

**N. 03306/2016REG.PROV.COLL.
N. 09634/2015 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 9634 del 2015, proposto da:

Scalera Antonio Paolo, rappresentato e difeso dagli avvocati Federico Tedeschini e Fabrizio Lofoco, con domicilio eletto presso il primo, in Roma, largo Messico, 7;

contro

Regione Puglia, in persona del presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Sabina Ornella Di Lecce e Ada Matteo, con domicilio eletto presso la delegazione della Regione, in Roma, via Barberini, 36;

nei confronti di

Mennea Ruggiero, rappresentato e difeso dagli avvocati Luigi Rotunno e Nino Sebastiano Matassa, con domicilio eletto presso Alfredo Placidi, in Roma, via Cosseria, 2;

Caracciolo Filippo;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. PUGLIA – BARI, SEZIONE II, n. 1354/2015, 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 e di Ruggiero Mennea;

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 Tedeschini, Lofoco, Di Lecce, Saverio Sticchi Damiani, per delega di Matteo, e Matassa;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Il sig. Paolo Antonio Scalera 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 nella lista “Popolari”, nella circoscrizione di Taranto, non risultando eletto.

2. Nel proprio ricorso il sig. Scalera censurava l’erronea attribuzione alla propria lista di tre seggi, nelle circoscrizioni di

Bari, Lecce e Foggia, in luogo delle quattro che invece asseriva spettare alla medesima formazione politica, e la sua conseguente mancata proclamazione a consigliere, quale candidato più votato nella circoscrizione di Taranto.

Le censure del ricorrente si incentravano sul primo riparto dei seggi in consiglio, e cioè quello da effettuare su base proporzionale per 23 seggi consiliari sui 50 totali di cui si compone l'organo. Al riguardo, il sig. Scalera sosteneva che dopo il primo riparto, in base al quoziente elettorale circoscrizionale "intero", quello successivo sulla base dei voti residuati da questa prima assegnazione tra i vari gruppi di liste avrebbe dovuto essere effettuato computando anche i voti dei gruppi di liste non ammesse al primo riparto in base alla soglia di sbarramento prevista dall'art. 15, comma 4, l. 17 febbraio 1968, n. 108 (*Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale*), come modificata dalle leggi regionali 28 gennaio 2005, n. 2 (*Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale*), e 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)*].

3. Gli assunti del sig. Scalera 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 del sig. Scalera ad essere proclamato consigliere regionale si fonda sull'assunto secondo cui i voti attribuiti ai

gruppi di liste non ammessi al riparto dei seggi sulla base del quoziente elettorale intero, 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 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.

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, 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 dei primi 23 seggi. Nell'ambito di quest'ultimo, il sig. Scalera deduce che ai fini dell'attribuzione dei seggi non assegnati in base al quoziente "intero" - cioè al *«quoziente elettorale circoscrizionale»*, dato dalla cifra elettorale di tutte le liste

«*ammesse al riparto*» per il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione più uno, quante volte lo stesso «*risulti contenuto nella cifra elettorale di ciascuna lista*» [art. 15, comma 5, lett. a), n. 1), l. n. 108 del 1968] - andrebbero recuperati nel collegio unico regionale appositamente previsto i voti dei gruppi di liste che non hanno raggiunto la soglia di sbarramento.

4. Gli assunti dell'odierno appellante si fondano sulle previsioni contenute nella successiva lettera b) – e) dell'art. 15, comma 5, in esame, ed in particolare sulle modalità con cui ai fini di questo riparto dei seggi nell'ambito del collegio unico regionale si deve determinare il «*quoziente elettorale regionale*» (lett. d). Il sig. Scalera evidenzia sul punto che in base alla norma in esame tale quoziente è ottenuto dalla divisione «*dei voti residuati di tutti i gruppi di liste per il numero dei seggi da attribuire*», senza ulteriore riferimento alle liste «*ammesse al riparto*». Questo riferimento è invece previsto dalla lettera a) per l'attribuzione dei seggi in base al quoziente “intero”.

Sulla base di questa premessa, il sig. Scalera trae la conseguenza che i voti residuati «*non possono che essere quelli non conteggiati nelle operazioni precedenti, avendo riguardo sia a quelli delle liste ammesse al riparto che a quelle escluse da questo*». L'appellante soggiunge che l'opposta soluzione seguita dall'Ufficio centrale regionale, di escludere invece da questo ulteriore riparto le liste la cui cifra elettorale è risultata inferiore alle soglie di sbarramento, oltre a non essere prevista sul piano letterale dalla legislazione elettorale regionale, comporterebbe un ingiustificato sacrificio della volontà popolare, accentuando la non

corrispondenza tra i suffragi complessivamente espressi dal corpo elettorale e la rappresentanza nell'organo consiliare derivante dalle soglie in questione.

5. Gli assunti del sig. Scalera non possono essere condivisi.

Come infatti deduce l'appellato sig. Mennea, il recupero dei voti delle liste ai fini dell'attribuzione dei seggi residuati dal primo riparto in base al quoziente intero non è innanzitutto ricavabile dal tenore letterale complessivo del sistema elettorale regionale pugliese, né tanto meno lo è in forza di un'interpretazione di carattere logico-sistematico.

6. Ed infatti, dal primo punto di vista, 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* le norme in esame escludono, in assenza di contrarie disposizioni espresse, un recupero delle cifre elettorali di tali coalizioni o gruppi di liste, ai fini del riparto di seggi residuati da quello effettuato in base al quoziente elettorale intero.

7. Sotto questo profilo non può quindi essere sopravvalutata la circostanza che per la determinazione del quoziente elettorale regionale non sia operato alcun riferimento alle liste *«ammesse al riparto»*, ma solo ai *«voti residuati»*. Una simile ripetizione era in realtà superflua, tanto alla luce della norma sul premio di maggioranza, quanto in considerazione del fatto che ai fini

dell'ulteriore riparto *«dei seggi non attribuiti in tutte le circoscrizioni della regione»* è prevista la determinazione del *«totale dei voti residuati di ciascun gruppo di liste»* [art. 15, comma 5, lett. b) e c)].

8. In altri termini, la tesi dell'appellante si risolve 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.

L'analisi letterale della legge n. 108 del 1968, come modificata dalle più volte citate leggi regionali, non fornisce pertanto alcun elemento a suffragio delle tesi del sig. Scalera.

9. Al contrario tale analisi la smentisce, allorché per le due operazioni finalizzate ad ottenere i diversi quozienti elettorali, dapprima a livello di singola circoscrizione e quindi nell'ambito del collegio unico regionale, pone come base di partenza lo stesso dividendo, e cioè le *«cifre elettorali di tutte le liste ammesse al riparto»*, salvo nel secondo caso scomputare i voti validi ai fini del quoziente intero e tenere conto dei soli voti residuati dalla prima operazione.

10. Inoltre, sul piano sistematico, le descritte modalità di funzionamento sono tipiche dei sistemi elettorali su base proporzionale del tipo di quello cui si ispira la legislazione pugliese in materia. Con esse si tende a realizzare l'obiettivo di rispecchiare in modo fedele la volontà popolare, impedendo che i voti utilizzati ai fini del riparto in base al quoziente elettorale intero pesino due volte, e cioè anche per la ripartizione dei seggi

non attribuiti secondo il quoziente elettorale intero.

11. Il medesimo sistema è anche coerente 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 procedimenti 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). Conseguentemente, anche sotto il profilo sistematico la tesi del sig. Scalera è priva di fondamento.

12. L'appellante sostiene inoltre che questa interpretazione del sistema elettorale vigente nella Regione Puglia sarebbe costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 48 e 49 della Carta fondamentale.

13. Tuttavia, palese l'inconferenza nel caso di specie della seconda delle disposizioni ora citate, in cui è riconosciuta la libertà di associazione in partiti politici, è manifestamente infondata anche la questione di costituzionalità sotto il profilo della prima delle medesime disposizioni.

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).

14. 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 in esame).

Per contro, 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.

15. Sotto il medesimo profilo finora esaminato, il sig. Scalera deduce infine un contrasto tra il sistema elettorale pugliese ed i principi espressi dagli art. 22 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e 39 e 40 della Carta fondamentale dei diritti dell'Unione.

16. Tuttavia, le norme sovranazionali invocate dall'appellante riproducono nella sostanza i principi di parità del voto espressi

dalla Costituzione italiana, per cui ai fini del relativo rigetto è sufficiente richiamare le considerazioni poc'anzi espresse.

17. Non residuando ulteriori censure l'appello deve quindi essere respinto ma le spese del presente grado di giudizio possono essere compensate tra per la novità 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 tra tutte le parti in causa.

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
Fabio Franconiero

IL PRESIDENTE
Giuseppe Severini

IL SEGRETARIO

