia superato lo sbarramento (anche a livello di coalizione, il numero dei seggi conseguiti non è in funzione della somma dei voti validi di tutte le liste della coalizione, ma di quelli conseguiti dalle liste ammesse al riparto); perciò, quando subito dopo, ai punti nn. 2, 3 e 4 del comma 6 dell'art. 15, si fa riferimento alla "percentuale di voti validi raggiunta", pare del tutto logico ritenere che questa vada intesa in sintonia con il n. 1, e cioè come percentuale raggiunta dai gruppi (singoli o collegati in coalizione) ammessi al riparto proporzionale dei seggi e che potrebbero beneficiare anche dei seggi derivanti dal premio di maggioranza. Con perdurante esclusione, invece, di quei gruppi che non

hanno superato la soglia di sbarramento.

Anche in ciò si estrinseca l'affermata sostanziale unitarietà e linearità del procedimento elettorale pugliese, in forza della quale le soglie, una volta introdotte, debbono rilevare ad ogni effetto, ovvero per qualsiasi riparto in cui si articoli il procedimento di attribuzione dei seggi nell'organo elettivo.

Non convincono invece gli argomenti utilizzati dagli appellanti per valorizzare l'interpretazione sistematica della norma a sostegno dell'irrilevanza delle soglie di sbarramento nell'assegnazione degli ultimi seggi; fermo restando che 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 alla figura del Presidente eletto, atteso 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 evidentemente inteso premiare solamente le liste che hanno sostenuto il Presidente eletto e che abbiano superato la soglia minima di rappresentatività.

Del resto, seguendo le tesi degli appellanti neppure si ravvisa una miglior valorizzazione del principio della rappresentanza popolare, invocato da più ricorrenti, posto che i voti recuperati dalle liste "sotto soglia" non andrebbero a favore delle liste minori a cui sono stati attribuiti, bensì a favore delle liste di maggior peso elettorale della coalizione di riferimento, le quali si avvantaggerebbero dei voti ottenuti dalle liste minori stesse, che il legislatore ha considerato non rappresentative e ha escluso dal riparto dei seggi.

Né convince l'obiezione che la ricostruzione qui accolta sarebbe manifestamente illogica perché rende irrilevanti un gran numero di voti validi o perché configura un assurdo "premio di minoranza"; invero, la mancata considerazione, ai fini del premio di maggioranza, dei voti riportati dalle liste sotto-soglia concorre nell'espletare la funzione di argine alla frammentazione del voto o al proliferare di liste aventi il solo scopo di portare più voti ad un determinato candidato Presidente.

In definitiva, convincente, logica e adeguata appare la ricostruzione del sistema

elettorale operata dal TAR nelle sentenze impugnate, sicchè deve condividersi la conclusione secondo cui il 4% rappresenta il valore di soglia minima di rappresentatività, sia per il riparto dei seggi con il sistema proporzionale, sia per l'assegnazione del premio di maggioranza (e degli ulteriori seggi di cui all'art. 15, comma 6, citato).

Né maggior pregio può riconoscersi agli argomenti, del tutto genericamente esposti dalla Regione appellante, secondo cui il tenore della sentenza impugnata comporterebbe la violazione di alcuni fondamentali principi costituzionali; in particolare, si sostiene che l'interpretazione accolta del sistema elettorale vigente nella Regione Puglia sarebbe costituzionalmente illegittima, perché contrastante con gli artt. 48, 121 e 122 Cost., che sanciscono la parità del diritto di voto, quale ineludibile diritto soggettivo spettante a tutti i cittadini, nonché il principio di rappresentanza dell'organo consiliare e dei consiglieri.

Al riguardo, va ricordato che la Corte Costituzionale ha ritenuto integrata una violazione del principio dell'uguaglianza del voto, enunciato dal comma 2 dell'art. 48, nell'ipotesi in cui il sistema elettorale determini «una eccessiva divaricazione tra la composizione dell'organo della rappresentanza politica (…) e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto, che costituisce il principale strumento di manifestazione della sovranità popolare» (sentenza 13 gennaio 2014, n. 1).

Sennonché questa eccessiva divaricazione è stata ravvisata nel caso del sistema elettorale introdotto per la Camera dei deputati con legge 21 dicembre 2005, n. 270 (Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica), ed incentrato su un premio di maggioranza «in difetto del presupposto di una soglia minima di voti o di seggi» (così ancora la sentenza della Corte Costituzionale predetta). Invece, il sistema elettorale pugliese individua le soglie a cui si collega il premio di maggioranza, incrementandolo al crescere delle prime.

Ancora; la sproporzione nel bilanciamento tra le opposte esigenze di governabilità, perseguite con la riduzione del voto frammentato tra le diverse forze politiche,

anche scarsamente rappresentative, e quelle di tutela dell'elettorato attivo e di salvaguardia del principio di eguaglianza del voto, ravvisate nel caso del sistema elettorale della Camera dei deputati, non è certamente configurabile nel caso di specie, in cui la soglia di sbarramento è espressa in percentuali non elevate dei voti validamente espressi.

Del pari, la mancata considerazione, anche ai fini della determinazione del premio di maggioranza, dei voti riportati dalle liste "sotto-soglia", concorre con evidenza al richiamato fine di contrastare la frammentazione della rappresentanza e il proliferare di liste, evenienze queste ultime chiaramente disfunzionali rispetto alla governabilità e alla rappresentanza effettiva ed efficace.

Né, come già detto, la tesi propugnata dalla Regione appellante appare maggiormente funzionale rispetto alla garanzia dei valori di parità del voto e di rappresentatività degli organi, attesa la possibilità per l'elettore pugliese di ricorrere al voto disgiunto tra Presidente della Regione e liste che lo sostengono; invero, la valorizzazione del voto alla lista sotto-soglia ben può risolversi nell'aumento del premio alla maggioranza che sostiene un Presidente che non si è votato. E, comunque, per le ragioni sopra esposte, la valorizzazione dei voti in questione non andrebbe a vantaggio di partiti sotto-soglia che li hanno raccolti, finendo solo per fruttare un maggior numero di seggi per i partiti della coalizione vittoriosa che hanno superato la soglia di sbarramento.

A tutto ciò consegue il rigetto dell'appello principale e di quello incidentale proposto dalla Regione. Per quest'ultima, attesa la soccombenza sulla questione principale, si deve anche rigettare la censura relativa all'attribuzione delle spese di verificazione, logicamente poste a carico dell'Ente soccombente; invece, in relazione al tema dell'erroneo versamento, da parte della Regione, del contributo unificato, si rileva che la domanda deve essere rivolta agli uffici amministrativi competenti, afferendo al regime fiscale del presente giudizio.

Quanto all'atto di intervento *ad opponendum* presentato nel giudizio in esame da Carmelo Grassi, esso è inammissibile.

Si tratta infatti di intervento inammissibilmente spiegato in appello da parte di chi, direttamente danneggiato dai provvedimenti impugnati (nella specie, i verbali delle operazioni elettorali e di proclamazione degli eletti per l'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale della Puglia del 20 e 21 settembre 2020), aveva l'onere di proporre ricorso in primo grado.

E quand'anche si volesse ritenere ammissibile, ex art. 97 cpa, pure il presente intervento, le considerazioni appena esposte, di rigetto degli appelli, risultano comunque satisfattive delle conclusioni rassegnate e dunque assorbenti.

Le ragioni sopra espresse convergono rispetto alle richieste formulate dall'appellato Scalera mentre comportano il rigetto delle conclusioni formulate da La Notte e Mazzarano.

Passando ora all'esame delle questioni proposte nel giudizio avente n. 106\2022 R.G., osserva il Collegio che l'appello autonomamente proposto da Carmelo Grassi risulta, come l'intervento del medesimo, parimenti inammissibile e comunque infondato.

Come sopra accennato, il Grassi, non costituito né intervenuto in primo grado nel giudizio proposto da Antonio Paolo Scalera, fonda la propria legittimazione a proporre autonomo appello avverso la sentenza definitiva del TAR sulla previsione di cui all'art. 131, comma 1, c.p.a., comunemente ritenuta espressiva di un generale principio di legittimazione universale rispetto all'azione popolare in materia elettorale.

Ritiene tuttavia il Collegio che l'appello di specie del Grassi non sia ammissibile; invero, Carmelo Grassi deve essere qualificato come un cointeressato nel giudizio a suo tempo introdotto da Antonio Paolo Scalera (nel quale si è pure inserito il ricorso incidentale del Mazzarano) e, in qualità di soggetto direttamente leso dagli atti impugnati, titolare di una posizione giuridica propria rispetto alla regolarità delle operazioni elettorali (e, quindi, portatore di un interesse *uti singulus* e non *uti cives* alla loro correttezza), aveva l'onere di impugnare immediatamente l'atto di

proclamazione degli eletti, tra i quali non era rientrato.

E' ben vero che l'art. 131, comma 1, c.p.a. prevede la possibilità di proposizione dell'appello, oltre che per tutte le parti del giudizio di primo grado, anche "per gli altri candidati" (oltre che per gli "elettori"), in tal caso facendo decorrere il relativo termine di proposizione dalla pubblicazione della sentenza di primo grado; tuttavia detta specifica previsione dettata per il giudizio elettorale deve pur sempre essere letta in armonia con i principi generali di ogni sistema processuale di giurisdizione soggettiva, imperniato sul principio dispositivo, con tutti gli oneri che ne derivano e, dunque, con le conseguenze che ne ha tratto il TAR, senza che la preclusione derivante dall'acquiescenza prestata a suo tempo dall'odierno appellante al risultato elettorale sfavorevole possa ora essere aggirata mutando comportamento processuale o assumendo una diversa veste (di appellante, piuttosto che di ricorrente in primo grado).

Invero, come già ritenuto da questo Consiglio (cfr., sul punto la sentenza della Sez. III, n. 4282/2020), l'espressione "altri candidati" contenuta nell'art. 131, comma 1, cpa, deve interpretarsi nel senso che essa si riferisce solamente a quei soggetti che, candidati alle elezioni e quindi interessati all'esito del ricorso proposto avverso il risultato elettorale, per scelta personale siano rimasti estranei al giudizio di primo grado che poi abbia determinato un esito per loro pregiudizievole (si pensi al caso del consigliere regionale eletto, non costituitosi dinanzi al TAR, la cui elezione venga travolta dall'accoglimento del ricorso in primo grado e dal conseguente annullamento dell'esito elettorale); non già a quei candidati che, avendo perso le elezioni, avrebbero dovuto impugnare il risultato elettorale dinanzi al TAR, nei rigorosi termini di legge, piuttosto che rimanere inerti. Una diversa lettura della norma in parola, tale da estendere la facoltà di appello in parola a qualunque candidato, anche a quello che ha accettato passivamente l'esito sfavorevole delle elezioni senza impugnarlo, appare incoerente con le regole del processo impugnatorio, con i suoi rigidi termini e con il principio dell'acquiescenza.

Ma comunque, l'appello del Grassi è anche infondato nel merito.

Come già condivisibilmente affermato dal TAR allorchè ha ritenuto di non potersi pronunciare in relazione alla posizione sostanziale del Grassi, la domanda proposta in primo grado con il ricorso incidentale presentato da Michele Mazzarano non può qualificarsi quale azione popolare, bensì quale azione proposta nel proprio interesse, come adeguatamente desunto dalla mancanza, nell'incipit del ricorso incidentale, di un qualsivoglia riferimento ad un'azione del medesimo Mazzarano quale cittadino elettore, dall'oggetto e dalle conclusioni dell'atto di ricorso incidentale, come delimitate e precisate (queste ultime) dal difensore del medesimo Mazzarano nella memoria difensiva del 19.11.2021 nonchè nel corso della discussione orale del 30 novembre 2021 (cfr. sentenza definiva del TAR).

In merito all'espressa limitazione della domanda del Mazzarano alle statuizioni di suo diretto interesse, ribadita dal difensore all'udienza del TAR del 30.11.2021, osserva il Collegio che la stessa non può qualificarsi quale rinuncia a domanda, bensì come *emendatio libelli* in senso riduttivo, o dichiarazione di precisazione interesse, consentita anche al solo difensore (circa l'ammissibilità della facoltà dell'avvocato di precisare l'interesse e\o limitare la domanda originaria, si vedano Cass. Civ., Sez. 2, 8 gennaio 2002, n. 140; Sez. 2, 19 febbraio 2019, n. 4837; massima conforme, n. 28146 del 2013).

Le conclusioni appena raggiunte, conformi alle conclusioni in principalità rassegnate da parte di Francesco La Notte, appaiono assorbenti rispetto all'appello incidentale, proposto solo in via subordinata dal medesimo La Notte, rispetto al quale emerge dunque il difetto di concreto interesse.

Nello stesso senso è a dirsi in merito alla posizione dell'appellato Mazzarano, che però ha solo chiesto rigettarsi l'appello principale del Grassi e quelli incidentali.

L'esito dell'appello del Grassi risulta pure in linea con le conclusioni rassegnate al riguardo dalla Regione Puglia, la quale, tuttavia, anche nel giudizio rubricato al n. 106\2022 RG ha proposto appello incidentale avverso le medesime sentenze TAR indicate in epigrafe, come già introdotto nel parallelo giudizio n.10256/2021 RG

(anche con riferimento alla statuizione sulle spese di verificazione); ma in merito all'infondatezza delle domande qui proposte dalla Regione con appello incidentale, già si è detto in precedenza trattando del giudizio appena menzionato.

In considerazione della peculiarità e complessità delle questioni di causa, connotate anche da profili di novità, sussistono giuste ragioni per compensare le spese di lite.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sui giudizi in epigrafe indicati:

-riunisce gli appelli;

-quanto al giudizio iscritto al n. 10256\2021 R.G.: dichiara inammissibile l'intervento di Carmelo Grassi; respinge gli appelli principale e incidentali;

-quanto al giudizio iscritto al n. 106\2022: dichiara inammissibile l'appello principale di Carmelo Grassi e quello incidentale di Francesco La Notte; respinge l'appello incidentale della Regione Puglia;

-compensa integralmente tra le parti le spese di lite.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 18 ottobre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Luttazi, Presidente FF

Italo Volpe, Consigliere

Carla Ciuffetti, Consigliere

Maria Stella Boscarino, Consigliere

Stefano Filippini, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Stefano Filippini

IL PRESIDENTE
Giancarlo Luttazi

N. 10256/2021 REG.RIC.

IL SEGRETARIO

SENTENZA CONSIGLIO DI STATO (SEZIONE SECONDA) 18 ottobre - 3 novembre 2022, n. 9639
Ricorso elettorale in appello n. R.G. 10770/2021.

N. 10770/2021 REG.RIC.

Pubblicato il 03/11/2022

N. 09639 /2022 **REG.PROV.COLL.**
N. 10770/2021 REG.RIC.

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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 10770 del 2021, proposto da Regione Puglia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Rossana Lanza e Anna Bucci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Delegazione Romana Regione Puglia in Roma, via Barberini n.36;

contro

Domenico De Santis, Vincenzo De Martino, non costituiti in giudizio;

nei confronti

Giuseppe Longo, Mario Pendinelli, Ruggiero Mennea, Lista Elettorale Popolari con Emiliano, Fabiano Amati, Luigi Caroli, Davide Bellomo, non costituiti in giudizio;

Michele Mazzarano, rappresentato e difeso dagli avvocati Fabrizio Cecinato, Luisa Torchia e Gabriele Sabato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Francesco La Notte, rappresentato e difeso dagli avvocati Nicolo' Mastropasqua e Aristide Police, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e

N. 10770/2021 REG.RIC.

domicilio eletto presso lo studio Aristide Police in Roma, viale Liegi, 32;

per la riforma

della sentenza non definitiva n. 492 del 23/3/2021 e, ove occorrer possa, della sentenza definitiva n. 1823 del 6/12/2021 del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Sezione Terza), nonché dei relativi dispositivi, tutti atti resi tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Michele Mazzarano e di Francesco La Notte;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 ottobre 2022 il Cons. Stefano Filippini;

Uditi per le parti gli avvocati Ida Maria Dentamaro per sé e per Gennaro Terracciano, Anna Bucci, Gianluigi Pellegrino, Luciano Ancora, Pierluigi Balducci, Ruggero Frascaroli, Gianluca Prete, Aristide Police, Emanuele Tomasicchio per Nicolò Mastropasqua e Fabrizio Cecinato;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con il ricorso di primo grado 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 e Longo Giuseppe, anziché i Sigg.ri Blasi Sergio, Cicolella Teresa e De Santis Domenico; a fondamento del ricorso ha posto questioni attinenti, tra le varie, anche alla determinazione in 29, anziché 27, del numero dei seggi spettanti alla coalizione vincitrice in forza del c.d. premio di maggioranza (e ciò in quanto sarebbero stati illegittimamente inclusi nel novero dei

N. 10770/2021 REG.RIC.

voti validi raccolti 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%).

Con la sentenza non definitiva indicata in epigrafe, il TAR ha accolto il ricorso limitatamente al profilo di censura predetto, disponendo di conseguenza 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 avevano superato lo 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. A tal fine è stato nominato Commissario ad acta il Prefetto di Bari e il giudizio è stato rinviato all'8 luglio 2021 per l'udienza conclusiva finalizzata alla correzione dei risultati elettorali e alla proclamazione degli eletti, una volta disponibile l'esito della disposta ripetizione delle operazioni.

Con la sentenza definitiva sopra indicata, invece, il medesimo TAR ha preso atto della dichiarazione del De Santis di sopravvenuto difetto di interesse alla decisione nel merito, dichiarando il ricorso improcedibile.

Con l'atto di appello in esame la Regione Puglia, in considerazione del descritto esito del giudizio, dichiarando di avere interesse a contrastare la statuizione resa dal TAR con la sentenza non definitiva in tema di (indebita) valorizzazione dei voti riportati dalle liste "sotto-soglia", e intendendone impedire il consolidamento, ha chiesto la riforma di detta decisione per l'ipotesi che la pronuncia non definitiva (in analogia a quanto disposto dall'art.129 disp. att. cpc) non dovesse risultare ad ogni effetto travolta dalla sentenza definitiva di improcedibilità.

Nel merito ha insistito per la necessaria computabilità, al fine della determinazione del premio di maggioranza di cui al comma 6 dell'art. 15 della legge elettorale pugliese, dei voti riportati dai gruppi di liste rimasti sotto la soglia del 4%; concludendo per l'annullamento della sentenza non definitiva in questione e/o correzione della stessa in *parte qua*.

N. 10770/2021 REG.RIC.

Con memorie difensive si sono costituiti Michele Mazzarano (che chiedeva dichiararsi l'appello inammissibile perché la declaratoria di improcedibilità di specie ha travolto ogni precedente statuizione), e Francesco La Notte.

Dopo una serie di differimenti di udienza dettati da esigenze difensive, la causa è stata trattenuta in decisione all'udienza del 18.10.2022.

DIRITTO

L'appello è inammissibile.

Dalla prospettazione dei motivi di impugnazione emerge che la Regione Puglia ha delimitato la ricorrenza del proprio interesse al gravame nell'impedire il consolidarsi della decisione assunta dal TAR Puglia, con la richiamata sentenza non definitiva, in merito alla irrilevanza, rispetto alla determinazione del premio di maggioranza, dei voti raccolti dalle liste rimaste "sotto-soglia"; effetto che, in considerazione dell'esito definitivo del giudizio n.1342/2020 R.G. Tar (di improcedibilità), dovrebbe, a dire proprio dell'appellante, risultare travolto ad ogni effetto.

E dunque, il presente gravame si dice essere proposto solo per l'eventualità che questo Consiglio di Stato non dovesse condividere tale travolgimento, e ritenesse invece alla fattispecie applicabile per analogia le previsioni di cui agli artt. 310, comma 2, cpc (in forza del quale l'estinzione del processo rende inefficaci gli atti compiuti, ma non le sentenze di merito pronunciate nel corso del processo) e 129, comma 3, disp. att. cpc (secondo cui, nel caso di riserva di appello -effettivamente espressa nella specie- l'estinzione del giudizio di primo grado comporta che la sentenza di merito acquista efficacia di sentenza definitiva); e comunque, il gravame viene proposto allo scopo di scongiurare ogni rischio di consolidamento dell'effetto di cui alla richiamata sentenza n. 492/2021 e relativo dispositivo.

Ciò posto, nella specie il Collegio non ravvisa la sussistenza del necessario interesse della parte alla decisione.

Invero, il giudizio al TAR Puglia avente n.1342/2020 R.G. si è concluso con la

sentenza definitiva n.1823\2021 che lo ha dichiarato improcedibile per sopravvenuto difetto di interesse, ai sensi dell'art. 35, comma 1, lettera c) del codice del processo amministrativo; e l'art. 35 c.p.a. disciplina la c.d. pronuncia "di rito", inidonea, per consolidata giurisprudenza, a costituire giudicato di merito.

Del pari inidonea a costituire giudicato deve ritenersi l'impugnata sentenza non definitiva di cui si discute; la stessa, a ben vedere, non ha avuto un contenuto capace di autonoma stabilità né destinato ad incidere *ex se* sulla concreta realtà giuridica e fattuale, ma si è limitata a prescrivere, sulla base di un ragionamento in diritto, una determinata attività amministrativa e istruttoria (la rinnovazione del 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 ivi dettato), che ben poteva portare a plurimi e differenti esiti concreti, determinati dai conteggi da rinnovare; per tale ragione, detta sentenza ha fissato una successiva udienza "conclusiva" finalizzata ad assumere il provvedimento di correzione dei risultati elettorali e di proclamazione degli eletti.

Si è dunque trattato di una pronuncia "strumentale" alla decisione sulla domanda di correzione del risultato elettorale, sicché, una volta che la domanda è divenuta improcedibile, non ritiene il Collegio che detta statuizione possa sopravvivere autonomamente e potenzialmente passare in giudicato. A ben vedere, la sentenza impugnata non costituisce sentenza "parziale" capace di decidere parzialmente il merito, bensì semplicemente sentenza "non definitiva", contenente disposizioni propedeutiche e funzionali rispetto alla rinnovazione di determinate operazioni amministrative (la rinnovazione del sub-procedimento di assegnazione dei seggi in questione), strumentale rispetto ad una decisione di merito ancora da assumere.

Secondo tale ricostruzione, dunque, non sussiste l'interesse al gravame così come perimetrato dall'appellante; si impone dunque la declaratoria di inammissibilità del ricorso in appello.

Tale conclusione risulta assorbente rispetto ad ogni ulteriore questione.

N. 10770/2021 REG.RIC.

Ricorrono, ad avviso del Collegio, giuste ragioni per disporre la compensazione integrale delle spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile. Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 18 ottobre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Luttazi, Presidente FF

Italo Volpe, Consigliere

Carla Ciuffetti, Consigliere

Maria Stella Boscarino, Consigliere

Stefano Filippini, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Stefano Filippini

IL PRESIDENTE
Giancarlo Luttazi

IL SEGRETARIO

BOLLETTINO UFFICIALE
della Regione Puglia

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

Direttore Responsabile **Dott. Francesco Monaco**

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

Francesco
Monaco
04.11.2022
16:34:27
GMT+01:00