

**N. 03050/2016REG.PROV.COLL.
N. 10077/2015 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 Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 10077 del 2015, proposto da:

Friolo Maurizio Nunzio Cesare, rappresentato e difeso dagli avvocati Luigi Medugno, Federico Freni, Fulvio Mastroviti e Silvio Giancaspro, con domicilio eletto presso il primo, in Roma, via Panama, 58;

contro

Regione Puglia, in persona del legale rappresentanti *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Ada Matteo e Sabina Ornella Di Lecce, con domicilio eletto presso la rappresentanza della Regione Puglia in Roma, via Barberini, 36;

nei confronti di

Bozzetti Gianluca, rappresentato e difeso dall'avvocato Giuseppe Dalfino, con domicilio eletto presso Alfredo Placidi in Roma, via

Cosseria, 2;

Morgante Luigi, rappresentato e difeso dagli avvocati Pietro e Antonio Quinto, con domicilio eletto presso Alfredo Placidi, in Roma, via Cosseria, 2;

Trevisi Antonio Salvatore, rappresentato e difeso dall'avvocato Gianluigi Pellegrino, con domicilio eletto presso il suo studio, in Roma, corso del Rinascimento, 11;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. PUGLIA – BARI, SEZIONE II, n. 1465/2015, resa tra le parti, concernente la proclamazione degli eletti al consiglio regionale all'esito delle elezioni regionali della Puglia tenutesi il 31 maggio 2015

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Puglia, di Gianluca Bozzetti, Luigi Morgante e Antonio Salvatore Trevisi;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 giugno 2016 il consigliere Fabio Franconiero e uditi per le parti gli avvocati Mastroviti, Giancaspro, Freni, Saverio Sticchi Damiani per delega di Matteo, Di Lecce, Antonio Quinto, anche in delega dell'avvocato Pietro Quinto, Pellegrino e Dalfino;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. L'avvocato Maurizio Nunzio Cesare Friolo impugnava davanti al Tribunale amministrativo regionale per la Puglia – sede di Bari

la proclamazione degli eletti al consiglio regionale della Puglia all'esito delle elezioni del presidente della Regione Puglia e per il rinnovo dell'organo tenutesi il 31 maggio 2015, nelle quali si era candidato alla carica di consigliere per la lista "Forza Italia" nella circoscrizione di Brindisi, ottenendo in essa il numero massimo di preferenze (4.527), ma ciò nondimeno non risultando eletto.

2. Nel proprio ricorso l'avvocato Friolo censurava l'attribuzione di due seggi consiliari alle liste "Movimento politico Schittulli – Area popolare" e "Movimento 5 stelle" in luogo dell'attribuzione di almeno uno di questi alla propria lista.

Secondo il ricorrente la ripartizione così disposta non sarebbe conforme all'art. 15, commi 6 e 7, l. 17 febbraio 1968, n. 108 (*Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale*), come modificata dalla l. reg. 28 gennaio 2005, n. 2 (*Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale*), e da ultimo dalla legge regionale 11 marzo 2015, n. 7 [*Modifiche e integrazioni alla legge regionale 28 gennaio 2005, n. 2 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale)*], perché avrebbe ripartito i 27 seggi consiliari in base al premio di maggioranza spettanti dopo il primo riparto dei 23 seggi su base proporzionale, non tenendo conto delle cifre elettorali delle liste che non avevano superato la soglia di sbarramento prevista dal comma 4 del medesimo art. 15 (8% dei voti validi conseguiti nella regione dalla coalizione di gruppi di liste o gruppi di liste non collegate e 4% dei voti validi conseguiti dal singolo gruppo di liste anche se unito con coalizione con altri).

3. In subordine, il ricorrente sosteneva che, quand'anche non si volesse tenere conto dei gruppi di liste che non hanno superato la soglia di sbarramento, nondimeno, la ripartizione dei seggi successiva a quella mediante il premio di maggioranza a favore della coalizione presentatasi in appoggio al candidato presidente della Regione eletto avrebbe dovuto essere effettuata non già tra le coalizioni di gruppi di liste, formato senza tenere conto di quelli che non hanno superato la soglia di sbarramento, ma tra tutte le cifre elettorali riportate da questi ultimi.

4. In entrambi i casi secondo l'avvocato Friolo il risultato elettorale avrebbe dovuto essere corretto ai sensi dell'art. 130, comma 9, cod. proc. amm. a proprio favore, con la sua proclamazione a consigliere regionale, a scapito rispettivamente dei controinteressati sig.ri Gianluca Bozzetti e Luigi Morgante.

5. Gli assunti descritti non sono stati condivisi dal giudice di primo grado con la sentenza in epigrafe, donde il presente appello, nel quale essi sono riproposti.

DIRITTO

1. La pretesa all'elezione a consigliere regionale svolta dall'avvocato Friolo in via principale si fonda sull'assunto secondo cui i voti attribuiti ai gruppi di liste non ammessi al riparto dei primi 23 seggi su base proporzionale, per avere conseguito una cifra di suffragi inferiore alla soglia di sbarramento prevista dall'art. 15, comma 4, nn. 10) e 12), della citata legge n. 108 del 1968, come modificata dalle leggi regionali nn. 2 del 2005 e n. 7 del 2015 - e cioè, 8 e 4 per cento dei voti validi, rispettivamente alle coalizioni e ai gruppi di liste - rileverebbero

comunque nel successivo riparto secondo il premio di maggioranza spettante alla coalizione o gruppi di liste collegati al candidato presidente della Regione proclamato eletto.

2. Al riguardo va precisato che la ripartizione dei seggi consiliari secondo il sistema elettorale è improntato ad un sistema misto. Infatti, in base al comma 5 del sopra richiamato art. 15 l. n. 108 del 1968, un primo riparto di 23 seggi deve essere effettuato su base proporzionale. A sua volta questo riparto avviene secondo due successivi momenti, e cioè «*dapprima a livello di singola circoscrizione*», vale a dire tra le sei circoscrizioni corrispondenti alle province in cui si articola sul piano amministrativo la Regione Puglia, e «*successivamente, a livello di collegio unico regionale per la ripartizione degli eventuali seggi circoscrizionali residui*».

Ad esso segue il riparto dei restanti 27 seggi, sulla base del premio di maggioranza spettante al gruppo o alla coalizione di gruppi di liste collegati al presidente proclamato eletto (variamente modulato, secondo quanto previsto dal comma 6 dell'art. 15 in esame).

3. Ciò premesso, ai fini del presente giudizio rileva il riparto di questi ultimi 27 seggi. Nell'ambito di tale riparto, l'avvocato Friolo adduce un argomento di carattere letterale fondato sul brocardo *ubi lex voluit distinguit, ubi noluit tacuit*. Questo argomento è fondato sulle espressioni impiegate dall'art. 15 della legge n. 108 del 1968. L'avvocato Friolo sottolinea che mentre nel caso del riparto dei primi 23 seggi consiliari il comma 5 della disposizione in esame prevede che ad esso partecipino le «*liste ammesse*» (lett. a, n. 1), per i restanti 27 seggi, il successivo

comma 6 «*non ha previsto analoga disposizione*» (così nell'appello).

Sempre sul piano letterale, l'appellante evidenzia che quest'ultimo comma impiega il concetto di «*cifra elettorale della coalizione*», richiamando così le disposizioni del comma 4, in virtù delle quali questa grandezza tiene conto di tutte le liste o gruppi di liste facenti parte della coalizione, prima dell'applicazione delle soglie di sbarramento.

4. Sul piano logico l'avvocato Friolo evidenzia che le coalizioni che abbiano superato la soglia di sbarramento di loro pertinenza (8% dei voti validamente espressi) sono titolate a partecipare al riparto dei 27 seggi in base al premio di maggioranza sommando anche i voti dei gruppi di liste che invece non hanno superato la soglia per essi prevista (4% dei voti validamente espressi), dal momento che è la «*cifra elettorale della coalizione unitariamente considerata che consente alla stessa di partecipare alla ripartizione*». In questa prospettiva – prosegue l'appellante – sarebbe inoltre irragionevole operare il riparto in questione con il medesimo criterio previsto per quello dei primi 23 seggi. Infatti, mentre in quest'ultimo caso la competizione si svolge tra i gruppi di liste circoscrizionali, nel secondo la stessa competizione si incentra invece tra le coalizioni di tali gruppi e in particolare sul premio di maggioranza riconosciuto a favore di quella presentatasi in appoggio al candidato presidente della Regione risultato eletto.

5. Nessuno degli assunti dell'avvocato Friolo può essere condiviso.

6. Sul piano letterale, nel disciplinare la soglia di sbarramento, i

numeri 10 e 12 del comma 4, dell'art. 15 l. n. 108 del 1968 (come anche il n. 11, concernente i singoli gruppi non collegati ad altri), prevedono che l'Ufficio centrale regionale di «*esclude dalla ripartizione dei seggi*» le coalizioni o gruppi di liste che non abbiano superato le percentuali a tal fine previste.

Nel riferirsi dunque alla ripartizione dei seggi *tout court* ed in assenza di contrarie disposizioni espresse le norme in esame escludono qualsiasi recupero delle cifre elettorali di tali coalizioni o gruppi di liste, ai fini dei successivi riparti di seggi. In altri termini, la soglia di sbarramento ha un'applicazione generalizzata rispetto a tutti i riparti previsti dalle successive disposizioni della legge regionale pugliese n. 2 del 2005.

7. 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 poc'anzi citato con riguardo al «*riparto degli ulteriori 27 seggi*».

8. In base a questa considerazione diviene privo di rilievo ogni argomento basato sull'analisi di ordine letterale della normativa elettorale regionale.

In particolare, non può essere sopravvalutata la circostanza che per il riparto sulla base del premio di maggioranza nel ridetto comma 6 dell'art. 15 non vi sia alcun riferimento alle «*liste ammesse*», ma alla «*cifra elettorale della coalizione*». Infatti, una volta introdotte le soglie di sbarramento le stesse, in linea con quanto già

affermato in passato dall'Adunanza plenaria di questo Consiglio di Stato (decisione 21 aprile 1997, n. 13), non possono che rilevare ad ogni effetto, ovvero per qualsiasi riparto in cui si articolano i procedimenti di attribuzione dei seggi nell'organo a base elettiva.

La tesi dell'appellante si risolve invece in una petizione di principio, che dà per dimostrato ciò che invece avrebbe dovuto essere dimostrato, rovesciando i termini del rapporto tra regola espressa (sbarramento) ed eccezione, che avrebbe richiesto una previsione altrettanto esplicita.

9. Anche gli argomenti di ordine logico e sistematico enucleati dall'appellante non trovano alcuna conferma dall'analisi complessiva del sistema previsto in Puglia per le elezioni regionali.

L'art. 15, comma 6, n. 5, lett. a), l. n. 108 del 1968 prevede infatti che *«i seggi attribuiti alle liste del gruppo non collegato ad altri sono ripartiti tra le circoscrizioni seguendo la graduatoria decrescente dei voti residuati espressi in percentuale del relativo quoziente elettorale circoscrizionale di cui al quinto comma, lettera a), numero 1), iniziando dalla prima circoscrizione alla quale non è stato ancora attribuito il seggio»*.

Da questa disposizione si evince che ai fini del riparto in questione sono utilizzati i voti residuati dai riparti precedentemente effettuati, e nell'ambito di questi è utilizzata la stessa graduatoria di voti decrescenti conseguiti dalle liste su base circoscrizionale, procedendo all'attribuzione di voti in continuità con gli stessi precedenti riparti, a beneficio di quelle circoscrizioni che da essi non hanno conseguito seggi.

10. Per contro, la nozione di «*cifra elettorale della coalizione*» è enunciata nella successiva lettera b), del medesimo art. 15, comma 6, n. 5), ed in particolare all'ipotesi contemplata al n. 1) di tale lettera [così arrivandosi alla seguente ripartizione: art. 15, comma 6, n. 5, lett. b), n. 1)]. Ebbene, questa ipotesi è relativa al diverso caso in cui a sostegno del candidato presidente della Regione risultato eletto si sia presentata una coalizione di gruppi di liste, e non quindi un gruppo di liste coalizzato con altri. In particolare, la grandezza in questione funge da dividendo in relazione al quale ottenere, attraverso la divisione per il «*numero dei seggi da ripartire*», il quoziente elettorale sulla cui base effettuare la ripartizione dei seggi in questione tra i gruppi di liste facenti parte della coalizione [ai sensi del successivo art. 15, comma 6, n. 5, lett. b), n. 2)]. Quindi, la stessa grandezza non può invece essere correlata alla cifra elettorale prevista dal precedente comma 4 della medesima disposizione, determinata prima dell'applicazione delle soglie di sbarramento.

11. Oltre a denotare l'assenza di basi testuali a conforto di qualsiasi tesi volta a ricavare sul piano dell'interpretazione letterale della normativa regionale in materia una differente modalità di computo delle cifre elettorali a seconda del tipo di riparto da effettuare, l'esame delle disposizioni in questione non fornisce alcuna conferma rispetto ad ipotesi ricostruttive di tipo logico e sistematico formulate dall'appellante.

Nello specifico, in base all'art. 15, comma 6, n. 5, lett. a), il cui contenuto è stato riportato in precedenza, non risultano percorribili alternative rispetto a quella secondo cui il riparto dei 27 seggi deve

avvenire in continuità con i riparti precedenti, e precisamente con quello relativo ai «*voti residuati*» dal riparto a quoziente intero su base circoscrizionale, effettuato a livello di collegio unico regionale ex art. 15, comma 5, lett. d), ed e), della medesima legge regionale, in cui è impiegato medesimo il concetto.

12. Con la residua censura svolta in via subordinata rispetto a quelle finora esaminate l'avvocato Friolo sostiene che il riparto dei 27 seggi consiliari tra i gruppi di liste non presentati in appoggio al candidato presidente della Regione eletto debba avvenire sulla base delle rispettive cifre elettorali «*senza tenere conto delle coalizioni*», e precisamente delle cifre elettorali di queste ultime, da cui sono sottratte le cifre elettorali delle liste che non hanno superato la soglia di sbarramento per esse prevista dalla legge n. 2 del 2005.

13. Anche questo assunto non è fondato.

Per il riparto dei 27 seggi tra la coalizione di liste collegati al presidente l'art. 15, comma 6, n. 5), lett. b), nn. 1 e 2, fa riferimento dapprima alla coalizione, di cui prevede si debba determinare il quoziente sulla base della relativa cifra elettorale e quindi alla relativa divisione. Queste modalità sono espressamente richiamate dal successivo comma 7 per le stesse modalità di assegnazione dei seggi tra i gruppi e le coalizioni di gruppi non collegati al presidente proclamato eletto.

Conseguentemente, come già rilevato dal Tribunale amministrativo, non vi è spazio alcuno per la diversa tesi sostenuta dall'appellante, secondo cui in questa seconda ipotesi non dovrebbe tenersi conto della cifra elettorale di coalizione.

Del resto, anche in questo caso verrebbe surrettiziamente derogato il meccanismo connesso alla soglia di sbarramento, per il quale nessun limite di ordine testuale è previsto dalla normativa in esame.

14. L'appello deve quindi essere respinto, ma le spese del presente grado di giudizio possono essere compensate tra tutte le parti in ragione della natura della questione controversa.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Compensa le spese di causa tra tutte le parti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 9 giugno 2016 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Severini, Presidente

Sandro Aureli, Consigliere

Fabio Franconiero, Consigliere, Estensore

Raffaele Prosperi, Consigliere

Oreste Mario Caputo, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 11/07/2016

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)