

N. 03612/2015REG.PROV.COLL.  
N. 09889/2014 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 9889 del 2014, proposto da:  
Antonio Gaia, quale cittadino elettore nonché di candidato al  
Consiglio Regionale della Sardegna, Pietro Francesco Zanchetta,  
quale cittadino elettore nonché di candidato al Consiglio Regionale  
della Sardegna, e Gianfranco Congiu, quale cittadino elettore nonché  
di candidato al Consiglio Regionale della Sardegna, rappresentati e  
difesi dall'avv. Raffaele Soddu, con domicilio eletto presso l'avv.  
Carmine Pellegrino in Roma, Via dei Valeri, 1;

***contro***

Regione Sardegna, rappresentata e difesa dall'avv. Massimo Falchi  
Delitala, con domicilio eletto presso l'Ufficio di Rappresentanza  
Regionale della Sardegna in Roma, Via Lucullo, 24;

***nei confronti di***

Modesto Fenu, Michele Azara e Gavino Sale;

Ufficio Elettorale Centrale Regionale della Regione Autonoma della

Sardegna;

Efisio Arbau, rappresentato e difeso dall'avv. Benedetto Ballero, con domicilio eletto presso l'avv. A. De Angelis in Roma, Via Portuense, 104;

*per la riforma*

della sentenza del T.A.R. SARDEGNA - CAGLIARI: SEZIONE II n. 00574/2014, resa tra le parti, concernente l'elezione del Presidente e del XV Consiglio regionale della Regione Sardegna.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Sardegna e di Efisio Arbau;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 maggio 2015 il Cons. Paolo Giovanni Nicolò Lotti e uditi per le parti gli avvocati Raffaele Soddu, Benedetto Ballero e Massimo Falchi Delitalia;

FATTO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna, Sez. II, con la sentenza 8 luglio 2014, n. 574, ha respinto il ricorso proposto dagli attuali appellanti per l'annullamento del verbale dell'Ufficio Centrale Regionale del 21 febbraio 2014 relativo alla consultazione elettorale tenutasi il 16 febbraio 2014 per l'elezione del Presidente e del XV Consiglio regionale della Regione Autonoma della Sardegna e per la conseguente correzione del risultato elettorale come proclamato dal predetto verbale.

Il TAR ha rilevato sinteticamente che:

- il carattere spiccatamente proporzionalistico, come quello sardo, di

- un sistema elettivo comporta che nell'attribuzione dei seggi eventualmente restanti possono concorrere, in ragione dei maggiori resti riportati, non solo i gruppi di candidati che, in sede di prima assegnazione, abbiano conseguito almeno un seggio, ma anche i gruppi che, nella predetta sede, non abbiano conseguito alcun seggio;
- la tesi dei ricorrenti, ove accolta, introdurrebbe inammissibilmente nel sistema elettorale, in via meramente interpretativa, un'ulteriore forma di sbarramento, determinabile oltretutto solo "a giochi fatti", rispetto a quella legislativamente prevista all'art. 12 della legge statutaria n. 1-2013, da leggersi in combinato disposto con l'art. 1, comma 7;
  - dalla lettera di tali disposizioni è chiara la volontà del legislatore regionale di non consentire la partecipazione alle successive operazioni di attribuzioni dei seggi soltanto ai gruppi di liste coalizzati o non coalizzati che non abbiano raggiunto, rispettivamente, il 10% o il 5% del totale dei voti validi ottenuti da tutti i gruppi di liste a livello regionale;
  - la conseguenza è che i gruppi di liste coalizzati o non coalizzati che hanno affrontato la competizione elettorale superando le anzidette percentuali di sbarramento partecipano senz'altro, senza ulteriori limitazioni, al meccanismo di attribuzione dei seggi previsto dall'art. 14 della legge statutaria regionale n. 1-2013;
  - l'ipotizzato difetto di motivazione del provvedimento impugnato è palesemente infondata, risultando ampiamente illustrato il percorso interpretativo seguito dall'ufficio elettorale e del pari infondato è il rilievo secondo il quale non sarebbe stato rispettato, nella specie, il principio del contraddittorio procedimentale;
  - la Corte costituzionale ha già chiarito che, oltre al principio della

cd. “rappresentanza territoriale”, va tenuto in adeguato conto anche quello della cd. “proporzionalità politica”, che premia la partecipazione alle consultazioni elettorali e l’esercizio del diritto di voto, rientrando nella discrezionalità del legislatore l’individuazione dei meccanismi di bilanciamento più opportuni;

- peraltro, nessuno dei criteri sopra descritti è “costituzionalmente obbligato”, trattandosi di valori tutti potenzialmente rilevanti e come tali suscettibili di un adeguato coordinamento rimesso alla discrezionalità del legislatore;

- inoltre, la legge statutaria sarda contiene una norma (l’art. 18) dedicata proprio al bilanciamento tra gli artt. 3 e 17 e i correlati valori in gioco.

Parte appellante contestava la sentenza del TAR, deducendo:

- Violazione, erronea e falsa applicazione degli artt. 3, 14, 15 e 17 della legge Statutaria Regionale n. 1-2013. Eccesso di potere per manifesta illogicità, irrazionalità, ingiustizia manifesta, contraddittorietà e disparità di trattamento. Eccesso di potere per errore nei presupposti di fatto e di diritto. Sviamento. Violazione del giusto procedimento;

- Violazione del principio del giusto procedimento e di trasparenza. Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 3, 21-septies e 21-octies L. 7 agosto 1990, n. 241. Carezza di motivazione e contraddittorietà della stessa. Eccesso di potere: sviamento;

- Violazione, errata e/o falsa applicazione dell’art. 3 della legge Statutaria Regionale n. 1-2013. Violazione, errata e/o falsa applicazione del Decreto del Presidente della Regione n. 164 del 23 dicembre 2013. Violazione, errata e/o falsa applicazione della Deliberazione di Giunta Regionale n. 53/22 del 20.12.2013. Eccesso

di potere per manifesta illogicità, irrazionalità, ingiustizia manifesta, contraddittorietà e disparità di trattamento. Eccesso di potere per errore nei presupposti di fatto e di diritto. Sviamento.

Con l'appello in esame, si chiedeva l'accoglimento del ricorso di primo grado.

Si costituivano il controinteressato e la Regione, chiedendo il rigetto dell'appello.

All'udienza pubblica del 12 maggio 2015 la causa veniva trattenuta in decisione.

## DIRITTO

1. Il Collegio rileva, in punto di fatto, che la vicenda oggetto del giudizio riguarda le elezioni regionali per l'elezione del Presidente della Regione e del XV Consiglio Regionale della Sardegna, svoltesi in data 16 febbraio 2014.

All'esito delle operazioni elettorali, l'Ufficio Centrale Regionale con verbale 12.3.2014 ha proclamato eletto Presidente Francesco Pigliaru con n. 313.513 voti validi (pari al 42,45 %, parametro di riferimento per l'attribuzione del cd. premio di maggioranza); al secondo posto si è classificato il candidato presidente Ugo Cappellacci con n. 292.040 voti validi (pari al 39,65 %, parametro di riferimento per l'attribuzione del cd. premio di maggioranza).

Constatate le percentuali di voti ottenuti da ciascuna coalizione e gruppo di liste non coalizzato sul totale dei voti ottenuti da tutti i gruppi di liste, l'Ufficio Centrale Regionale ha escluso dall'attribuzione dei seggi (ex art. 12 L.R. n. 1-2013) le coalizioni con i gruppi che ne facevano parte e che avevano ottenuto meno del 10% del totale dei voti validi conseguiti da tutti i gruppi di lista a livello regionale, nonché i gruppi di lista non coalizzati che avevano

ottenuto meno del 5% del totale dei voti ottenuti da tutti i gruppi di lista a livello regionale.

L'Ufficio Centrale Regionale, in seguito, verificata la percentuale dei voti ottenuti dal Presidente proclamato eletto, calcolata sul totale dei voti ottenuti da tutti i candidati presidente, assegnava alla coalizione collegata a Francesco Pigliaru il 60% dei seggi del Consiglio Regionale, pari a n. 36 seggi.

L'Ufficio Centrale Regionale constatava, inoltre, che i gruppi di lista che partecipavano all'assegnazione dei seggi restanti erano i gruppi di lista della coalizione collegata al presidente Ugo Cappellacci.

2. In specifico, e venendo alle operazioni contestate in giudizio, l'Ufficio Centrale Regionale procedeva poi all'attribuzione dei seggi ai gruppi di liste della coalizione vincente, ai sensi dell'art. 14 L.R. n. 1-2013; quindi, l'ufficio Centrale, detratti i seggi spettanti al Presidente eletto e alla coalizione o al gruppo non coalizzato ad esso collegato, provvedeva alla ripartizione (ex art. 15 L.R. n. 1-2013) dei seggi restanti, pari a n. 24, tra tutti gli altri gruppi ammessi all'attribuzione di seggi; infine, l'Ufficio predetto procedeva a ripartire (ai sensi dell'art. 17 L.R. n. 1-2013) i seggi tra le sole liste circoscrizionali che avevano ottenuto seggi considerando, in ogni circoscrizione, la cifra elettorale di ciascuna lista appartenente ai gruppi di liste che avevano ottenuto seggi.

Nel ricorso innanzi al TAR Sardegna gli attuali appellanti hanno contestato l'operato dell'Ufficio Centrale Regionale denunciando l'illegittima attribuzione dei seggi ai sensi degli artt. 14, 15, e 17 L.R. n. 1-2013), impugnando il verbale di proclamazione degli eletti al Consiglio Regionale.

3. Passando all'esame nel merito del ricorso, ritiene il Collegio

fondato il primo motivo.

Infatti, l'Ufficio Centrale Regionale, come si legge a pagg. 33 e 34 del verbale impugnato, per l'assegnazione dei seggi "residui" in base all'art. 14, lett. c), L. R. n. 1-2013, ovvero dei seggi ancora da assegnare un volta compiute le operazioni di cui alle lett. a) e b) del predetto art. 14, poiché rimanevano ancora da assegnare n. 5 seggi, ha provveduto ad assegnarli ai gruppi per i quali le divisioni di cui alla precedente lett. b) avevano dato maggiori resti e, in caso di parità, ha deliberato di provvedere ad assegnarli ai gruppi che hanno conseguito le maggiori cifre elettorali, come indicato nella colonna "N. seggi con i voti residui".

Quindi, l'Ufficio Centrale Regionale ha inserito nella stessa casella della tabella "VOTI RESIDUI - cifra elettorale — prodotto quoziente x n. seggi" due entità completamente diverse, ovvero i voti residui e i resti, illegittimamente assimilando i voti residui ai resti delle citate operazioni di cui ai punti a) e b) dell'art 14.

Ciò in contrasta con il dettato letterale della norma secondo la quale "i seggi che rimangono ancora da attribuire sono assegnati ai gruppi per i quali le ultime divisioni di cui alla lettera b) hanno dato maggiori resti".

Nel caso di specie, le liste di IRS (voti validi ottenuti a livello regionale 5.635), La Base Sardegna - AR13AU (voti validi ottenuti a livello regionale 4.931) e IDV (voti validi ottenuti a livello regionale 7.578), non hanno alcun resto, atteso che il quoziente (che funge da soglia) di 8330 (voti) non sta neanche una volta nelle rispettive cifre elettorali; dette liste, pertanto, non superano la divisione richiesta espressamente dalla lett. c) del citato articolo 14, con la conseguenza che i voti di queste liste sono, pertanto, voti residui e non resti di una

operazione compiuta.

Lo stesso deve valere per la coalizione di gruppi di liste collegata al candidato presidente Ugo Cappellacci.

Ne consegue che alla lista Movimento Sardegna Zona Franca lista Maria Rosaria Randaccio, la quale ha ottenuto 11.209 voti validi a livello regionale, non spettava alcun seggio non avendo raggiunto il quoziente minimo previsto dall'art. 15 L. R. n. 1-2013 (quoziente pari a 300.522 voti complessivi di coalizione diviso 24 seggi; uguale: 12.521).

Infatti, il citato art. 14 stabilisce che “si divide, quindi la cifra di ciascun gruppo di liste per il quoziente ottenuto ai sensi della lettera a): il risultato rappresenta il numero di seggi da assegnare a ciascun gruppo (lett. b); “i seggi che rimangono ancora da attribuire sono assegnati ai gruppi per i quali le ultime divisioni di cui alla lettera b) hanno dato maggiori resti” (lett. c).

Tale prescrizione non implica certamente la sommatoria dei resti con i voti residui, che costituiscono entità concettuali e giuridiche diverse. Infatti, quest'ultima entità concettuale (i residui) è funzionale all'individuazione del quoziente e alla relativa assegnazione dei seggi al collegio unico regionale; i resti, invece, servono a stabilire in ordine decrescente l'assegnazione dei seggi rimanenti alla coalizione vincente (ex art. 14) e perdente (ex art. 15).

Quindi, alla lista Movimento Sardegna Zona Franca lista Maria Rosaria Randaccio che non aveva alcun resto, non poteva, dunque, spettare alcun seggio, ai sensi della citata lett. c) dell'art. 14 L. R. in esame.

Sinteticamente, dunque, il quoziente elettorale ottenuto per effetto delle operazioni compiute ai sensi degli artt. 14 e 15 L. R. cit., funge



quale soglia di ingresso in consiglio regionale per poter avere un seggio e nulla ha a che vedere con i “resti”, risultanti dalla verifica di quante volte il quoziente elettorale risulta contenuto nella cifra di voti di ciascuna lista della coalizione, con la conseguenza che le liste singole collegate alla coalizione (nella specie per Pigliaru e Cappellacci) che non hanno raggiunto il numero di voti validi sopra indicati (quoziente 8330 per la coalizione di Pigliaru; quoziente 12.521 per la coalizione di Cappellacci) non partecipano alla ripartizione dei seggi residui non avendo resti da commutare per la relativa operazione di assegnazione.

Tale lettura della norma contestata, peraltro coerente con il suo dato letterale, trova conforto anche nella giurisprudenza di questo Consiglio (si confronti anche l'insegnamento dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, decisione 10 luglio 1997, n. 13), secondo cui i voti riportati dalle liste che non hanno superato la soglia di sbarramento (che nel caso di specie è fissata al 4%) non possono essere computati ai fini dell'attribuzione dei seggi.

Tale effetto discende da una serie di considerazioni, ovvero:

- il vantaggio di assicurare piena corrispondenza tra la volontà degli elettori ed il risultato delle elezioni, pur mediato, ovviamente, dal funzionamento del meccanismo elettorale e dallo specifico sistema di determinazione del quoziente per l'attribuzione dei seggi;
- l'ulteriore rilevanza dei voti validamente espressi (ai fini del concorso della determinazione del risultato elettorale complessivo) non corrisponde ad un interesse giuridicamente apprezzabile dei soggetti che (casualmente) potrebbero vantare una diversa distribuzione dei seggi;
- per altro verso, altrimenti si realizzerebbe una sorta di

riutilizzo di quei voti (non utili per i diretti destinatari) che verrebbe così ad incidere (indirettamente ed involontariamente) nella ripartizione dei seggi tra i vari schieramenti rimasti in lizza (cfr. anche Consiglio di Stato, sez. V, 25 luglio 2011, n. 4451).

4. La fondatezza del primo motivo di appello, così come argomentata, assorbe chiaramente il secondo motivo d'appello e rende non rilevante per questo giudizio la dedotta questione di costituzionalità eccepita con il terzo motivo d'appello.

Si devono pienamente condividere le osservazioni contenute nella sentenza del TAR con riguardo all'eccezione di costituzionalità, anche alla luce della recente sentenza della Corte Costituzionale 13 gennaio 2014, n. 1.

Infatti, la legge elettorale sarda contiene un bilanciato equilibrio tra il principio della cd. "rappresentanza territoriale" e quello della cd. "proporzionalità politica", che premia la partecipazione alle consultazioni elettorali e l'esercizio del diritto di voto, equilibrio che, nel merito, è insindacabile in quanto frutto di scelta politica che esula dal controllo giurisdizionale.

5. Conclusivamente, alla luce delle predette argomentazioni, l'appello deve essere accolto e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, deve essere accolto il ricorso di primo grado, disponendosi per conseguenza la sostituzione degli appellanti al posto dei candidati Gavino Sale (IRS Indipendenza Repubblica de Sardigna), Arbau Efisio (La Base Sardegna Arbau); Azara Michele (IDV), Fenu Modesto noto Modesto (Movimento Sardegna Zona Franca — Lista Maria Rosaria Randaccio), nella carica di consiglieri regionali, e per la correzione del risultato elettorale relativo alla composizione del Consiglio Regionale medesimo.

Le spese di lite del doppio grado di giudizio possono essere compensate, sussistendo giusti motivi, segnatamente connessi alla novità della questione concernente la legge regionale elettorale sarda, di complessa lettura e su cui non vi sono specifici precedenti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, accoglie il ricorso di primo grado, disponendo la correzione del risultato elettorale come da motivazione.

Compensa le spese di lite del doppio grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 12 maggio 2015 con l'intervento dei magistrati:

Mario Luigi Torsello, Presidente

Vito Poli, Consigliere

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Consigliere, Estensore

Antonio Amicuzzi, Consigliere

Nicola Gaviano, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

**DEPOSITATA IN SEGRETERIA**

**Il 21/07/2015**

**IL SEGRETARIO**  
(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)