



Bollettino ufficiale della Regione Puglia n. 29 del 24/02/2011

SENTENZA TAR PUGLIA 7 dicembre 2010, n.4089

Ricorso elettorale proposto da Pica Giuseppe ed altri c/Regione Puglia.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale
per la Puglia
(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 807 del 2010, proposto da Giuseppe Pica, Gaetano Castiglia, Fedele Lovino e Alfonso Russo, rappresentati e difesi dagli avv.ti Francesco Paolo Bello e Giuseppe Mariani, con domicilio eletto presso il secondo in Bari, via Amendola, 21;

contro

la Regione Puglia;

nei confronti di

Filippo Caracciolo, Michele Mazzarano, Giovanni Epifani, rappresentati e difesi dall'avv. Pierluigi Balducci, con domicilio eletto in Bari, via Melo, 114;

Guglielmo Minervini, rappresentato e difeso dall'avv. Pierluigi Balducci, con domicilio eletto in Bari, via Melo, 114;

Michele Losappio e Arcangelo Sannicandro, rappresentati e difesi dall'avv. Luigi Paccione, con domicilio eletto in Bari, via Q. Sella, 120;

per l'annullamento

- del verbale delle operazioni elettorali per l'elezione del Consiglio regionale della Puglia redatto dall'Ufficio centrale regionale presso la Corte d'appello di Bari in data 30.4.2010 e dei verbali degli Uffici centrali circoscrizionali presso i Tribunali di Bari (del 30.4.2010), Trani (del 30.4.2010), Taranto (del 3.5.2010), Brindisi (del 30.4.2010) e Foggia (del 7.5.2010), nella parte in cui dettano determinazioni in merito alla ripartizione ed assegnazione dei seggi; nonché per la conseguente correzione dei risultati elettorali, come effetto del ricalcolo dei seggi d'assegnare in sede di collegio unico regionale, con connessa proclamazione di elezione dei candidati Lovino Fedele, Cito Mario, Castiglia Gaetano, Scalera Antonio Paolo, Pica Giuseppe e Ruocco Roberto, in luogo di altrettanti candidati alla competizione elettorale illegittimamente dichiarati eletti.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Filippo Caracciolo, di Guglielmo Minervini, di Michele Losappio, di Michele Mazzarano, di Giovanni Epifani e di Arcangelo Sannicandro;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 1 dicembre 2010 il cons. Giuseppina Adamo e uditi per le parti i difensori, avv.ti Francesco Paolo Bello, Giuseppe Mariani, Pierluigi Calducci e Luigi Paccione; Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. I quattro ricorrenti sono tutti residenti ed elettori in vari comuni pugliesi. Essi si sono candidati nell'ultima elezione regionale in liste tutte collegate al candidato presidente Rocco Palese.

Alla stregua di una minuziosa ricostruzione delle fasi di attribuzione dei seggi, contestano il metodo scaturente dal disposto degli artt. 3 e 9, secondo comma, della legge regionale 28 gennaio 2005 n. 2, per i seguenti motivi:

A) Il meccanismo ivi previsto per il quale i 13 seggi d'attribuire alla maggioranza, dopo i 56 assegnati con metodo proporzionale vadano non già ad una lista regionale, come previsto dall'art. 15, comma tredicesimo, n. 2, della legge 17 febbraio 1968 n. 108, come modificato dall'articolo 3 dalla legge 23 febbraio 1995 n. 43, bensì "esclusivamente attingendo dai gruppi di liste provinciali che abbiano conseguito almeno un seggio della quota proporzionale" comporta che il quoziente parziale viene sfruttato "a solo vantaggio dei gruppi di lista provinciali collegate al candidato Presidente risultato eletto" (pag. 29 del ricorso);

B) il risultato dell'applicazione della normativa è ritenuto paradossale in quanto viene a premiare non una maggioranza ma una minoranza che ha ottenuto nella ripartizione proporzionale solo 25 seggi (più il Presidente) a fronte dei 26 seggi conquistati dalle liste collegate al candidato Rocco Palese; la scelta della legge regionale, secondo la prospettazione, snatura l'espressione della volontà popolare ed è illogica, visto che niente impediva, come nella disciplina relativa gli enti locali, d'introdurre un sistema in cui il Sindaco e il consiglio comunale possono risultare espressione di due diverse fazioni politiche;

C) la mancata indicazione del conseguimento della maggioranza nella quota proporzionale e l'omessa specificazione della soglia di accesso, quali condizioni per l'accesso al premio di maggioranza, comporterebbero la violazione di diritti inviolabili affermati dall'art. 21 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 10 dicembre 1948, dall'art. 3 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 20 marzo 1952 e dallo stesso art. 2 della Costituzione; diritti tutti sacrificati al principio di governabilità che non ha rango costituzionale né assume valore assoluto a livello ordinamentale, per cui sarebbe stato necessario operare un delicato bilanciamento (Corte costituzionale n. 107/1996 e nello stesso senso, complessivamente le ulteriori pronunce del Giudice delle leggi richiamate dalla parte: n. 429/1995; n. 2/2004; ord. nn. 15 e 16 del 2008), cui il Legislatore regionale si è invece sottratto;

D) il premio di maggioranza per assicurare la governabilità è sproporzionato, visto che la

frammentazione del quadro politico è già impedita dalla soglia di sbarramento del 5% (4% per le liste collegate). Sulla scorta di tali argomentazioni, gli interessati denunciano quindi la violazione degli artt. 1, 3, 48, 49, 51 e 97 della Costituzione da parte dell'art. 9, secondo comma, della legge regionale 28 gennaio 2005 n. 2, laddove attribuisce il premio di maggioranza di 13 consiglieri alle liste collegate al candidato presidente più suffragato. Ciò al fine di ottenere sia, quali elettori, la rettifica dei risultati in modo che meglio rappresentino la volontà dei votanti, sia, quali candidati, la propria elezione nell'ambito dei 13 seggi non assegnati quale premio di maggioranza all'avversa compagine, nonché la proclamazione dei signori Giuseppe Rocco, Mario Cito e Antonio Paolo Scalera.

Si sono costituiti i signori Giovanni Epifani, Michele Mazzarano, Filippo Caracciolo e Guglielmo Minervini, nonché Michele Losappio e Arcangelo Sannicandro, chiedendo che il gravame sia dichiarato inammissibile e, in subordine, infondato.

Sulle conclusioni delle parti, la causa è stata riservata per la decisione all'udienza del 1 dicembre 2010.

2. Occorre preliminarmente dichiarare inammissibile il ricorso nella parte in cui chiede la correzione delle risultanze elettorali (anche) in favore dei signori Giuseppe Rocco, Mario Cito e Antonio Paolo Scalera, che non sono parti del presente giudizio, pur essendo legittimati a contestare il verbale di proclamazione degli eletti tra i quali non sono ricompresi.

Sono invece da rigettare le ulteriori eccezioni sollevate dai signori Michele Losappio e Arcangelo Sannicandro: da un lato, infatti, il ricorso non doveva essere notificato a tutti i consiglieri dell'attuale maggioranza in Consiglio regionale né al Presidente della Giunta, visto che il medesimo è stato indirizzato ai beneficiari inclusi nella quota maggioritaria e che l'azione è diretta alla sostituzione di soli quattro eletti, individuati nelle liste collegate al Presidente Nichi Vendola; dall'altro, gli istanti non erano tenuti a contestare immediatamente "gli atti di presentazione di lista carenti del "listino" presidenziale" (come si rileva nel controricorso, pagg. 6-7), mancando all'epoca l'attualità della lesione e dell'interesse all'impugnazione.

Nel merito la questione d'incostituzionalità della normativa regionale (in specie, degli artt. 3 e 9 della legge regionale 28 gennaio 2005 n. 2) è manifestamente infondata.

È, indubbio che il voto è la forma principe di estrinsecazione della sovranità appartenente al popolo, ex art. 1 della Costituzione (Corte costituzionale n. 39/1973); è altrettanto indiscusso che l'art. 48, secondo comma, sancisca l'eguaglianza del voto che la persona è chiamata ad esprimere nell'elezione di organi politici come riflettente l'eguale dignità di tutti i cittadini e rappresentante una particolare applicazione del principio fondamentale di eguaglianza, di cui all'art. 3 della Costituzione (Corte costituzionale n. 429/1995). La norma trova applicazione in tutte le competizioni elettorali per il proprio carattere universale.

Il Giudice delle legge ha tuttavia da tempo chiarito che l'art. 48 garantisce la c.d. "eguaglianza in entrata", così da escludere il voto multiplo e il voto plurimo, ma non nella fase di uscita nel senso che "il principio dell'eguaglianza non si estende, altresì, al risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettore. Risultato che dipende, invece, esclusivamente dal sistema che il legislatore ordinario, non avendo la Costituzione disposto al riguardo, ha adottato per le elezioni politiche e amministrative, in relazione alle mutevoli esigenze che si ricollegano alle consultazioni popolari" (Corte costituzionale n. 43/1961; nonché n. 429/1995; ord. n. 15/2008). Si aggiunge nella decisione n. 429/1995 che "l'Assemblea costituente, pur manifestando, con l'approvazione di un ordine del giorno, il favore per il sistema proporzionale nell'elezione dei membri della Camera dei deputati, non intese irrigidire questa materia sul piano normativo costituzionalizzando una scelta proporzionalista o disponendo formalmente in ordine ai sistemi elettorali, la configurazione dei quali resta affidata alla legge ordinaria".

Di conseguenza, il testo costituzionale sembra in sé non precludere una formula elettorale di tipo maggioritario, rimanendo da valutare la ragionevolezza, l'attitudine al fine, la coerenza e la proporzionalità delle misure adottate per garantire la funzionalità e la stabilità degli organi rappresentativi con il sacrificio però dell'applicazione del principio di uguaglianza inteso nella sua portata

etimologica più estesa e rigorosa.

Nello stesso modo le convenzioni internazionali (invocate sub 5, alle pagg. 33-34 del ricorso) esprimono, attraverso una tecnica redazionale che utilizza un fraseggio giuridico “per principi”, valori radicati nell’esperienza politica e giuridica occidentale e perciò; nel loro esprimere standards minimi di democraticità, nulla aggiungono, come parametri per la verifica della legittimità degli atti normativi, alle ben più dettagliate e specifiche disposizioni costituzionali.

Sotto questo profilo, rispetto alle regole costituzionali invocate, deve ritenersi che la disciplina elettorale pugliese esca indenne dalle contestazioni attoree.

Per meglio comprendere la questione è opportuno ricordare che la legge pugliese consente il voto disgiunto (art. 7, comma secondo): ciò comporta che fisiologicamente possa verificarsi il caso che al maggior gradimento ottenuto da un candidato presidente non corrisponda una maggioranza di voti espressi in favore delle liste che lo appoggiano.

Di fatto è avvenuto, nelle elezioni regionali tenutesi il 28-29 marzo 2010, che le liste del candidato presidente Vendola abbiano conquistato nella quota proporzionale 25 seggi (più il Presidente) contro i 26 delle liste legate a Palese. Da questi dati (di cui peraltro gli istanti non chiariscono come corrispondano a quello del totale dei voti assoluti) i ricorrenti inferiscono l’illogicità di un sistema che premia la fazione che ha avuto la peggio nella quota proporzionale.

Il motivo non ha pregio.

A dispetto della sua consequenzialità logica, il ragionamento attoreo invero produce il risultato paradossale di attribuire un peso maggiore (questa volta) al voto di lista rispetto al voto al candidato presidente, con un effetto opposto a quello di cui si lamentano gli istanti, ma pur sempre suscettibile di essere denunciato per violazione del principio di parità ex art. 48, secondo comma, della Costituzione, come (non correttamente) inteso dalle stesse parti. Se si aderisse all’assunto, poi, tale maggior peso, questa disparità nel senso propugnato dai candidati importerebbe che la composizione del consiglio regionale potrebbe risultare nella sua maggioranza sfavorevole al programma del presidente con la conseguente paralisi della macchina regionale.

Ne risulterebbe cioè una legge che, in contrasto con il ruolo riconosciute di legge costituzionalmente necessaria (Corte costituzionale, n. 13/1999; ord. 15/2008), si rivelerebbe illogica, del tutto disfunzionale e, in definitiva, inutilizzabile al fine di costituire maggioranze stabili.

Censurano gli interessati inoltre la mancata fissazione di un limite minimo di voti per usufruire del premio di maggioranza e invocano al proposito l’ordinanza della Corte costituzionale n. 15/2008 (di ammissibilità di un referendum), che al proposito ha segnalato “al Parlamento l’esigenza di considerare con attenzione gli aspetti problematici di una legislazione che non subordina l’attribuzione del premio di maggioranza al raggiungimento di una soglia minima di voti e/o di seggi”, con il pericolo che “Anche una coalizione di piccoli partiti potrebbe, ad esempio, superare con minimo scarto liste singole corrispondenti a partiti più consistenti non coalizzati ed accedere in tal modo, con una bassa percentuale di voti, al premio di maggioranza”.

Tale rischio è però insussistente nella fattispecie, in cui le due coalizioni hanno entrambe superato il 40% dei voti, per cui non è necessario occuparsi ulteriormente del merito della questione (prospettata anche in riferimento all’art. 97 Cost., sotto il profilo dell’imparzialità), data la sua evidente irrilevanza.

Ugualmente priva di riscontro è la denuncia portata violativa della scelta operata dalla normativa regionale di sostituire il riferimento alla “lista regionale” (cosiddetto listone, cui nella legge statale 17 febbraio 1968 n. 108, nella versione vigente, oggetto per il resto di un rinvio materiale implicito, sono attribuiti i seggi aggiuntivi, e che invece è stato eliminato nella Regione Puglia) con quello alle liste circoscrizionali collegate al candidato presidente, le quali direttamente beneficiano del premio di maggioranza; in definitiva, tale opzione comporta anzi e soprattutto una maggiore libertà per l’elettore nell’espressione della propria preferenza.

Non si può poi ritenere che argomenti a sostegno delle tesi dei ricorrenti possano provenire dal confronto con il sistema elettorale dei comuni oltre i 15.000 abitanti, che consentirebbe la compresenza

di una maggioranza consiliare e un sindaco di colore diverso (ex art. 73 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267; v. Corte costituzionale, n. 107/1996; T.A.R. Veneto, I, 30 ottobre 2003 n. 5717).

Il ragionamento non convince già a monte, in quanto per le due discipline sono diversi i parametri costituzionali di riferimento. Mentre per i comuni e le province l'art. 117, secondo comma, lett. p), della Costituzione rinvia alla potestà legislativa statale, sicché la relativa legge elettorale è uniforme, l'art. 122 affida alla legge regionale "Il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi". Tali "principi fondamentali" sono stati in concreto individuati dall'articolo 4 della legge 2 luglio 2004 n. 165, il quale impone in particolare la "a) individuazione di un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel consiglio regionale e assicuri la rappresentanza delle minoranze".

In definitiva, un sistema come quello ipotizzato dalle deduzioni dei ricorrenti, in cui tutti i seggi siano attribuiti con una ripartizione proporzionale, contrasterebbe appunto con l'art. 122 della Costituzione in combinato disposto con l'articolo 4 della legge 2 luglio 2004 n. 165. Ciò, senza peraltro riconoscere alcun valore al previsto voto disgiunto e alla conseguente possibilità di votare per un candidato presidente appartenente ad uno schieramento diverso da quello della lista per il quale si è espressa la preferenza.

Neppure si riscontra alcun'irrazionalità per la contemporanea presenza nella disciplina regionale di una soglia di sbarramento.

Il Collegio al proposito ha già osservato che le regole dell'agone elettorale a livello regionale sono costituzionalmente rimesse alla legislazione regionale con l'osservanza, in primis, del principio generale secondo il quale dev'essere adottato un sistema di elezione che favorisca maggioranze stabili. Tale sistema non necessariamente coincide con il c.d. *Tatarellum* delineato dalla legge 17 febbraio 1968 n. 108, come modificata dalla legge 23 febbraio 1995 n. 43, essendo invece presumibile l'ammissibilità dei vari sistemi cosiddetti misti (T.A.R. Puglia, Bari, I Sez., 8 luglio-25 agosto 2010 nn. 197-207).

Da tale punto di vista, le due misure (soglia di sbarramento e premio di maggioranza), che non rispondono a esigenze tra loro coincidenti (da una parte, quella d'impedire un'eccessiva frammentazione della rappresentanza, incentivando le diverse forze politiche verso forme di aggregazione, con l'effetto - si noti - di favorire nella ripartizione dei seggi le restanti liste, anche di minoranza; dall'altra, quella di assicurare al presidente eletto un'ampia maggioranza che gli consenta di governare stabilmente, che giustifica l'alterazione del criterio di stretta proporzionalità) non presentano, neppure nella loro sinergica portata, profili d'illogicità o di disfunzionalità tali da suscitare dubbi sulla irragionevolezza delle soluzioni contemperative adottate dal legislatore regionale.

Il medesimo giudizio deve esprimersi in relazione al denunciato contrasto della normativa con l'art. 49 della Costituzione, sotto il profilo che il premio di maggioranza impedirebbe ai partiti che non ne beneficiano di concorrere a determinare la politica nazionale. In realtà, la censura opera una certa sovrapposizione tra i partiti e le liste elettorali. In ogni caso, è evidente che un meccanismo elettorale chiaro e legislativamente stabilito, di cui è stata valutata la compatibilità con il principio di parità e l'intima ragionevolezza e proporzionalità, non limita in alcun modo la possibilità di concorrere democraticamente a determinare la composizione e la scelta degli organi rappresentativi.

Dev'escludersi altresì ogni sospetto di violazione dell'art. 51, primo comma, della Costituzione: la norma invocata, infatti, "in rispondenza al principio generale di eguaglianza, si riferisce eminentemente alla capacità di accedere agli uffici pubblici ed alle cariche elettive, in base a requisiti che, fissati dalla legge, rispettino il principio di parità. Ma non si vede come possa ledere tale principio un criterio di ripartizione e di assegnazione dei seggi oggettivamente predeterminato, che opera in modo eguale per tutti i candidati, attribuendo rilievo a collegamenti liberamente stabiliti dalle singole liste e sottoposti alla valutazione degli elettori" (Corte costituzionale, n. 429/1995, p. 3).

Data la complessità delle questioni, sussistono le ragioni che giustificano l'integrale compensazione delle spese di giudizio tra le parti.

P.Q.M.

definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, in parte lo dichiara inammissibile e in parte lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 1 dicembre 2010 con l'intervento dei magistrati:

Doris Durante, Presidente FF

Giuseppina Adamo, Consigliere, Estensore

Giacinta Serlenga, Referendario

PARTE SECONDA

Atti di Organi monocratici regionali
