



## **Bollettino ufficiale della Regione Puglia n. 187 del 16/12/2010**

ORDINANZA 25 agosto 2010, n. 388

Ricorso proposto da Monno Michele c/ Ufficio Centrale Regionale c/o la Corte di Appello di Bari ed altri.

REPUBBLICA ITALIANA

Il Tribunale Amministrativo Regionale  
per la Puglia  
(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 788 del 2010, proposto da Michele Monno, rappresentato e difeso dall'avv. Ugo Patroni Griffi, con domicilio eletto in Bari, piazza Luigi di Savoia, 41/A;

contro

l'Ufficio centrale regionale presso la Corte d'appello di Bari;  
il Ministero dell'Interno, rappresentati e difesi dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Bari, domiciliati per legge in Bari, via Melo, 97;  
il Ministero della Giustizia;  
la Regione Puglia;

e con l'intervento di

ad opponendum:

il Movimento Difesa del Cittadino - Mdc -, rappresentato e difeso dall'avv. Gianluigi Pellegrino, con domicilio eletto presso l'avv. Maurizio Di Cagno in Bari, via Nicolai, 43;

Rocco Palese, Massimo Cassano, Michele Boccardi, Davide Bellomo, Andrea Caroppo, Lucio Tarquinio, Gianfranco Chiarelli, Domenico Lanzilotta, Saverio Congedo, Roberto Marti, Mario Vadrucci, Pietro Iurlaro, Antonio Camporeale, Arnaldo Sala, Ignazio Zullo, Giammarco Surico, Maurizio Friolo, Francesco Damone, Leonardo Di Gioia, Pietro Lospinuso, Francesco De Biase, Giandiego Gatta, Giovanni Alfarano, Salvatore Greco, rappresentati e difesi dagli avv.ti Luciano Ancora e Roberto G.

Marra, con domicilio eletto in Bari, presso l'avv. G. Notarnicola, via Piccinni n. 150;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia,

del verbale delle operazioni dell'Ufficio centrale regionale 15 aprile - 30 aprile 2010 e del verbale delle operazioni dell'Ufficio centrale circoscrizionale 30 marzo - 3 maggio 2010 di proclamazione degli eletti adottati rispettivamente dall'Ufficio centrale regionale presso la Corte d'appello di Bari e dall'Ufficio centrale circoscrizionale presso il Tribunale di Bari e di ogni altro atto preordinato e connesso, relativo alle elezioni regionali del 28-29 marzo 2010, anche non conosciuto, nella parte in cui non attribuiscono al gruppo di liste collegato al Presidente eletto la percentuale di seggi prevista dalla legge n. 108/1968 (art. 15, 13° c., legge n. 108, come modificata dalla legge n. 43 del 1995 e come recepita dall'art. 1, co. 2°, L.R. Puglia n. 2 del 2005) e pertanto non contempla tra gli eletti il candidato Michele Monno, e per la conseguente correzione del risultato elettorale.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Ufficio centrale regionale presso la Corte d'appello di Bari e il Ministero dell'Interno;

Visti gli atti d'intervento di Rocco Palese ed altri e del Movimento Difesa del Cittadino;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 luglio 2010 il cons. Giuseppina Adamo e uditi per le parti i difensori, avv.ti Ugo Patroni Griffi, Grazia Matteo, Ines Sisto, Luciano Ancora, Roberto Marra e Gianluigi Pellegrino;

Il ricorrente si è candidato alla carica di consigliere regionale della Puglia nella lista "Partito Democratico", circoscrizione di Bari. Le elezioni si sono tenute il 28 e 29 marzo 2010.

L'istante non è stato proclamato eletto dall'Ufficio centrale regionale presso la Corte d'appello di Bari, in virtù dell'opzione interpretativa contenuta nell'atto del 29 aprile 2010, per la quale la disciplina di riferimento (in primis, lo Statuto della Regione Puglia e la legge regionale 28 gennaio 2005 n. 2, che peraltro esplicitamente s'ispira alla legislazione statale) induce a ritenere che il consiglio regionale sia composto da 70 componenti e non da 78, come sarebbe invece determinato in applicazione della normativa statale (articolo 15, comma tredicesimo, nn. 6, 7 e 8, della legge 17 febbraio 1968 n. 108, come modificato dall'articolo 3 dalla legge 23 febbraio 1995 n. 43 - introduttivo del meccanismo di rafforzamento della maggioranza, cosiddetto "Tatarellum").

L'atto perviene a tale contestata conclusione osservando che non emergono indici sicuri, desumibili dall'articolo 10 della legge regionale 28 gennaio 2005 n. 2 (e, in specie, dalla lettera j), della volontà di attribuire seggi aggiuntivi, rispetto al numero di consiglieri fissato prima dallo Statuto regionale e poi dall'articolo 2 della stessa legge regionale; ragion per cui l'intera normativa dev'essere intesa in conformità allo Statuto, il quale non accenna né a deroghe riguardanti la composizione dell'organo collegiale, né a rinvii a meccanismi elettorali disciplinati dalla legge statale o dall'apposita legge regionale (di fatto comunque approvata successivamente allo statuto).

Con il ricorso proposto, questo ragionamento viene contestato dall'istante attraverso una serie di pregevoli argomentazioni, riguardanti il complesso normativo già menzionato.

Precisamente si sostiene che, dopo l'assegnazione di 56 seggi su base proporzionale e 13 in virtù del "premio di maggioranza" (per un totale di 70), l'Ufficio avrebbe dovuto attribuire ai candidati legati al presidente della giunta una quota aggiuntiva di governabilità, pari ad ulteriori 8 seggi, in modo d'assicurare alle stesse forze una maggioranza in consiglio del 60%. Inoltre, a questo punto, i seggi aggiuntivi sarebbero stati d'assegnare applicando correttamente l'articolo 9 della legge regionale e quindi "alla prima circoscrizione alla quale non è stato ancora attribuito il seggio, ai sensi del decimo

comma del citato articolo 15 della legge n. 108 del 1968”, ovvero secondo graduatoria.

Si sono costituiti il Ministero dell'Interno e l'Ufficio centrale regionale.

Hanno spiegato intervento ad opponendum il Movimento Difesa del Cittadino, nonché Rocco Palese e altri, come da dettaglio in atti. Innanzi tutto occorre registrare che l'istante ha prodotto, insieme con il ricorso, il certificato da cui risulta la sua candidatura. Per chiarire i termini della vicenda, conviene poi riportare le disposizioni rilevanti.

Per l'articolo 24, primo comma, dello Statuto, approvato con legge regionale 12 maggio 2004 n. 7, “Il Consiglio regionale è composto da settanta consiglieri eletti a suffragio universale dai cittadini, donne e uomini, iscritti nelle liste elettorali dei comuni della Puglia, con voto diretto, personale, eguale, libero e segreto”.

La successiva legge regionale 28 gennaio 2005 n.2 esplicitamente dichiara che “Per quanto non espressamente previsto e in quanto compatibili con la presente legge sono recepite la legge 17 febbraio 1968, n. 108 (Norme per l'elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale) e la legge 23 febbraio 1995, n. 43 (Nuove norme per l'elezione dei Consigli delle Regioni a statuto ordinario), con le successive modificazioni e integrazioni” (articolo 1, secondo comma); essa ribadisce all'articolo 3, primo comma: “Il Consiglio regionale è composto da settanta membri, compreso il Presidente eletto, di cui cinquantasei eletti sulla base di liste circoscrizionali concorrenti e tredici eletti tra i gruppi di liste collegate con il candidato Presidente eletto, secondo le modalità previste dal successivo articolo 9”.

L'articolo 10 della stessa legge regionale poi dispone:

“1. Alla legge n. 108 del 1968 vengono apportate le seguenti modifiche:...

j) il numero 6) del comma 13 dell'articolo 15 è sostituito dal seguente:

“6) verifica quindi se i voti riservati al candidato Presidente risultato eletto sia pari o superiore al 40 per cento dei voti conseguiti da tutti i candidati alla carica di Presidente””.

La norma statutaria é chiara nella sua indicazione della composizione consiliare e, come già accennato, non contiene alcun rimando alla legge elettorale statale o comunque ai meccanismi di governabilità, comportanti seggi aggiuntivi, come invece prevedono gli statuti della Calabria, dell'Abruzzo, della Lombardia e della Toscana.

Anche l'articolo 3, primo comma, della legge regionale 28 gennaio 2005 n. 2 si limita a indicare in 70 il numero dei consiglieri, con il relativo metodo di attribuzione dei seggi.

Da tale disposizione però non si può dedurre con certezza che la legge regionale preveda un numero fisso di consiglieri con l'esclusione della possibilità di assegnazione di altri seggi, al fine di rafforzare la governabilità. E ciò perché la normativa statale presa a modello (ovvero la legge 17 febbraio 1968 n. 108, come modificata dalla legge 23 febbraio 1995 n. 43) era formulata in modo analogo; sicché parallelamente l'articolo 2 della legge statale e l'articolo 3 della legge regionale possono essere ragionevolmente intesi nel senso che essi fissano il numero dei consiglieri regionali, il quale funziona da presupposto nell'ipotesi in cui sia necessaria l'attribuzione dei seggi aggiuntivi, in applicazione del cosiddetto “Tatarellum”.

Per quanto riguarda l'articolo 10 della legge regionale, la tecnica di drafting utilizzata non agevola la comprensione della disciplina e, per altro verso, finisce per sovrapporre i due diversi livelli legislativi. Ha osservato la Corte costituzionale, in un'ipotesi simile, che non è “precluso dettare, nell'esercizio di una competenza che ormai le è propria, una disciplina riproduttiva di quella delle leggi statali previgenti”... “Tale “recepimento” va ovviamente inteso nel senso che la legge regionale viene a dettare, per relationem, disposizioni di contenuto identico a quelle della legge statale, su alcune delle quali, contestualmente, gli articoli successivi operano legittimità costituzionale dell'articolo 10 della legge regionale 28 gennaio 2005 n. 2, in relazione all'articolo 123 della Costituzione, per contrasto con la norma interposta costituita dall'articolo 24, primo comma, dello Statuto (Corte costituzionale 10 marzo 1983 n. 48; 27 ottobre 1988 n. 993; 26 febbraio 2010 n. 68); questione di cui dunque deve verificarsi la non manifesta infondatezza.

All'uopo, principalmente, occorre interrogarsi sull'idoneità della norma statutaria quale parametro di

costituzionalità, in particolare, sotto i profili evidenziati nella dialettica processuale dalle parti, così enucleabili:

- se l'articolo 24, primo comma, dello Statuto rispetti esso stesso gli articoli 122 e 123 della Costituzione, ovvero se lo statuto non travalichi la sfera de "la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento", da determinare in armonia con la Costituzione, per sconfinare nel "sistema di elezione", che dev'essere invece disciplinato "con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica";

- se, una volta che "i principi fondamentali" delle regole elettorali siano stati cristallizzati nell'articolo 4 della legge 2 luglio 2004 n. 165 e che sia stata imposta la "a) individuazione di un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel consiglio regionale e assicuri la rappresentanza delle minoranze", la scelta di una composizione rigida dell'assemblea regionale, da parte dello Statuto, non debba ritenersi per lo meno disarmonica rispetto alla Costituzione.

Ambedue i dubbi però possono essere fugati.

Quanto alla determinazione del numero dei consiglieri, di cui all'articolo 24, primo comma, dello Statuto, per la riconducibilità della disposizione alla competenza riservata allo statuto depongono una serie di elementi che debbono essere cumulativamente considerati.

Innanzitutto, in base alla nuova formulazione dell'articolo 123 (in cui viene abbandonata la precedente attribuzione limitata alle "norme relative all'organizzazione interna della regione"), non si giustifica una lettura della norma che isoli "la forma di governo" dai "principi fondamentali di organizzazione e funzionamento" e non ne colga invece il significato integrale, che è quello di abilitare lo statuto a definire i tratti fondamentali dell'organizzazione costituzionale e amministrativa dell'ente. Tra questi non può che essere compresa la configurazione dell'assemblea regionale e la sua composizione.

D'altra parte non vi è motivo d'interpretare l'espressione "forma di governo" in modo rigido e restrittivo, una volta constatato che viene recepito non già un istituto giuridico positivamente definito, bensì una categoria concettuale (usualmente riferita allo Stato e collegata con le distinzioni della relativa forma), attraverso la quale vengono astratti i caratteri di modelli storici di organizzazione politico-costituzionale posti in comparazione, con individuazione e accentuazione di elementi caratteristici diversi, sulla cui rilevanza si registra una varietà di valutazioni in dottrina.

Di conseguenza, non vi sarebbe ragione d'includere nella competenza disegnata dall'art. 123 solamente i rapporti tra gli organi di governo della regione, strettamente intesi (con esclusione del corpo elettorale, che pure, secondo posizioni minoritarie ma autorevoli, rientrerebbe in tali relazioni), per concludere che nelle previsioni proprie dello statuto non possa trovare spazio la composizione dell'organo assembleare, che pure denota anch'essa una scelta politica fondamentale.

Ciò contrasterebbe con lo spirito innovativo della legge costituzionale 22 novembre 1999 n. 1, la quale si è ispirata al criterio di massima per cui la determinazione dei caratteri di organizzazione politica della regione dev'essere rimessa all'autodeterminazione di quest'ultima, costituendo, anzi, parte integrante della sua autonomia. Di qui la considerazione che la costituzione degli organi della Regione, attraverso la tornata elettorale e l'applicazione del principio generale per cui si deve agevolare la formazione di maggioranze stabili nel Consiglio (contenuto nella legge 2 luglio 2004, n. 165) non possano non essere il risultato del concorso - e non certo della contrapposizione o della reciproca elisione - delle disposizioni costituzionali (artt. 122 e 123) contestualmente modificate dalla stessa legge costituzionale n. 1 del 1999, le quali andrebbero lette ed interpretate in termini di coerenza e d'integrità sistematica. In particolare l'art. 122 Cost. dev'essere letto in stretta connessione con l'art. 123 Cost., nel senso che spetta alla legge regionale disciplinare il sistema di elezione del presidente e dei componenti della giunta e del consiglio, nonché i casi di ineleggibilità e d'incompatibilità di tali soggetti conformemente al proprio statuto, al quale è rimessa la determinazione della forma di governo e dei principi di organizzazione regionale. Il necessario raccordo tra l'art. 122 e l'art. 123 Cost. può essere ricavato, a contrario, dalla constatazione che si registra una significativa differenza tra l'autonomia (tramite fissazione nello statuto della propria forma di governo) concessa dal legislatore costituzionale alle

Regioni in tale materia, e quella di cui dispongono, invece, gli enti territoriali minori, poiché relativamente a questi ultimi la Costituzione rinvia alla potestà legislativa statale. Tanto è vero che mentre per comuni e province è dato riscontrare una disciplina uniforme, in merito alle forme di governo e ai sistemi elettorali regionali sono possibili (autonome) soluzioni diversificate, sia pure nel rispetto della Costituzione e dei principi generali sanciti nella legge 2 luglio 2004 n.165.

Peraltro, per ritenere condivisibili le tesi attoree, volte a dimostrare l'intangibilità della composizione mobile del consiglio (che discende dai meccanismi introdotti dalla legge 23 febbraio 1995 n. 43 e fatti propri dalla legge regionale 28 gennaio 2005 n. 2) ad opera della fonte statutaria, la locuzione "sistema di elezione", che, secondo l'art. 122 della Costituzione, è oggetto di disciplina "con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica", dovrebbe essere intesa come comprensiva della determinazione del numero dei consiglieri. Su questo presupposto, allora, anche alla fattispecie in esame si attaglierebbe il giudizio pronunciato dalla Corte costituzionale, per la quale "occorre prendere atto che non si può pretendere, in nome della competenza statutaria in tema di "forma di governo", di disciplinare la materia elettorale tramite disposizioni statutarie, dal momento che il primo comma dell'art. 123 ed il primo comma dell'art. 122 sono disposizioni tra loro pari ordinate: anche se sul piano concettuale può sostenersi che la determinazione della forma di governo può (o addirittura dovrebbe) comprendere la legislazione elettorale, occorre prendere atto che, invece, sul piano della Costituzione vigente, la potestà legislativa elettorale è stata attribuita ad organi ed a procedure diverse da quelli preposti alla adozione dello statuto regionale e che quindi lo statuto regionale non può disciplinare direttamente la materia elettorale o addirittura contraddire la disposizione costituzionale che prevede questa speciale competenza legislativa" (sentenza 13 gennaio 2004, n. 2; nonché 5 giugno 2003, n. 196; 6 dicembre 2004, n. 378; 14 giugno 2007, n. 188).

Al riguardo si deve osservare che, per quanto si possano intendere in senso lato termini quali elezioni o materia elettorale (secondo la lettera dell'art. 72, ultimo comma, della Costituzione) o legge elettorale o diritto elettorale, essi si riferiscono pur sempre ad un insieme funzionalizzato comprensivo di procedimenti, organizzazione e atti, attraverso il quale le scelte del corpo elettorale si tramutano in investiture a cariche pubbliche ad tempus. Essi in definitiva esprimono sempre una natura strumentale, conservano la loro connotazione di meccanismo d'investitura con metodo elettivo, che non può quindi, in sé, confondersi con il dato della disciplina dell'organo pubblico (con la sua consistenza e composizione). Tale dato deve normalmente essere espresso dall'atto fondamentale di un ente autonomo, che per la regione, secondo la Costituzione, è individuato nello statuto, il quale "determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento".

Nello stesso senso si è espressa la Corte costituzionale, per la quale "le scelte fondamentali in ordine al riparto delle funzioni tra gli organi regionali, ed in particolare tra il Consiglio e la Giunta, alla loro organizzazione e al loro funzionamento sono riservate dall'art. 123 Cost. alla fonte statutaria" (sentenza 14 giugno 2007, n. 188). In particolare, ritenendo infondati i rilievi d'illegittimità mossi allo Statuto della Regione Marche, nella parte in cui "(agli artt. 7, comma 1, e 11, comma 2) fissa il numero dei componenti del Consiglio medesimo in quarantadue, e non quarantatre", ha chiaramente affermato che tale previsione rientra nella competenza statutaria. Invero, "La norma impugnata non contraddice gli evocati parametri statutarî, ma è coerente con essi. Legittimamente esercitando la propria competenza in ordine alla scelta politica sottesa alla determinazione della "forma di governo" della Regione (art. 123, primo comma, Cost.), il legislatore statutario delle Marche ha infatti stabilito che "Il Presidente della Giunta regionale è eletto a suffragio universale e diretto in concomitanza con l'elezione del Consiglio regionale e fa parte dell'organo consiliare" (art. 7, comma 1) e che "Il Consiglio [regionale] è composto da quarantadue consiglieri" (art. 11, comma 2)" (sentenza 13 gennaio 2006, n. 3).

Ad escludere la plausibilità di una tale operazione ermeneutica estensiva concorre inoltre un argomento di tipo letterale: in realtà, l'art. 123 della Legge fondamentale non utilizza le generiche locuzioni sovraelencate (elezioni, materia elettorale, legge elettorale, diritto elettorale), bensì "sistema di elezione", la quale, nel linguaggio settoriale, si riferisce alla fase dello scrutinio e dell'assegnazione dei

seggi ed esprime un complesso di regole e una combinazione di varie procedure che mirano a consentire l'efficace traduzione dei voti espressi in seggi e cariche, attraverso la definizione del sistema di votazione (ovvero dall'insieme di fattori che concorrono a regolare le elezioni, come le dimensioni delle circoscrizioni, il numero delle preferenze esprimibili, la regolamentazione sulle candidature e l'utilizzo dei mezzi di comunicazione) e del metodo per l'attribuzione dei seggi, con l'applicazione della formula elettorale, classificabile come maggioritaria o proporzionale, a cui si è aggiunta, storicamente più di recente, quella mista.

Per completezza si deve aggiungere che non possono emergere elementi a smentita di tale conclusione dalla legge 17 febbraio 1968, n. 108 (Norme per l'elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale). Tale legge sia nel suo testo originario sia nella versione risultante delle modifiche apportate dalla legge 23 febbraio 1995, n. 43 (Nuove norme per l'elezione dei Consigli delle Regioni a statuto ordinario), nonostante si occupasse espressamente della materia elettorale, determinava all'art. 2 il "Numero dei consiglieri regionali". Ciò però all'epoca (ovvero prima della legge costituzionale n. 1/1999) era sicuramente ammesso e non comportava alcun problema, visto che l'art. 122 della Costituzione allora vigente affidava alla legge statale il compito di fissare tale numero. Di riflesso, anche tale aspetto poteva essere disciplinato dalla medesima fonte che regolamentava le elezioni, pur rimanendo concettualmente ben distinti i due ambiti. Una volta però che la legge costituzionale del 1999 ha scisso le due materie distinguendo tra forma di governo e principi fondamentali di organizzazione e funzionamento (affidati dal novellato art. 123 allo statuto) e sistema elettorale (di spettanza della legge regionale entro i principi fondamentali statali, secondo il non coincidere o che non deve necessariamente coincidere con la formula elettorale del Tatarellum. Il che è coerente con la rinuncia del legislatore costituzionale a riservare alla legislazione statale una disciplina uniforme sul numero predeterminato di consiglieri regionali, con opzione diversa da quella riguardante i comuni e le province. Il sistema sottolinea la stretta correlazione strumentale della materia elettorale con la fissazione, a priori, del numero dei consiglieri da parte dello statuto regionale. Non solo: evidenzia i caratteri di una scelta politica che, se prima era rimessa alla legge statale, ora deve ritenersi rimessa alla più alta delle fonti regionali, ossia allo statuto.

Per i motivi fin qui esposti in ordine alla rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità dell'articolo 10 della legge regionale 28 gennaio 2005 n. 2, essa dunque dev'essere sottoposta al Giudice delle leggi.

P.Q.M.

il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia - sede di Bari - Sez. I, visti gli artt. 1 della legge 9 febbraio 1948 n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, riservata ogni altra pronuncia in rito, nel merito e sulle spese, ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'articolo 10 della legge regionale 28 gennaio 2005 n. 2, in relazione all'articolo 123 della Costituzione, per contrasto con l'articolo 24, primo comma, dello Statuto della Regione Puglia, dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, sospendendo il giudizio in corso. Ordina che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente della Giunta della Regione Puglia, nonché sia comunicata al Presidente del Consiglio regionale pugliese.

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 7 luglio 2010 con l'intervento dei Magistrati:

Doris Durante, Presidente FF  
Giuseppina Adamo, Consigliere, Estensore  
Francesco Cocomile, Referendario

---