

ECC.MO CONSIGLIO DI STATO IN S.G.

RICORSO IN APPELLO

ex art. 131 c.p.a.

per **Giuseppe Longo** (LNGGPP52C17A662Q) nato a Bari il 17.3.1952 e residente in Modugno, Vico N. Capitano n. 4, rappresentato e difeso, giusta procura in calce al presente atto, dagli avv.ti prof. Gennaro Terracciano (TRRGNR60E08F839R) e prof. Ida Maria Dentamaro (DNTDMR54B60A662S), ed elettivamente domiciliati presso lo studio del primo in Roma alla Piazza San Bernardo n. 101 (comunicazioni via pec agli indirizzi digitali gennaroterracciano@ordineavvocatiroma.org e dentamaro.idamaria@avvocatibari.legalmail.it)

contro

Vito De Palma

- *appellato/ricorrente principale in 1° grado* -

Michele Mazzarano

- *appellato/ricorrente incidentale in 1° grado* -

e nei confronti di

- **Regione Puglia**, in persona del Presidente p.t.

- Francesco La Notte

- Ruggiero Mennea

- Popolari con Emiliano

per l'annullamento e la riforma, previa sospensione dell'efficacia,
della sentenza del TAR Puglia, Bari, Sez. III, n. 466 del 13.3.2021 e del dispositivo di sentenza, e della relativa sentenza di cui ancora non si conoscono le motivazioni, dello stesso Tar Puglia, Bari, Sez. III, n. 1777 del 01.12.2021.

* * * * *

A) Fatto

In seguito alle consultazioni elettorali degli scorsi 20 e 21 settembre 2020, l'Ufficio Centrale Regionale (UCR) presso la Corte d'Appello di Bari ha proclamato eletto Presidente della Regione Puglia il dottor Michele Emiliano.

Unitamente alla proclamazione del Presidente, in data 29.10.2020 lo stesso Ufficio ha proclamato i consiglieri eletti, attribuendo alla coalizione collegata al medesimo il

premio di maggioranza in misura tale da raggiungere complessivi 29 seggi, avendo l'Ufficio calcolato la percentuale di voti conseguiti dalla coalizione vittoriosa, rispetto al totale dei voti validi conseguiti da tutti i candidati alla presidenza, nella misura del 40,93% dei voti delle liste, ai sensi della normativa che si richiamerà *infra*.

Tale attribuzione ha sovvertito i dati esposti su "Eligendo", programma messo a disposizione sul sito del Ministero dell'Interno nell'immediatezza della consultazione, con finalità meramente informative, che aveva indicato in numero di 27 i seggi spettanti alla maggioranza, con ciò innescando, durante la fase conclusiva delle operazioni elettorali, un improprio dibattito mediatico e politico.

Avverso i risultati emersi dalle operazioni eseguite dall'UCR, hanno proposto ricorso numerosi candidati non eletti, denunciando vizi di varia natura.

Nonostante la stretta correlazione tra i diversi giudizi, riscontrabile sul piano sia soggettivo che oggettivo, il Giudice di prime cure ha ritenuto di non riunire i ricorsi; pertanto, sembra opportuno qui sottoporre all'Ecc.mo Consiglio di Stato, seppur in forma sintetica, un quadro complessivo delle questioni salienti già affrontate in appello, in quanto interferenti o comunque rilevanti rispetto a quelle oggetto del presente giudizio.

Alcuni candidati nello schieramento vincitore, non eletti in quanto candidati in liste che non hanno superato la soglia di sbarramento del 4%, hanno censurato le modalità seguite dall'Ufficio per il calcolo di tale soglia, effettuato rapportando i voti validi delle liste (Senso Civico e Italia in Comune) al totale dei voti validi conseguiti da tutti i candidati alla carica di Presidente, coincidente con il totale dei voti espressi dall'elettorato nella Regione.

Altri candidati nello schieramento vincitore, risultati non eletti all'interno del gruppo di liste del Partito Democratico, hanno censurato le modalità di scorrimento della graduatoria tra le circoscrizioni ai fini della distribuzione dei seggi nell'ambito del gruppo stesso (De Santis, Blasi, Cicoletta).

Entrambe tali questioni sono state già sottoposte anche al vaglio di Codesto Ecc.mo Giudice d'appello e decise con le pronunce che si richiameranno opportunamente *infra*.

Per quanto riguarda i provvedimenti oggetto del presente giudizio, il sig. Vito De Palma, primo dei non eletti nella lista “Forza Italia”, collegata al candidato presidente non eletto Raffaele Fitto, ha proposto ricorso lamentando una errata applicazione della legge elettorale, relativamente all’attribuzione del premio di maggioranza che, a suo dire, dovrebbe essere ridimensionato attribuendo 27 seggi (anziché 29) alla coalizione collegata al Presidente eletto e ben 23 seggi (anziché 21) agli schieramenti di opposizione.

Ha proposto ricorso analogo anche il sig. Antonio Scalera, primo dei non eletti nella lista “La Puglia Domani”, anch’essa collegata al candidato presidente non eletto Raffaele Fitto, sostenendo le medesime tesi.

I suddetti ricorrenti hanno chiesto, pertanto, di subentrare ai consiglieri Longo (odierno appellante) e Pendinelli, insediati agli ultimi posti (rispettivamente, 28° e 29°) tra i consiglieri di maggioranza.

Tuttavia, tra le argomentazioni a sostegno delle loro posizioni, i ricorrenti in prime cure non hanno evidenziato alcun ancoraggio normativo e si sono limitati ad invocare giurisprudenza formatasi sulle elezioni precedenti, che però risulta inconferente e non sovrapponibile alla fattispecie oggi controversa, poiché non è riferita all’attribuzione del premio di maggioranza, operazione -questa- mai sottoposta al vaglio del Giudice Amministrativo.

B) Svolgimento del precedente grado di giudizio

Costituitesi ritualmente le parti intimare, all’udienza del 14.01.2021, con ordinanza collegiale n. 87/2021, è stata disposta l’integrazione del contraddittorio nei confronti di tutti i membri del Consiglio Regionale in carica, con conseguente rinvio per la trattazione al 3.3.2021.

All’esito dell’udienza del 3.3.2021, il TAR ha emesso due sentenze “gemelle” non definitive, nn. 465 e 466 pubblicate il 13.3.2021, con cui, in accoglimento dei ricorsi Scalera e De Palma, ha disposto *“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 hanno superato la 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”; la rinnovazione è stata affidata alla Prefettura di Bari.

Per tale ragione, alcune parti (tra queste, l’odierno appellante) hanno proposto ritualmente riserva d’appello avverso la sentenza non definitiva, attendendo di conoscere l’esito dell’istruttoria prefettizia.

L’udienza per la proclamazione degli eletti, prevista a seguito della disposta istruttoria, è stata fissata all’8.7.2021.

Nelle more, però, il Tar aveva respinto (con sentenze definitive n. 142 del 22.01.2021 e n. 148 del 25.01.2021) i ricorsi riguardanti la modalità di calcolo della soglia di sbarramento per l’accesso alla ripartizione dei seggi, fissata dalla legge regionale al 4%, contestata dalle liste Senso Civico e Italia in Comune; queste ultime avevano proposto appello.

Inoltre, i consiglieri Ruggiero Mennea e Michele Mazzarano avevano impugnato la sentenza non definitiva del Tar Bari n. 865/2021, resa in altro giudizio ad iniziativa Blasi, riguardante il tema dello scorrimento della graduatoria ai fini della distribuzione dei seggi attribuiti al PD tra le sei circoscrizioni territoriali; l’udienza di trattazione era stata fissata al 27 luglio 2021.

Di conseguenza il TAR, preso atto che i ricorsi proposti dai candidati De Palma e Scalera avevano oggetto parzialmente analogo a quest’ultimo (il metodo di scorrimento della graduatoria dei voti residuati e la conseguente assegnazione dei seggi con il meccanismo del premio di maggioranza previsto dalla legge elettorale pugliese), ha ritenuto opportuno attendere la pronuncia dell’Ecc.mo Consiglio sulle questioni sopra sinteticamente descritte, sicché ha rinviato la trattazione al 29 settembre 2021, osservando che *“la decisione del Consiglio di Stato è certamente destinata ad incidere sulla definitiva risoluzione della questione oggetto del presente ricorso, atteso che l’eventuale riforma della pronuncia resa in primo grado andrebbe ad incidere direttamente sulla proclamazione degli eletti”*.

Le sentenze del Consiglio di Stato sono state rispettivamente:

- 5618/2021 del 30.7.2021 (Blasi c/ Mazzarano e Mennea), con cui il Giudice, risolvendo la questione interna al Partito Democratico, ha riformato la sentenza parziale di primo grado, **confermando i risultati elettorali dell’UCR;**

- 5810/2021 del 9.8.2021 (Italia in Comune - questione calcolo delle soglie di sbarramento), con cui il Giudice ha confermato la sentenza parziale di primo grado, **confermando i risultati elettorali dell'UCR;**
- 5838/2021 del 9.8.2021 (Senso Civico - questione calcolo delle soglie di sbarramento) con cui il Giudice ha confermato la sentenza parziale di primo grado, **confermando i risultati elettorali dell'UCR.**

Alla luce dei principi emersi dalle pronunce di appello appena richiamate - alcuni, peraltro, in netto contrasto con l'impostazione del Giudice di prime cure - il TAR, all'udienza del 29.9.2021, ha disposto nuovamente istruttoria, demandando alla Prefettura di aggiornare i calcoli e rinviando il tutto all'udienza del 30.11.2021 per la proclamazione degli eletti.

All'esito di tale udienza, il giorno successivo 1° dicembre 2021 è stato pubblicato il dispositivo indicato in epigrafe, con cui il Tar, *“PER LE RAGIONI CHE SARANNO ESPOSTE IN MOTIVAZIONE [...] definitivamente pronunciando [...] conferma la sentenza parziale di questo T.A.R. n. 466/2021 e, per l'effetto, corregge i risultati elettorali nei termini di cui in motivazione, annulla l'elezione di Giuseppe Longo e proclama eletto il ricorrente Vito De Palma.”*

La seduta consiliare per la surroga è stata immediatamente fissata al 14 dicembre p.v., sicché, non essendo esattamente prevedibile la data in cui sarà depositata la motivazione, l'interessato Giuseppe Longo è costretto a proporre il presente appello al fine di richiedere tutela cautelare, anche in via provvisoria *inaudita altera parte*, con riserva di eventuali motivi aggiunti dopo il deposito della motivazione.

Le decisioni in questione meritano di essere annullate e riformate alla stregua delle seguenti considerazioni.

C. Diritto

C.1. Inquadramento normativo

L'articolato procedimento di competenza prima degli Uffici Centrali Circostrizionali e poi dell'Ufficio Centrale Regionale volto alla proclamazione degli eletti è disciplinato dall'art. 15, co. 6 della L. n. 108/1968, come da ultimo sostituito dall'art. 8 della L.R. Puglia n. 7/2015 (d'ora in avanti, per brevità, definito “art. 15”), rubricato *“Operazioni dell'ufficio centrale circostrizionale e dell'ufficio centrale regionale”*

La norma, in relazione alle operazioni dell'Ufficio Centrale Regionale (UCR), prevede una sequenza di *steps* che contemplano, in un primo momento, la determinazione ai sensi del **comma 4**:

- delle cifre elettorali dei candidati alla carica di Presidente;
- del totale dei voti validi conseguiti nella Regione;
- della percentuale di voti validi conseguiti da ciascun candidato Presidente;
- della graduatoria dei candidati Presidenti, individuando così il candidato vincitore;
- della cifra elettorale di ciascun gruppo di liste;
- della cifra elettorale **di ciascuna coalizione di gruppi di liste**;
- delle percentuali di ciascun gruppo di liste collegato in coalizione, **di ciascuna coalizione di gruppi** e dei singoli gruppi non collegati ad altri, rapportando la cifra elettorale conseguita da ciascuno al totale dei voti validi conseguiti da tutti i candidati alla carica di Presidente.

Solo successivamente, a termini del medesimo **comma 4**, l'UCR applica le soglie di sbarramento per escludere dal riparto dei seggi i gruppi di liste che non hanno superato tali soglie e procedere così, in applicazione del successivo **comma 5**, a ripartire i primi 23 (su 50) seggi.

Fino a questo punto non vi è menzione dell'altro correttivo maggioritario (c.d. "premio di maggioranza"), unico oggetto della presente controversia, che viene appunto applicato, in base al **comma 6**, solo **dopo** il riparto dei primi 23 seggi.

Con espresso riguardo all'assegnazione, appunto, del "premio di maggioranza" -si ripete, unico punto contestato in questo giudizio- il **comma 6** del detto art. 15 definisce le modalità di assegnazione, seguite pedissequamente dall'UCR, disponendo come segue:

*L'Ufficio centrale regionale, **successivamente**, procede al riparto degli ulteriori 27 seggi. A tal fine:*

*1) **accerta** il numero dei seggi conseguiti e **la percentuale di voti validi raggiunta dal gruppo o dalla coalizione di gruppi collegati al presidente proclamato eletto**;*

2) qualora la percentuale di voti validi raggiunta sia pari o superiore al 40 per cento, **assegna** a essi un numero di seggi tale che assicuri in Consiglio una maggioranza di 29 consiglieri su 50 assegnati;

3) qualora la percentuale di voti validi raggiunta sia inferiore al 40 per cento ma non anche al 35 per cento, **assegna** a essi un numero di seggi tale che assicuri in Consiglio una maggioranza di 28 consiglieri su 50 assegnati;

4) qualora la percentuale di voti validi raggiunta sia inferiore al 35 per cento, **assegna** a essi, un numero di seggi tale che assicuri in Consiglio una maggioranza di 27 consiglieri su 50 assegnati;

5) **quindi, ripartisce i seggi così come determinati**, per effetto del verificarsi di una delle condizioni di cui ai numeri 2), 3) o 4) **tra le liste del gruppo o della coalizione di gruppi collegati al presidente proclamato eletto. A tal fine:**

[...] b) i seggi **spettanti alla coalizione** di gruppi sono ripartiti tra i gruppi stessi attuando le seguenti operazioni:

1) l'Ufficio divide la cifra elettorale **della coalizione** per il numero dei seggi da ripartire; nell'effettuare l'operazione trascura l'eventuale parte frazionaria del quoziente;

2) divide poi la cifra elettorale di ciascun gruppo di liste per il quoziente così ottenuto: il risultato rappresenta il numero di seggi da assegnare a ciascun gruppo. I seggi che rimangono ancora da attribuire sono assegnati ai gruppi per i quali queste ultime divisioni hanno dato maggiori resti e, in caso di parità di resti, ai gruppi che hanno conseguito le maggiori cifre elettorali. I seggi attribuiti a ciascun gruppo di liste sono ripartiti tra le circoscrizioni seguendo le modalità di cui alla lettera a) del presente comma”.

C.2. Erroneità della motivazione. Violazione degli artt. 48, 1 e 3 Cost. e del canone ermeneutico dell'interpretazione costituzionalmente orientata.

La sentenza gravata ha condiviso l'impostazione data dal ricorrente, ossia ha ritenuto 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 sarebbe dovuto essere tale da assegnare solo 27 seggi su 50, e non 29 come l'UCR ha fatto (cfr. sentenza pag. 4).

Come ammesso dallo stesso Giudice di primo grado, i ricorsi sono stati accolti “*sulla scorta di due precedenti conformi della Sezione, riferiti alla scorsa tornata elettorale, confermati in appello: sentenza n. 1354/2015, confermata dal Consiglio di Stato, Sez. V, n. 3306/2016 e sentenza 1465/2015, confermata dal Consiglio di Stato, Sez. V, n. 3050/16*”.

Nessuna argomentazione nuova -né in fatto né in diritto- ma una sorta di “mero rinvio”, nonostante la radicale differenza rispetto ai casi affrontati nelle pronunce richiamate, come in più occasioni precisato dalle difese della Regione Puglia e di tutti i controinteressati.

Invero, nella sentenza TAR Puglia, Bari, Sez. II, n. 1354/2015, confermata da Cons. Stato, Sez. V, n. 3306/2016, non è stato affrontato, neanche di sfuggita, il tema dell'attribuzione del premio di maggioranza, oggi unico oggetto del contendere.

Infatti, la doglianza mossa in quei giudizi dal ricorrente del 2015 era incentrata sulla contestazione delle operazioni effettuate in sede di Collegio Unico Regionale **nella fase del primo riparto** dei seggi (in quella fase, 23), senza che alcuna contestazione investisse il premio di maggioranza all'epoca assegnato fino a concorrenza di 29 seggi.

Nulla fu deciso, quindi, in relazione al *quantum* del premio suddetto, anche perché, nelle elezioni pugliesi del 2015, la coalizione vittoriosa, sia in base ai voti complessivi, sia in base ai soli voti dei gruppi di liste superiori al 4%, comunque

raggiungeva una percentuale superiore al 40%, utile al conseguimento del premio di maggioranza nella misura massima, ossia fino a raggiungere i 29 seggi consiliari.

Il tema dell'assegnazione del premio di maggioranza, pertanto, è diverso ed estraneo rispetto alla questione all'epoca decisa dal G.A., costituendo non già un criterio di ripartizione dei seggi tra i gruppi di liste, bensì piuttosto il presupposto logico-procedimentale del secondo riparto, quello cioè dei “successivi” 27 seggi.

A sostegno della bontà di questa lettura può richiamarsi -paradossalmente- la sentenza del C.d.S., Sez. V, n. 3050/2016 (citata proprio dal Giudice di prime cure), che così si esprime nella parte motiva, par. 2: “*ad esso [n.d.r.] 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)”*. Da questo enunciato risulta con chiarezza che l'attribuzione del premio di maggioranza è operazione distinta e autonoma, che non ha nulla a che fare né con il primo né con il secondo riparto, collocandosi invece tra l'uno e l'altro; sicché **computare i (ossia rispettare la validità dei) voti delle liste “sotto soglia” nel fattore utile al calcolo dell'attribuendo premio di maggioranza non significa affatto ammettere quelle liste al riparto dei seggi.**

Inoltre, va pure segnalato che in quella decisione la Sezione V del Consiglio di Stato richiama a sua volta una risalente pronuncia dell'Adunanza Plenaria, n. 13/1997, riguardante la legge elettorale della Regione Marche, ovviamente quella dell'epoca, che era antecedente all'introduzione dell'elezione diretta del presidente della Regione e, quindi, non prevedeva alcun premio di maggioranza; tanto si rammenta ad ulteriore conferma, ove mai occorresse, dell'inconferenza di tali pronunce rispetto alla presente fattispecie.

Peraltro -si ribadisce- non può attribuirsi alcuna rilevanza ai precedenti richiamati in sentenza riferiti alle elezioni regionali pugliesi del 2015, giacché in occasione di quelle consultazioni la somma complessiva dei voti ottenuti dalle sole liste ammesse al riparto in forza del raggiungimento del 4% già superava il 40% utile all'attribuzione dei 29 seggi; quindi, non vi fu ragione né interesse per procedere a un approfondimento sul punto.

In aggiunta alla inconferente giurisprudenza inopinatamente “riciclata” dalle controparti, poi assecondate dal TAR, lo stesso Giudice sostiene 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*”.

Sta di fatto, tuttavia, che nessuna delle richieste e/o delle tesi sostenute in primo grado implica un “ripescaggio” delle liste eliminate **nella fase di riparto dei seggi**; ben diversamente, si richiede che i voti conseguiti dalle stesse siano computati in quanto voti della coalizione vittoriosa, correttamente considerata nella sua interezza, in perfetta aderenza alla lettera della legge, nonché alla *ratio* della stessa, come si confida di dimostrare.

Ancora una volta, infatti, va sottolineato che l’attribuzione del premio di maggioranza è operazione diversa e distinta dal riparto di seggi, come si vedrà *infra*.

Inoltre, è addirittura incomprensibile il riferimento alla “*cifra elettorale per la proclamazione del Presidente*”, concetto utilizzato in più passaggi dal Giudice di prime cure, che si spinge anche a dire che “*per il calcolo della percentuale che regola l’assegnazione del c.d. premio di maggioranza non rilevano i voti espressi per il solo Presidente*”.

Il passaggio motivazionale è incomprensibile perché il dato considerato dalla Corte d’Appello, corrispondente alla tesi da noi condivisa, non comprende affatto i voti espressi per il solo Presidente, bensì somma **tutti e soltanto** i voti espressi in favore dei gruppi di liste (tutte) a lui collegate.

Dal punto di vista strettamente matematico, si tratta di determinare quale sia la cifra esatta da utilizzare come numeratore, per poi rapportarla al totale dei voti validi al fine di determinare la percentuale di voti validi della coalizione, nella formula matematica: (voti validi di coalizione x 100) : voti validi di tutti i candidati presidente = percentuale voti validi di coalizione.

L’UCR ha utilizzato tutti i voti della coalizione, ossia 759.087, così determinando:

$(759.087 \times 100) : 1.854.628 = \mathbf{40,93\%}$.

Il TAR ha affermato che dovevano essere utilizzati solo i voti delle liste di coalizione sopra soglia, ossia 498.788, sacrificando più di 250.000 voti, così determinando:

$(498.788 \times 100) : 1.854.628 = 26,89 \%$.

Questa precisazione dimostra che i voti del solo Presidente non sono mai stati oggetto né di discussione, né -tantomeno- di contestazione e pertanto il riferimento in sentenza risulta frutto di un evidente equivoco.

A chiusura della “confusione” che contraddistingue la parte motiva della sentenza gravata, è esposto un argomento a dir poco paradossale, che merita di essere riprodotto in quanto *ictu oculi* “contraddittorio”:

*“Diversamente opinando, sarebbe compromessa proprio la valorizzazione del principio della rappresentanza popolare, invocato dalla difesa dei controinteressati, giacché ne risulterebbe alterato il sistema di attribuzione dei seggi che finirebbe per favorire **non già le liste minori, bensì le liste di maggior peso elettorale**, le quali - per effetto della considerazione dei voti delle liste che non abbiano superato lo sbarramento - **si avvantaggerebbero dei voti ottenuti dalle liste minori stesse**, ritenute non rappresentative dal legislatore e già escluse dal riparto dei seggi”.*

Sfugge però al Giudice di primo grado che, a seguire il suo argomentare, **non solo non si attribuisce alcun rilievo al concetto stesso e all’esistenza delle coalizioni** - che invece sono prese in considerazione e, come si dirà, “incentivate” dal sistema elettorale prescelto dal legislatore regionale - ma si ottiene l’assurdo risultato -in effetti determinato dalla pronuncia del Tar- per cui i voti dei gruppi di liste di maggioranza “sotto soglia” producono ... un aumento dei seggi assegnati all’opposizione; il premio si trasforma, dunque, in un inconcepibile “**premio di minoranza**” che non trova alcun aggancio né normativo né logico-giuridico né tanto meno nel senso comune.

Detto in altri termini, per il TAR i voti delle liste sotto soglia appartenenti alla coalizione vittoriosa non devono essere utili ad “avvantaggiare” le liste “forti” della stessa coalizione, ma sono di fatto utili per le liste di opposizione. Il paradosso della tesi si spiega da sé.

Si aggiunga che, laddove sia possibile un’opzione interpretativa (quella in questo ricorso propugnata, che nella specie -mette conto ribadire- aderisce perfettamente alla lettera della legge) che non vanifichi del tutto l’espressione di voto dell’elettore di una lista “sotto soglia”, questa è senz’altro da privilegiare alla luce dei principi

costituzionali in tema di democrazia rappresentativa. In altri termini, ove in astratto siano possibili interpretazioni diverse della legge, con conseguente applicazione concreta difforme, deve preferirsi quella che comporta il minor sacrificio del principio di uguaglianza del voto (così Corte Cost., n. 1/2014), risultando perciò costituzionalmente orientata.

Si aggiunga, per eccesso di scrupolo difensivo, che l'interpretazione seguita dal Tar Puglia comporta l'incostituzionalità della legge regionale *in parte qua*, per contrasto con gli artt. 1, co. 2, 3 e 48 Cost., proprio in ragione dell'inaccettabile "sacrificio democratico" che si concretizza con riferimento ai voti espressi in favore della coalizione per il tramite delle sue liste "minori". Pertanto, nella non creduta ipotesi in cui l'Ecc.mo Consiglio volesse confermare tale interpretazione come l'unica possibile, in via subordinata si chiede la rimessione alla Consulta della questione di costituzionalità dell'art. 15, comma 6, nn. 1, 2 e 5 della L. n. 108/1968, come da ultimo sostituito dall'art. 8 della L.R. Puglia n. 7/2015.

C.3. Error in iudicando per violazione dell'art. 15, comma 6, nn. 1, 2 e 5 della L. 17 febbraio 1968, n. 108, come da ultimo sostituito dall'art. 8 della L.R. Puglia n. 7/2015, in relazione all'erronea applicazione dei nn. 4 e 5 dello stesso comma. Violazione degli artt. 48, 1 e 3 Cost.

Da tutto quanto sopra consegue che la sentenza del TAR merita di essere riformata, anzitutto sulla base del rilievo che, trattandosi oggi di assegnazione del c.d. "premio di maggioranza" alla **coalizione** risultata vincitrice (e non invece di partecipazione alla ripartizione dei seggi), **l'unico valore utile da prendere in considerazione è -e non può che essere- il totale dei voti validi conseguiti da tutti i 15 gruppi di liste collegati al candidato presidente Michele Emiliano**, a nulla rilevando il totale dei voti validi dei soli gruppi di liste che superano il 4%, totale che la legge regionale non prende mai in considerazione.

È infatti chiarissimo il tenore letterale della disposizione normativa in ordine alle modalità di calcolo per la "quantificazione" del premio di maggioranza, già richiamata nel paragrafo sub C.1.- "inquadramento normativo", che si riporta qui solo per maggior comodità di lettura dell'Ecc.mo Giudicante:

“L'Ufficio centrale regionale, successivamente, procede al riparto degli ulteriori 27 seggi. A tal fine:

1) **accerta** il numero dei seggi conseguiti e **la percentuale di voti validi raggiunta dal gruppo o dalla coalizione di gruppi collegati al presidente proclamato eletto**;

2) qualora la percentuale di voti validi raggiunta sia pari o superiore al 40 per cento, **assegna** a essi un numero di seggi tale che assicurino in Consiglio una maggioranza di 29 consiglieri su 50 assegnati;

3) qualora la percentuale di voti validi raggiunta sia inferiore al 40 per cento ma non anche al 35 per cento, **assegna** a essi un numero di seggi tale che assicurino in Consiglio una maggioranza di 28 consiglieri su 50 assegnati;

4) qualora la percentuale di voti validi raggiunta sia inferiore al 35 per cento, **assegna** a essi, un numero di seggi tale che assicurino in Consiglio una maggioranza di 27 consiglieri su 50 assegnati;

5) **quindi, ripartisce i seggi così come determinati**, per effetto del verificarsi di una delle condizioni di cui ai numeri 2), 3) o 4) **tra le liste del gruppo o della coalizione di gruppi collegati al presidente proclamato eletto. A tal fine:**

[...] b) i seggi **spettanti alla coalizione** di gruppi sono ripartiti tra i gruppi stessi attuando le seguenti operazioni:

1) l'Ufficio divide la cifra elettorale **della coalizione** per il numero dei seggi da ripartire; nell'effettuare l'operazione trascura l'eventuale parte frazionaria del quoziente;

2) divide poi la cifra elettorale di ciascun gruppo di liste per il quoziente così ottenuto: il risultato rappresenta il numero di seggi da assegnare a ciascun gruppo. I seggi che rimangono ancora da attribuire sono assegnati ai gruppi per i quali queste ultime divisioni hanno dato maggiori resti e, in caso di parità di resti, ai gruppi che hanno conseguito le maggiori cifre elettorali. I seggi attribuiti a ciascun gruppo di

liste sono ripartiti tra le circoscrizioni seguendo le modalità di cui alla lettera a) del presente comma”.

L'enfasi grafica aggiunta al testo riportato evidenzia in modo netto che l'**assegnazione** del premio di maggioranza è operazione diversa e distinta dal **riparto** dei seggi. Quest'ultimo è diviso in due fasi (per i primi 23 e per gli ulteriori 27 seggi), che risultano “separate” da un “inciso” consistente, appunto, nell'operazione di assegnazione del **premio di maggioranza**.

Del pari, l'uso del verbo “**accerta**” evidenzia che al n. 1 è disciplinata un'operazione meramente ricognitiva di calcoli già fatti in precedenza, provenienti in specie dal comma 4 n. 8, dove è usato il diverso verbo “**determina la cifra elettorale [...]**”. Detto altrimenti, il risultato della “determinazione” della cifra elettorale del comma 4, n. 8, viene meramente “accertato” mediante annotazione sul verbale delle operazioni agli ulteriori fini della quantificazione del premio di maggioranza *ex* comma 6, n. 1.

In proposito, proprio **come affermato dal Consiglio di Stato** nel pronunciarsi su altro punto della stessa norma (si veda C.d.S., II, n. 5838/2021), non vi sono margini per accedere ad una lettura di diverso tenore, sganciata dal dato letterale, che tradirebbe una precisa opzione del legislatore; ciò nel rispetto del canone dell'interpretazione letterale *in claris non fit interpretatio*, scolpito all'art. 12 delle disposizioni preliminari al c.c. secondo cui “*nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso se non quello fatto palese: a) dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse*”.

Ancora, si evidenzia che **il premio di maggioranza è riferito alla coalizione**, concetto questo che ha un proprio autonomo rilievo, come dimostrato anche dalla previsione secondo cui le liste che intendono costituire un raggruppamento elettorale unitario, oltre a dover indicare il collegamento al candidato Presidente che vogliono sostenere (art. 2 L.R. Puglia n. 2/2005), devono altresì dichiarare il proprio reciproco collegamento, nonché presentare un programma condiviso che impegni il futuro governo in caso di vittoria.

Ciò è dimostrato, inoltre, proprio dalla previsione del comma 4, n. 8, riguardante la determinazione della cifra elettorale di coalizione, nonché dalla previsione di una

soglia di sbarramento di coalizione (8%), diversa da quella fissata per i singoli gruppi di liste (4%).

Quanto sin qui argomentato trova conforto e conferma proprio nelle parole di Codesto Giudice, seppur sotto forma di *obiter dictum*.

Sempre nelle sentenze n. 5810/2021 (Italia in Comune - Pellegrino e Cusmai c/ Regione Puglia) e n. 5838/2021 (Senso Civico - Abaterusso+4 c/ Regione Puglia), sono stati scolpiti una serie di principi, sia di merito che di tecnica interpretativa della legislazione regionale in materia elettorale.

Innanzitutto, è stato precisato che *“la logica che ispira il meccanismo di voto scolpito dalla norma in esame riflette verosimilmente l’esigenza di assecondare l’inclinazione di quegli elettori che attribuiscono capacità di governo non ad una lista bensì al solo candidato presidente, in modo che questi tragga beneficio dall’avvalersi di una maggioranza, anche grazie al relativo premio, potenzialmente più affidabile;*

*- lo stesso meccanismo di voto, sotto tal profilo, lascia trasparire quindi **il reciproco condizionamento tra i voti espressi solo per i candidati presidente e quelli di lista ad ulteriore dimostrazione del carattere unitario della consultazione elettorale;***

- le sorti del governo regionale affidato al Presidente della Regione non sono disgiunte dalla dinamica degli equilibri politici che conducono alla composizione dell’organo consiliare cosicché l’orientamento dell’elettore in favore di un candidato presidente può coinvolgere anche una o più liste collegate o meno;

Pertanto, una volta riconosciuta la diretta connessione tra Presidente e premio - appunto- 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.

Di contro, i **riparti avvengono tra i gruppi di liste**. E’ ovvio, pertanto, che a tali riparti, sia dei primi 23 seggi sia degli ulteriori 27, partecipino soltanto i gruppi di liste ammessi, cioè quelli che abbiano superato la soglia di sbarramento; tanto corrisponde anche alla lettera della legge regionale, secondo cui l’individuazione dei gruppi ammessi avviene (comma 4) (dopo l’individuazione del Presidente eletto e) dopo la

determinazione della cifra elettorale di coalizione, cifra di cui la legge regionale non prevede un successivo “ricalcolo”.

Sotto il profilo letterale, è chiara la definizione di “*percentuale di voti validi raggiunta dal gruppo o dalla coalizione di gruppi collegati al presidente proclamato eletto*”, totale coincidente con la somma delle cifre elettorali regionali conseguite dai gruppi di liste collegati al presidente eletto; e sarebbe davvero ardua forzatura leggere “*coalizione di gruppi collegati*” come se fosse scritto “insieme delle liste collegate al presidente proclamato eletto che abbiano superato la soglia di sbarramento”, introducendo così un’aggiunta palesemente arbitraria che non corrisponde al concetto di coalizione, anzi lo snatura.

Siffatta base di calcolo, insomma, non è prevista, descritta o richiamata in nessun punto della normativa regionale per l’elezione del Consiglio Regionale.

Riassumendo, sia la lettera che la *ratio* della legge rapportano il premio di maggioranza alla **coalizione**, senza che i risultati dei singoli gruppi di liste partecipanti alle elezioni, indifferentemente al di sopra o al di sotto della soglia di sbarramento, assumano alcuna rilevanza.

Del resto, qualora, ai fini del raggiungimento della percentuale prevista per il premio di maggioranza, non fossero conteggiati tutti i voti validi espressi per (tutte le liste del)la coalizione, verrebbe meno lo stesso senso della possibilità, che la legge attribuisce ai gruppi di liste, di formare coalizioni pre-elettorali dotate di un programma condiviso e di un comune candidato Presidente, restando così minato alla base l’intero meccanismo messo a punto dal Legislatore per disciplinare e garantire i diritti di elettorato, attivo e passivo, anche di coloro che non si riconoscano e/o non trovino spazio nei partiti più strutturati e/o suffragati.

Sul piano logico-sistematico, quindi, l’unica tesi sostenibile non può che essere quella dell’odierno ricorrente, anche alla luce di ulteriori vari rilievi.

Invero, come si è già accennato, anche l’art. 11 L.R. 2/2005, richiamando e modificando la legge n. 43/1995, distingue le specifiche finalità rispetto alle quali rilevano le coalizioni indipendentemente dai risultati dei singoli gruppi di liste; in particolare, prescrive che l’ammissione alla distribuzione dei seggi opera per **le coalizioni** che “*abbiano ottenuto **complessivamente** almeno l’otto per cento dei voti*

validi” (condizione superata dalla coalizione del presidente Emiliano), rilevando a tal fine il totale dei voti validi (“*complessivamente*”) e non solo i voti dei gruppi di liste che superano il 4%.

D’altro canto, è lo stesso art. 15 -interpretato sistematicamente col citato art. 11 della stessa L.R.- **a prevedere due diverse operazioni e, quindi, a distinguere tra le due fattispecie.** Da un lato, al comma 4, n. 12), disciplina la “*ripartizione dei seggi*” in cui opera la regola dell’esclusione dei gruppi di liste che non superano il 4%, questi ultimi considerati peraltro individualmente e non certo come totale, ossia uno per uno e non nel loro complesso; d’altro lato, al comma 6, individua la “*percentuale di voti validi raggiunta dal gruppo o dalla coalizione di gruppi collegati al presidente proclamato eletto*” per l’assegnazione del premio di maggioranza, senza alcuna esclusione espressa o implicita di alcun gruppo di liste.

In altri termini, **è chiara la distinzione tra la nozione di “voti utili” ai fini del riparto dei seggi tra liste e quella, ben diversa, di “voti validi” per l’assegnazione del premio di maggioranza alla coalizione.**

E’ opportuno, infatti, rammentare che il riparto dei seggi ha a che fare con l’istituto della rappresentanza (rispetto al quale il legislatore ha valutato al 4% la soglia minima di rappresentatività utile all’ingresso nell’organo assembleare), mentre il premio di maggioranza, non per caso detto anche “premio di governabilità”, attiene ed è strumentale al governo della Regione; anche da qui deriva l’impossibilità di assumere come base di calcolo per l’attribuzione di quest’ultimo un dato che riguarda il tasso di rappresentatività di una singola forza politica.

Ecco perché, nel riparto dei seggi (tutti) tra i gruppi di liste, quelli rimasti sotto la soglia del 4% vengono esclusi; certamente, però, non “scompaiono” dal computo dei **voti validi ottenuti complessivamente dalla coalizione** che, in quanto collegata con il presidente eletto, è stata scelta dagli elettori per il governo della Regione.

Diversamente opinando, tra l’altro, sarebbe totalmente leso il diritto di elettorato attivo di chi abbia votato per quelle liste. Questa sarebbe, infatti, l’altra conseguenza abnorme della tesi qui contrastata: invalidare (cioè rendere “invalidi”) le migliaia di voti (più di 250.000) espressi in favore dei gruppi di liste “piccole”, che si ritroverebbero non solo a non concorrere (oltre che al riparto dei 23 seggi iniziali e dei

27 seggi successivi, come prevede la legge) alla determinazione del premio di maggioranza che riguarda l'intera "coalizione di gruppi" (esclusione che -si ribadisce- la legge non prevede in alcuna sua disposizione); ma addirittura ad incrementare -come visto- i seggi dell'opposizione. Tutto ciò, in mancanza di una chiara indicazione in tal senso da parte del legislatore, anzi di una lettera della legge che conduce al risultato esattamente opposto.

Ricostruito correttamente il contesto normativo in cui è inquadrata la controversia, non trova fondamento la tesi del ricorrente di primo grado, accolta dal TAR, che apriva il motivo in diritto sottolineando la finalità delle soglie di sbarramento, che sarebbe quella di *"deflazionare la moltiplicazione di liste"* e che - a suo dire - *"verrebbe frustrata da un sistema che invece finirebbe per incentivarle ove si computassero ai fini del premio"*.

Così argomentando, però, si sovrappongono e si confondono impropriamente le diverse finalità dei due diversi correttivi che la legge elettorale apporta al metodo proporzionale.

L'introduzione delle soglie di sbarramento soccorre alla necessità di evitare/ridurre la frammentazione partitica in seno al Consiglio, serve cioè a garantire la formazione di maggioranze organiche e coese, operando - per così dire - sul piano politico/qualitativo; il premio di maggioranza, invece, mira ad escludere o quanto meno ridurre il fenomeno c.d. "dell'anatra zoppa" e, comunque, ad assicurare la formazione di maggioranze sufficientemente consistenti, atte quindi a garantire la governabilità alla coalizione risultata vincitrice delle elezioni, operando, quindi, sul piano dei numeri all'interno dell'Assemblea.

Tra l'altro, la legge elettorale regionale pugliese è - in tutta Italia - quella che prevede le soglie di sbarramento più alte in assoluto, in particolare 8% per singoli gruppi di liste non coalizzati; di conseguenza, è maggiore la spinta a legarsi a coalizioni forti e/o ampie (che conseguano almeno l'8%), pur prevedendosi -anche in coalizione- una significativa soglia del 4%, che certo rappresenta di per sé un argine alla frammentazione. E' quindi davvero di palmare evidenza che l'introduzione, in via interpretativo/deduttiva, di un ulteriore elemento deflattivo, non previsto in

alcun punto della legge regionale, comprime oltre misura la volontà dell'elettorato che si è democraticamente espresso a favore di gruppi di liste i quali, seppur esclusi dalla ripartizione dei seggi perché sotto il 4%, fanno pur sempre parte di una più ampia coalizione -anche letteralmente presa come tale in considerazione dal comma 6- collegata al candidato Presidente poi proclamato eletto.

In conclusione, è infondata ed erronea la tesi che confonde il calcolo del premio di maggioranza con il riparto dei seggi da effettuare sulla base di tale correttivo (così, testualmente, Cons. Stato, V, n, 3050/2016, cit., punto 2 del *Diritto*).

In realtà, come già visto e come risulta dai verbali al paragrafo 9, l'Ufficio, dopo aver determinato la cifra elettorale di coalizione (art. 15, co. 4, n. 8), correttamente ha rapportato tale cifra a quella conseguita da tutti i candidati presidenti, ossia al totale dei voti validi, ai sensi del successivo co. 4, n. 9 dello stesso articolo, effettuando la seguente operazione:

759.087 (cifra elettorale di coalizione) x 100

1.854.628 (totale dei voti validi conseguiti dai candidati alla carica di Presidente)

Il risultato è stato pari al 40,93 %, percentuale che comporta il premio di maggioranza fino a concorrenza di 29 seggi.

Solo successivamente, ai sensi del punto n. 12 dello stesso comma dell'art. 15, l'Ufficio ha applicato le soglie di sbarramento (paragrafi n. 11 e 12 del verbale).

Pertanto, come impone la lettura procedimentale della legge elettorale, è incontestato che la cifra elettorale di coalizione assuma forma **prima** dell'applicazione della soglia di sbarramento alle singole liste e sia, al tempo stesso, l'unica da utilizzare per calcolare la percentuale **della coalizione collegata al presidente eletto**, utile a determinare il *quantum* del premio di maggioranza.

Da tutto quanto descritto, deriva **la correttezza dell'operato dell'UCR presso la Corte d'Appello di Bari** e, per conseguenza, l'erroneità e l'ingiustizia delle sentenze (parziale e definitiva) che vengono qui gravate.

ISTANZA DI SOSPENSIONE

Confidando di aver ampiamente argomentato sul *fumus boni iuris*, quanto al *periculum* è appena il caso di precisare che l'odierno appellante è stato proclamato consigliere regionale nel settembre del 2020, ricoprendo per ben un anno e due mesi il ruolo cui lo hanno chiamato gli elettori pugliesi.

Le pronunce impugnate in sede odierna stravolgono l'assetto consiliare, comportando la sostituzione di due componenti (Longo e Pendinelli) con i subentranti (De Palma e Scalera), nonché un nuovo equilibrio tra le forze politiche presenti nell'assemblea legislativa regionale.

Sarebbe dunque illogico procedere in tal senso dopo oltre un anno, senza attendere l'esito definitivo del giudizio, ormai imminente in considerazione della celerità del rito elettorale.

Circostanza, peraltro, valutata anche dallo stesso TAR Puglia che, con ordinanze nn. 1183 e 1184 del 10.7.2021, ha ritenuto opportuno attendere la pronuncia dell'Ecc.mo Consiglio sulle questioni "calcolo soglia di sbarramento" (Senso Civico e Italia in Comune) e "modalità di scorrimento della graduatoria PD", posticipando l'udienza per la proclamazione degli eletti sull'assunto che *"la decisione del Consiglio di Stato è certamente destinata ad incidere sulla definitiva risoluzione della questione oggetto del presente ricorso, atteso che l'eventuale riforma della pronuncia resa in primo grado andrebbe ad incidere direttamente sulla proclamazione degli eletti"*.

Al contrario, in caso di mancata sospensione in sede cautelare, il Consiglio regionale dovrebbe procedere alla surroga in esecuzione della sentenza del TAR, per poi, nell'auspicata ipotesi di accoglimento dell'appello, "tornare indietro", ossia disporre una nuova sostituzione, ripristinando a pochissima distanza di tempo la situazione *ex ante*.

Per tali ragioni, si insiste per la sospensione degli effetti delle pronunce gravate, in attesa della decisione sul merito dell'appello, per evitare qualsiasi stravolgimento che potrebbe tra pochi mesi rivelarsi inutile, anzi illegittimo, alla luce della conclusiva pronuncia dell'Ecc.mo Giudice d'appello.

ISTANZA DI MISURA CAUTELARE PROVVISORIA

Come esposto in narrativa, la sostituzione dell'appellante in esecuzione del dispositivo del Tar Puglia è all'ordine del giorno della seduta del Consiglio regionale pugliese già convocata per il 14 dicembre p.v. (come da documento che si deposita), sicché l'istanza di sospensione non potrà essere discussa in sede collegiale *re adhuc integra*, dunque in tempi tali da consentire un'effettiva tutela cautelare.

Pertanto, nel provvedere alle necessarie notificazioni come per legge, si chiede che nelle more sia concessa misura cautelare monocratica in via provvisoria, ai sensi dell'art. 56 c.p.a.

* * *

Per tutto quanto sin qui esposto e argomentato, l'appellante, rappresentato e difeso come in atti

CHIEDE

che l'Ecc.mo Consiglio di Stato adito, in accoglimento del presente appello e previa concessione della richiesta tutela cautelare, voglia annullare e riformare le sentenze del TAR Puglia, Bari, Sez. III n. 466/2021 e n. 1777/2021, respingendo il ricorso di primo grado e, per l'effetto, confermare la proclamazione dell'appellante Giuseppe Longo, come da risultati elettorali contenuti nel verbale delle operazioni dell'UCR presso la Corte d'Appello di Bari relativo alla "*Elezione del Presidente della Giunta e del Consiglio regionale della Puglia del 20 e 21 settembre 2020*", pubblicato in data 30 ottobre 2020.

Con riserva di proporre motivi aggiunti dopo il deposito della motivazione.

Con vittoria di spese ed onorari.

Prof. Avv. Ida Maria Dentamaro

Prof. Avv. Gennaro Terracciano