REPUBBLICA ITALIANA

BOLLETTINO UFFICIALE

della Regione Puglia

REGIONE PUGLIA

ANNO LVII | BARI, 5 NOVEMBRE 2026 | **n. 88 *suppl.***



Corte Costituzionale e provvedimenti organi giurisdizionali

Il Bollettino Ufficiale della Regione Puglia, ai sensi della Legge regionale 15 giugno 2023, n. 18, è pubblicato con frequenza bisettimanale, attraverso edizioni ordinarie, di norma il lunedì e il giovedì, straordinarie e supplementari. Il BURP si articola in tre sezioni.

Nella prima sezione sono pubblicati gli atti della Regione Puglia, di seguito elencati per tipologia:

a) lo Statuto, le leggi e i regolamenti regionali;
b) gli atti aventi contenuto normativo a rilevanza esterna;
c) le deliberazioni del Consiglio regionale;
d) le deliberazioni della Giunta regionale;
e) i decreti e le ordinanze del Presidente della Giunta regionale;
f) i decreti del Presidente del Consiglio regionale;
g) le deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale;
h) le determinazioni dirigenziali aventi contenuto di interesse generale, in primis quelle che definiscono i criteri e le modalità per la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili e vantaggi economici di qualunque genere, oppure che specificano criteri e modalità per il rilascio di autorizzazioni, accreditamenti, licenze e provvedimenti analoghi, nonché ogni determinazione dirigenziale che la struttura regionale adottante ritenga di pubblicare;
i) gli atti dell'amministrazione regionale di cui sia disposta la pubblicazione in base all'ordinamento vigente;
j) le richieste di referendum regionali, i relativi atti d'indizione e la proclamazione dei risultati.

Nella seconda sezione sono pubblicati gli atti degli enti pubblici e privati e degli organi giurisdizionali dello Stato, di seguito elencati per tipologia:

a) le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale relative a leggi della Regione Puglia o a leggi statali o a conflitti di attribuzione che coinvolgono la Regione Puglia;
b) le ordinanze degli organi giurisdizionali che sollevano questioni di legittimità costituzionale relative a leggi regionali;
c) i ricorsi e le ordinanze promossi innanzi alla Corte costituzionale aventi ad oggetto questioni di legittimità costituzionale delle leggi della Regione Puglia, insieme ai provvedimenti adottati dalla Corte costituzionale per la definizione di tali giudizi;
d) gli atti di organi statali o comunitari di cui sia prescritta la pubblicazione nel bollettino ufficiale da norma di legge oppure la cui pubblicazione sia disposta dal Presidente della Giunta regionale;
e) gli atti degli enti locali e degli enti pubblici e privati, la cui pubblicazione sia richiesta dagli stessi anche in ragione di prescrizioni normative o regolamentari;
f) tutti gli altri atti di particolare interesse per la Regione Puglia, adottati da qualunque autorità o ente diverso dalla Regione, la cui pubblicazione sia disposta dal Presidente della Giunta regionale o dall'autorità giudiziaria.

Nella terza sezione sono pubblicati tutti gli atti e gli avvisi della Regione e di altri enti pubblici che interessano la collettività regionale la cui pubblicità risponda a esigenze di carattere informativo diffuso, nonché gli atti e avvisi relativi alle procedure di reclutamento del personale o alle procedure di affidamento per l'acquisizione di lavori, servizi e forniture, con particolare riferimento a:

a) provvedimenti di approvazione di bandi e avvisi in materia di contratti pubblici;
b) provvedimenti di avvio delle procedure di reclutamento del personale;
c) determinazioni dirigenziali di approvazione delle graduatorie di affidamento e/o di concorso;
d) determinazioni dirigenziali di costituzione delle commissioni di gara e/o di concorso;
e) altri atti delle procedure di affidamento e/o procedure concorsuali la cui pubblicazione sia richiesta da legge.

SOMMARIO

"Avviso per i redattori e per gli Enti:
Il Bollettino Ufficiale della Regione Puglia si attiene alle regole della Legge 150/2000 per la semplificazione del linguaggio e per la facilitazione dell'accesso dei cittadini alla comprensione degli atti della Pubblica Amministrazione. Tutti i redattori e gli Enti inserzionisti sono tenuti ad evitare sigle, acronimi, abbreviazioni, almeno nei titoli di testa dei provvedimenti".

SEZIONE PRIMA

Corte Costituzionale e provvedimenti organi giurisdizionali

SENTENZA CONSIGLIO DI STATO (SEZIONE QUINTA) 4 novembre 2026, n. 8033
Ricorso elettorale in appello n. R.G. 4414/2026 proposto da Sergio Blasi c/ Regione Puglia e nei confronti di Giovanni Vurchio, per la riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Sezione Terza) n. 544/2026. 5

SENTENZA CONSIGLIO DI STATO (SEZIONE QUINTA) 4 novembre 2026, n. 8035
Ricorso elettorale in appello n. R.G. 4448/2026 proposto da Francesca Bottalico c/ Regione Puglia, Giulio Scapato, Prefettura di Bari, Ufficio Centrale Regionale e nei confronti di Tommaso Gioia, per la riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Sezione Terza) n. 546/2026. 34

SENTENZA CONSIGLIO DI STATO (SEZIONE QUINTA) 4 novembre 2026, n. 8038
Ricorso elettorale in appello n. R.G. 4968/2026 proposto da Samuele Calabrese, Gerardo De Letteriis, Annagrazia Maraschio e, Nicola Vendola c/ Ufficio Centrale Regionale della Puglia e nei confronti di Regione Puglia e altri per la riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Sezione Terza) n. 612/2026. 63

SENTENZA CONSIGLIO DI STATO (SEZIONE QUINTA) 4 novembre 2026, n. 8041
Ricorso elettorale n. R.G. 4934/2026 proposto da Sergio Clemente c/ Regione Puglia, Ministero dell'Interno e nei confronti di altri per la riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Sezione Terza) n. 613/2026. 87

SENTENZA CONSIGLIO DI STATO (SEZIONE QUINTA) 4 novembre 2026, n. 8042
Ricorso elettorale in appello n. R.G. 4438/2026 proposto da Domenico Damascelli c/ Regione Puglia e nei confronti di Andrea Ferri per la riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Sezione Terza) n. 545/2026. 109

SENTENZA CONSIGLIO DI STATO (SEZIONE QUINTA) 4 novembre 2026, n. 8043
Ricorso elettorale in appello n. R.G. 4972/2026 proposto da Raffaele Foglio e Giuseppe Scarpiello c/ Ufficio Centrale Regionale della Puglia, Giovanni Vurchio, Regione Puglia, Cristian Casili, Angolano Annagrazia per la riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Sezione Terza) n. 615/2026. 139

SENTENZA CONSIGLIO DI STATO (SEZIONE QUINTA) 4 novembre 2026, n. 8045
Ricorso elettorale in appello n. R.G. 4936/2026 proposto da Lucia Parchitelli c/ Regione Puglia e nei confronti di altri, per la riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Sezione Terza) n. 616/2026. 161

SEZIONE SECONDA

Corte Costituzionale e provvedimenti organi giurisdizionali

SENTENZA CONSIGLIO DI STATO (SEZIONE QUINTA) 4 novembre 2026, n. 8033

Ricorso elettorale in appello n. R.G. 4414/2026 proposto da Sergio Blasi c/ Regione Puglia e nei confronti di Giovanni Vurchio, per la riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Sezione Terza) n. 544/2026.

N. 04414/2026 REG.RIC.

Pubblicato il 04/11/2026

Firmato digitalmente

N. 08033/2026 REG.PROV.COLL.
N. 04414/2026 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 4414 del 2026, proposto da

Sergio Blasi, rappresentato e difeso dagli avvocati Agostino Meale e Michele Macrì, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Regione Puglia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Rossana Lanza e Anna Bucci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Giovanni Vurchio, rappresentato e difeso dall'avvocato Massimo Felice Ingravalle, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

N. 04414/2026 REG.RIC.

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Sezione Terza) n. 544/2026, resa tra le parti,

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;
Visti gli atti di costituzione in giudizio di Regione Puglia e di Giovanni Vurchio;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 ottobre 2026 il Cons. Sara Raffaella Molinaro e uditi per le parti gli avvocati Meale, Macrì, Ingravalle;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La controversia riguarda le elezioni per il rinnovo del Consiglio regionale della Puglia svoltesi il 23 e il 24 novembre 2025.
2. Il signor Sergio Blasi, candidato nella lista Partito democratico nella circoscrizione di Lecce, ha chiesto l'annullamento de:
- il verbale del 9 gennaio 2026 dell'Ufficio Centrale Regionale presso la Corte d'Appello di Bari e dell'atto di proclamazione degli eletti, nella parte in cui alla lista PD nella circoscrizione di Lecce sono stati attribuiti 2 seggi anziché 3;
- il verbale delle operazioni dell'Ufficio Centrale Regionale presso la Corte d'Appello di Bari del 7, 8 e 9 gennaio 2026, nella parte in cui sono stati attribuiti esclusivamente 2 seggi alla lista del "Partito Democratico" nella circoscrizione provinciale di Lecce e di tutti gli atti agli stessi presupposti, connessi e consequenziali.
Con il ricorso lo stesso ha chiesto la correzione dei risultati elettorali, con rideterminazione della ripartizione dei seggi spettanti al "Partito Democratico" tra le circoscrizioni provinciali, con attribuzione di n. 3 seggi nella circoscrizione provinciale di Lecce, e l'accertamento del diritto del ricorrente ad essere proclamato

eletto alla carica di consigliere regionale, poiché collocato al terzo posto della graduatoria circoscrizionale di lista.

3. Con motivi aggiungi ha impugnato, sulla base delle medesime ragioni:

- nella sola parte di interesse del ricorrente, la deliberazione del Consiglio Regionale della Puglia n. 2 del 2 febbraio 2026, ad oggetto la "Convalida degli eletti (art. 24, comma 3, e art. 33, comma 4, dello Statuto della Regione Puglia e art. 1 del Regolamento interno del Consiglio)".

Ha altresì chiesto la correzione dei risultati elettorali, con rideterminazione della ripartizione dei seggi spettanti al "Partito Democratico" tra le circoscrizioni provinciali, con attribuzione di n. 3 seggi nella circoscrizione provinciale di Lecce, e l'accertamento del diritto del ricorrente ad essere proclamato eletto alla carica di consigliere regionale, poiché collocato al terzo posto della graduatoria circoscrizionale di lista.

4. Il Tar Puglia – Bari, con sentenza 7 maggio 2026 n. 544, ha respinto il ricorso.

5. Il signor Sergio Blasi ha appellato la sentenza con ricorso n. 4414 del 2026.

6. All'udienza del 22 ottobre 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

7. L'appello è infondato.

8. Il Tar ha ritenuto che:

- la graduatoria dei voti residuati è utilizzata nella prima fase, per la distribuzione dei seggi su base proporzionale, per i voti residuati, che non raggiungono i quozienti interi;
- la graduatoria dei residuati è utilizzata anche nella seconda fase, per la ripartizione dei seggi sulla base del premio di maggioranza.
- la scelta legislativa di riutilizzare la medesima graduatoria, anziché introdurre un autonomo criterio di distribuzione, risponde alla logica di coerenza tra le due fasi;

- qualora tutti i posti della graduatoria abbiano già dato luogo all'assegnazione di seggi, l'attribuzione di ulteriori seggi ha nuovamente inizio a partire dalla prima circoscrizione della medesima graduatoria (eccezione non inverata nel caso di specie), mentre la ripartizione inizia "*dalla prima circoscrizione alla quale non è stato ancora attribuito il seggio*" negli altri casi.

9. L'appellante ha impugnato la sentenza ritenendo erronea l'interpretazione del Tar della disciplina di attribuzione del premio di maggioranza e di ripartizione dei relativi seggi fra le circoscrizioni provinciali.

In particolare parte appellante ha dedotto che:

- nella seconda fase dello scrutinio (di attribuzione dei 27 seggi tenendo conto del premio di maggioranza) l'Ufficio avrebbe dovuto assegnare i seggi alle liste circoscrizionali appartenenti al gruppo del Partito democratico iniziando dalla prima circoscrizione priva di seggi all'interno della graduatoria decrescente;
- l'Ufficio, nella seconda fase, "*avrebbe dovuto riprendere a scorrere la graduatoria dal punto in cui si era arrestata nella prima fase (la BAT, cui è stato assegnato il seggio in sede di CUR ai sensi del decimo comma), ossia dalla circoscrizione provinciale di Lecce*";
- i voti residuati della BAT hanno già prodotto un effetto *"in sede di ripartizione dei primi 23 seggi*", essendo stati recuperati nel collegio unico regionale, non potendo quindi essere spesi in seguito, nella seconda fase, di ripartizione dei 27 seggi in quanto "*i voti devono essere conteggiati una sola volta*";
- con la stessa graduatoria decrescente dei voti residuati, si attribuiscono (in tesi, illegittimamente) "*8 seggi (1 in quota proporzionale + 7 di premio di maggioranza); e di questi, per effetto della medesima graduatoria e dei medesimi voti residuati, 3 alla circoscrizione BAT, in palese violazione della volontà elettorale e dei principi di rappresentanza e di proporzionalità*";

N. 04414/2026 REG.RIC.

- "*appare logico e ragionevole (ai sensi degli artt. 1, 3 e 48 Cost.), che nella fase successiva e strettamente connessa del riparto dei 27 seggi, il legislatore regionale abbia previsto di attingere dalla graduatoria già utilizzata in sede di CUR, partendo da dove si era interrotta («non ancora attribuito») la fase precedente, non essendoci più circoscrizioni prive di seggio*";

- altrimenti si viola il principio dell'uguaglianza e della rappresentatività del voto dal momento che "*conteggiare due volte i medesimi voti residui alterando il principio che ciascun voto contribuisca con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi*";

- né risulta fondato giustificare la modalità di distribuzione dei seggi sulla base del fatto che afferiscono all'attribuzione del premio di maggioranza in quanto viola gli artt. 1, 3, 48 e 122 Cost.

10. La *res controversa* riguarda la distribuzione dei seggi fra le liste circoscrizionali che compongono lo stesso gruppo del Partito democratico nell'ambito della seconda fase dello scrutinio elettorale, a valle della distribuzione, fra le liste circoscrizionali, dei seggi attribuiti con il metodo proporzionale.

La questione giuridica attiene all'interpretazione della disciplina di riferimento e all'uso della graduatoria dei voti residuati rispetto alla ripartizione dei seggi fra le varie circoscrizioni provinciali.

11. Dal verbale 7 gennaio 2026 si evince che:

- il numero di seggi da assegnare, con metodo proporzionale, a livello circoscrizionale, con quoziente intero, è stato determinato in numero pari a 9. Di questi 9 seggi, 6 sono stati assegnati al PD e, nello specifico, 2 sono stati assegnati alla circoscrizione della Provincia di Bari, 1 alla circoscrizione della Provincia di Lecce, 1 alla circoscrizione della Provincia di Taranto, 1 alla circoscrizione della Provincia di Brindisi, 1 alla circoscrizione della Provincia di Foggia;

- il numero di seggi residui da assegnare, sempre con metodo proporzionale, a livello di Collegio Unico Regionale (CUR), con quoziente elettorale regionale, è stato determinato in numero pari a 14;
- di questi 14 seggi, 1 seggio è stato assegnato al PD.
- considerato che nella graduatoria decrescente la circoscrizione della BAT si è classificata al primo posto, il seggio in parola è stato assegnato alla relativa lista circoscrizionale del Partito democratico.

In tal modo, al termine delle operazioni di distribuzione dei primi 23 seggi, al PD sono stati assegnati in totale 7 seggi, dei quali 2 sono stati assegnati alla circoscrizione della Provincia di Bari con quoziente intero, 1 alla circoscrizione della Provincia di Lecce con quoziente intero, 1 alla circoscrizione della Provincia di Taranto con quoziente intero, 1 alla circoscrizione della Provincia di Brindisi con quoziente intero, 1 alla circoscrizione della Provincia di Foggia con quoziente intero, 1 alla circoscrizione della Provincia BAT con il quoziente regionale (voti residui).

Nel par. 16 *bis* del verbale sono riportate le tabelle riepilogative della ripartizione dei primi 23 seggi, che danno conto, per ogni gruppo di liste, suddiviso per circoscrizioni, dei voti residuati, del rapporto fra voti di lista e quoziente elettorale circoscrizionale in percentuale e della posizione nella relativa graduatoria, oltre che dei seggi assegnati in sede di ripartizione dei primi 23, in particolare, per quanto di interesse in questa sede, in riferimento al gruppo di liste afferenti al Partito democratico (pag. 109 del verbale).

Successivamente, l'Ufficio elettorale ha proceduto al conteggio dei seggi ottenuti dalla coalizione o gruppo di liste collegate al Presidente eletto ai fini della attribuzione del premio di maggioranza per assegnare gli ulteriori 27 seggi.

Di questi, 7 seggi sono stati attribuiti al PD.

Nel par. 20 del verbale sono indicate le operazioni di "*individuazione delle circoscrizioni*" alle quali ripartire i suddetti sette seggi assegnati per premio di maggioranza, nel caso di specie rilevano i predetti sette.

L'Ufficio ha seguito la "*graduatoria decrescente dei voti residuati, espressi in percentuale, del relativo quoziente elettorale circoscrizionale, già determinata al paragrafo 16, iniziando dalla prima circoscrizione alla quale, in sede di ripartizione dei "PRIMI 23 SEGGI", non è stato ancora attribuito il seggio*".

A tal fine sono state considerate le tabelle di cui al par. 16 *bis*, che riporta, fra l'altro, per ogni gruppo di liste, suddiviso per circoscrizioni, i voti residuati, il rapporto fra voti di lista e quoziente elettorale circoscrizionale in percentuale e la posizione nella relativa graduatoria (pag. 108 del verbale, già sopra richiamato). E ciò in quanto, "*in conformità con il principio di unicità del procedimento e del conseguente corollario della stretta concatenazione delle sue varie fasi, per l'individuazione delle circoscrizioni prive di seggio da cui partire per le dette attribuzioni "occorre considerare i seggi assegnati in tutte le precedenti fasi, ivi compresi quelli attribuiti sulla base del quoziente pieno" (a livello di singola circoscrizione)*". Il riferimento è, ad avviso dell'Ufficio, la sentenza del Consiglio di Stato, sez. II, 27 luglio 2021 n. 5618.

Di conseguenza l'Ufficio, tenendo presente la predetta graduatoria, "*una volta individuata la circoscrizione priva di seggio (...) e una volta constatato che tutte le posizioni della graduatoria hanno dato luogo all'attribuzione di seggi, vuoi sulla base dei quozienti pieni (...), vuoi sulla base dei voti residuati in sede di collegio unico regionale*", ha ripartito i seggi, con riferimento al gruppo di liste afferenti al Partito democratico, attribuendone due alla circoscrizione BAT e una a Lecce, Foggia, Bari, Brindisi e Taranto.

12. Con riferimento all'attribuzione alla circoscrizione BAT dei due seggi in fase di distribuzione del premio di maggioranza (oggetto di controversia), l'Ufficio centrale

regionale ha ritenuto di dovere utilizzare la graduatoria "*iniziando dalla prima circoscrizione alla quale, in sede di ripartizione dei ´primi 23 seggi´, non è stato ancora attribuito il seggio*" (pag. 122 del par. 20 del verbale).

In particolare, l'Ufficio ha seguito la "*graduatoria decrescente dei voti residuati, espressi in percentuale, del relativo quoziente elettorale circoscrizionale, già determinata al paragrafo 16, iniziando dalla prima circoscrizione alla quale, in sede di ripartizione dei "PRIMI 23 SEGGI", non è stato ancora attribuito il seggio*".

Tenendo presente la graduatoria, "*una volta individuata la circoscrizione priva di seggio (...) e una volta constatato che tutte le posizioni della graduatoria hanno dato luogo all'attribuzione di seggi, vuoi sulla base dei quozienti pieni (...), vuoi sulla base dei voti residuati in sede di collegio unico regionale*" (par. 20, pag. 122 del verbale), ha ripartito i seggi, con riferimento al gruppo di liste afferenti al Partito democratico, attribuendone due alla circoscrizione BAT e una a Lecce, Foggia, Bari, Brindisi e Taranto (pagg. 123 e 124 del verbale).

L'Ufficio ha quindi richiamato, da un lato, la regola per cui l'attribuzione del seggio avviene "*iniziando dalla prima circoscrizione alla quale non è stato ancora attribuito un seggio*" e, dall'altro lato, richiamato la regola per il caso in cui "*tutti i posti della graduatoria abbiano già dato luogo all'assegnazione di seggi*", con conseguente attribuzione di ulteriori seggi a partire dalla prima circoscrizione della medesima graduatoria.

Nel par. 16, richiamato nel par. 20, è presente la tabella che riporta la graduatoria decrescente dei voti residuati (in seguito alle assegnazioni già avvenute per quoziente intero) a pag. 95.

Essa elenca in ordine decrescente le circoscrizioni del Partito democratico, principiando dalla circoscrizione BAT.

Risulta nel par. 16 *bis* del verbale che alle liste del partito democratico afferenti a tutte e sei le circoscrizioni pugliesi è stato assegnato almeno un seggio (pag. 109). Infatti,

considerando tutti i seggi attribuiti nella prima fase (come deciso con sentenza n. 5618 del 2021, oggetto della sentenza di "non" revocazione n. 5162 del 2022, che ha deciso il ricorso del nostro stesso ricorrente), tutte le circoscrizioni hanno ottenuto almeno un seggio.

La stessa giurisprudenza sopra richiamata ha quindi implicitamente ritenuto di non tenere conto della previsione contenuta nell'art. 15 comma 13 n. 3 della legge n. 108 del 1968, in base alla quale il seggio è attribuito alla "*prima circoscrizione alla quale non è stato ancora attribuito il seggio ai sensi del decimo comma*", che fa quindi espresso riferimento ai seggi attribuiti in sede di collegio unico regionale (nel caso di specie l'unico seggio attribuito al Partito democratico in tale sede è stato assegnato alla circoscrizione BAT).

Del resto, l'art. 15 a legge regionale, che qui si applica, fa un generale riferimento al fatto che "*tutti i posti della graduatoria abbiano già dato luogo all'assegnazione di seggi*" (non meglio specificati), non solo ai seggi attribuiti in sede di collegio unico regionale.

Pertanto L'Ufficio elettorale ha applicato la regola in base alla quale, nel caso in cui "*tutti i posti della graduatoria abbiano già dato luogo all'assegnazione di seggi*", i seggi sono attribuiti a partire dalla prima circoscrizione della medesima graduatoria.

L'assegnazione degli (ultimi) sette seggi al Partito democratico (relativa alla distribuzione del premio di maggioranza) è stata effettuata ricominciando a correre la graduatoria dal principio, quindi dalla circoscrizione BAT (già beneficiaria di un seggio ottenuto coi resti in sede collegio unico regionale nella prima fase dello scrutinio elettorale, su base proporzionale).

Alla lista della circoscrizione BAT sono quindi attribuiti due seggi in quanto risulta prima nella suddetta graduatoria (contenente sei circoscrizioni), in base alla regola, pure contenuta nel comma 6 lett. a) dell'art. 15, come modificato dalla legge regionale, per cui, se "*tutti i posti della graduatoria abbiano già dato luogo all'assegnazione di*

seggi", gli ulteriori seggi sono attribuiti a partire dalla prima circoscrizione della medesima graduatoria.

13. Il tema controverso riguarda l'assegnazione del premio di maggioranza (27 seggi) a seguito della ripartizione dei primi 23 seggi in sede proporzionale su base circoscrizionale (quoziente intero) e sulla base dei voti residuati fatti confluire nel collegio unico regionale.

La prima fase (non contestata) si è conclusa con l'assegnazione di sette seggi al gruppo del Partito democratico: sei a quoziente pieno (2 a Bari ed 1 a Lecce, Brindisi, Foggia e Taranto) mentre uno (il settimo) alla BAT in sede di collegio unico regionale.

Nella seconda fase, nella quale è attribuito il premio di maggioranza, sono state ripartiti, tra le circoscrizioni provinciali, i sette seggi spettanti al gruppo di liste del Partito democratico (sui ventisette totali).

Nella seconda fase dello scrutinio elettorale, riguardante la correzione maggioritaria, alla circoscrizione BAT è stato assegnato un ulteriore (rispetto a quello ottenuto, nella prima fase, per la ripartizione dei seggi in sede di collegio unico regionale).

E' lamentata la mancata attribuzione di detto seggio alla circoscrizione di Lecce.

14. La tabella alla quale fanno riferimento le disposizioni che disciplinano la seconda fase del procedimento elettorale, contenute nel comma 6 dell'art. 15, è quindi la stessa utilizzata, ai sensi dell'art. 15 comma 5 lett. a) n. 1, per il riparto in sede di collegio unico regionale dei seggi assegnati al gruppo in ragione dei voti residuati nella fase di attribuzione dei seggi con il metodo proporzionale.

La medesima graduatoria decrescente di voti residui è quindi utilizzata nelle due fasi di riparto dei seggi, quella proporzionale (in sede di collegio unico regionale) e la seconda fase (di distribuzione dei seggi correlati al premio di maggioranza).

In tal senso, il sistema di distribuzione tra le singole liste di un medesimo gruppo dei seggi consiliari previsto dalla disposizione censurata è unitario, in quanto basato sulla medesima graduatoria decrescente di voti residui (già utilizzata in sede di collegio

unico regionale), ma è anche progressivo, nel senso che progressivo è il relativo scorrimento, pur nell'ambito di diverse fasi di riparto (Cons. St., sez. V, 11 luglio 2016 n. 3048, sull'unitarietà del procedimento elettorale e sul conseguente corollario della concatenazione delle varie fasi che lo compongono anche Cons. St., sez. II, 30 luglio 2021 n. 5618).

15. In particolare, ai sensi dell'art. 15 comma 6 n. 5 lett. a) della legge n. 108 del 1968, riguardante la seconda fase dello scrutinio elettorale, la ripartizione, fra le diverse liste circoscrizionali, dei seggi assegnati a un medesimo gruppo avviene "*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*".

A detta regola si affianca la regola, sempre riferita alla seconda fase del procedimento elettorale, per il caso in cui "*tutti i posti della graduatoria abbiano già dato luogo all'assegnazione di seggi*", con conseguente attribuzione di ulteriori seggi a partire dalla prima circoscrizione della medesima graduatoria, e la regola per il caso in cui "*in una circoscrizione sia assegnato un seggio a una lista che abbia esaurito i propri candidati*", con conseguente attribuzione del seggio alla lista della circoscrizione che segue nella graduatoria anzidetta.

16. Nella seconda fase l'Ufficio regionale deve quindi innanzitutto valutare se vi sono i presupposti per applicare la prima regola declinata dall'art. 15 comma 6 n. 5 lett. a, in base alla quale la ripartizione, fra le diverse liste circoscrizionali, dei seggi assegnati in sede di riconoscimento del premio di maggioranza, avviene "*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*".

Quindi l'Ufficio valuta se, secondo quanto risulta all'esito della prima fase, vi è una o più circoscrizioni alle quali non è ancora stato attribuito un seggio, oppure se tutte le circoscrizioni si sono già viste assegnare un seggio, così verificando se deve essere applicata la prima regola.

A tal fine è necessario considerare tutti i seggi fino a quel momento assegnati, compresi quelli a quoziente intero.

Altrimenti, se si ritiene che l'utilizzo della graduatoria nella seconda fase (relativa al premio di maggioranza) non debba tenere conto di quanto avvenuto nella prima fase, le condizioni della non (ancora) avvenuta attribuzione di un seggio o dell'avvenuta assegnazione di seggi a tutte le circoscrizioni presenti in graduatoria risultano prive di significato, atteso che presuppone proprio che sia avvenuta una precedente attribuzione.

Infatti la formulazione letterale non distingue i due segmenti procedimentali di attribuzione di seggi della prima fase, assegnazione dei seggi per quoziente intero e in base al collegio unico regionale.

Del resto, l'art. 15, che qui si applica, fa riferimento al fatto che "*tutti i posti della graduatoria abbiano già dato luogo all'assegnazione di seggi*" (non meglio specificati), non solo ai seggi attribuiti in sede di collegio unico regionale.

Pertanto la formulazione letterale ha un contenuto che non distingue i due segmenti procedimentali di attribuzione di seggi della prima fase, assegnazione dei seggi per quoziente intero e in base al collegio unico regionale.

Essa richiede quindi valutare la mancata assegnazione di seggi considerando tutti i seggi attribuiti nella prima fase, a quoziente intero o sulla base del collegio unico regionale.

La formulazione letterale è rilevante.

In materia elettorale, infatti, vige il principio secondo cui è inammissibile, in materia di disposizioni che regolano il calcolo dei voti, una interpretazione che superi la lettera

della legge: "*le norme sui procedimenti elettorali riguardano meccanismi matematici, sicché esse non si piegano ad applicazioni che non trovino nella formulazione letterale un indiscusso supporto pena, evidentemente, l'introduzione di criteri matematici di elezione diversi da quelli valutati dal legislatore ed indicati nelle norme medesime*" (Ad. plen., 10 luglio 1997 n. 13 nel richiamare Cons. St., sez. V, 19 aprile 1996 n. 453).

Il Consiglio di Stato ha già avuto modo di precisare sul punto che "*la subfase di assegnazione dei seggi tra le liste del gruppo avviene seguendo la graduatoria decrescente dei voti residuati già formata nella fase proporzionale*" e che "*nell'individuazione delle circoscrizioni prive di seggio da cui partire per l'attribuzione dei voti residuati, secondo la previsione del comma 6 n. 5 lett. a) dell'art 15, occorre considerare i seggi assegnati in tutte le precedenti fasi*" (Cons. St., sez. II, 30 luglio 2021 n. 5618).

In particolare è precisato che "*nell'individuazione delle circoscrizioni prive di seggio da cui partire per l'attribuzione dei voti residuati, secondo la previsione del comma 6 n. 5 lett. a) dell'art 15, occorre considerare i seggi assegnati in tutte le precedenti fasi, ivi comprese quelli attribuiti sulla base del quoziente pieno*".

Pertanto, non può ritenersi che la valutazione circa l'avvenuta assegnazione dei seggi alle liste circoscrizionali presenti nella graduatoria decrescente debba avere riguardo alle sole assegnazioni effettuate in sede di collegio unico regionale, non essendovi alcun riferimento letterale in tal senso. Inoltre la funzione della regola è quella di attribuire un seggio alla circoscrizione rimasta orfana, che comprende necessariamente anche i seggi assegnati a quoziente intero.

Del resto, la graduatoria decrescente si fonda sui voti residuati e sul rapporto fra questi e il quoziente elettorale.

Nella prima fase essa assicura la fruttuosità (in termini elettorali) dei voti residuati, posto che i voti compresi nei quozienti interi sono già rappresentati nella prima fase,

nella seconda fase essa costituisce il parametro di ripartizione degli ulteriori seggi assegnati.

Le regole di formazione di detta graduatoria (contenute nell'art. 15 comma 5 lett. d della legge n. 108 del 1968) scontano il rapporto fra voti residuati in termini assoluti e differente quoziente elettorale circoscrizionale, sicché il peso di ogni voto residuato è diverso a seconda della circoscrizione, risultando proporzionalmente meno incisivo nelle circoscrizioni aventi più votanti.

Tenere conto di quanto avvenuto nella prima fase di attribuzione dei seggi (col metodo proporzionale, a quoziente intero e in base al collegio unico regionale) diminuisce le suddette distorsioni in quanto, considerando quanto già avvenuto, evita, quanto meno, la (altrimenti) necessaria ripetizione delle stesse.

La suddetta esegesi attenua quindi l'effetto distorsivo in una materia nella quale sono comunque necessari meccanismi di attribuzione dei seggi che tengono conto di accorgimenti tecnici per individuare la modalità di traduzione dei voti in seggi (su cui *infra*).

Infatti l'esigenza di distribuzione dei seggi considerando la rappresentatività territoriale non può essere inteso nel senso di "*richiedere, quale soluzione costituzionalmente obbligata, un'assegnazione di seggi interamente conchiusa all'interno delle singole circoscrizioni, senza tener conto dei voti che le liste ottengono a livello*" generale (Corte cost. 9 febbraio 2017 n. 35, rispetto alle elezioni parlamentari).

Il criterio di riparto dei seggi fra le liste circoscrizionali costituisce quindi l'esito del bilanciamento fra "*principi ed esigenze diversi, non sempre tra loro perfettamente armonizzabili*" (Corte cost. 9 febbraio 2017 n. 35).

Il Consiglio di Stato ha infatti, sul punto, ritenuto che "*l'assegnazione del seggio alla circoscrizione che ne è ancora rimasta priva soddisfa l'esigenza di assicurare l'uniformità della rappresentanza territoriale, ma, trattandosi di una deroga al*

principio della rappresentatività elettorale che impone di attribuire i seggi sulla base dei voti ottenuti, deve essere intesa restrittivamente in conformità con la sua ratio" (Cons. St., sez. II, 30 luglio 2021 n. 5618).

17. Se l'ufficio elettorale, come nel presente caso, rileva, all'esito della prima fase (comprensiva dell'attribuzione di seggi a quoziente intero e sulla base del collegio unico regionale), che nessuna delle circoscrizioni elencate nella graduatoria decrescente è priva di seggi, comprendendo in tale valutazione il seggio assegnato alla circoscrizione BAT in sede di collegio unico regionale, l'ufficio non fa applicazione della prima regola dettata dall'art. 15 comma 6 n. 5 (sopra scrutinata).

Pertanto l'Ufficio non scorre la graduatoria a partire dalla prima circoscrizione rimasta priva di seggi, così come disposto dalla prima regola contenuta nell'art. 15 comma 6, in quanto non si è inverata la condizione di applicabilità della regola, cioè la presenza di liste circoscrizionali prive di un seggio all'esito della prima fase di scrutinio (quella proporzionale).

Non applicandosi detta regola, neppure risulta conferente l'assunto (di cui non si rinviene la fonte) in base al quale bisogna considerare la presenza di circoscrizioni che hanno già usufruito dei voti residuati nella prima fase di scrutinio (a base proporzionale), in quanto è stato assegnato loro un seggio in sede di collegio unico regionale, che comunque non risulta conforme alla lettera della legge, così come sopra interpretata.

18. Dal momento che tutte le liste circoscrizionali hanno ricevuto un seggio in sede proporzionale, deve essere applicata al caso di specie la seconda regola di cui all'art. 15 comma 6 n. 5 lett. a), dettata per il caso in cui "*tutti i posti della graduatoria abbiano già dato luogo all'assegnazione di seggi*", in base alla quale gli ulteriori seggi sono assegnati a partire dalla prima circoscrizione della medesima graduatoria.

La condizione in base alla quale "*tutti i posti della graduatoria abbiano già dato luogo all'assegnazione di seggi*", che connota la seconda regola, che impone di ripartire gli

ulteriori principiando dall'inizio della graduatoria decrescente, non può che essere interpretata in continuità con la precedente regola, già sopra scrutinata.

In base a quest'ultima, la ripartizione, fra le diverse liste circoscrizionali, dei seggi assegnati in sede di riconoscimento del premio di maggioranza inizia "*dalla prima circoscrizione alla quale non è stato ancora attribuito il seggio*", seguendo la graduatoria decrescente.

Detta prima circoscrizione è da individuare, come visto, considerando tutti i seggi fino a quel momento assegnati, compresi quelli a quoziente intero, posto che la formulazione della disposizione non distingue in tale senso.

La condizione, che richiede che "*tutti i posti della graduatoria abbiano già dato luogo all'assegnazione di seggi*", alla quale è soggetta la successiva regola, in base alla quale gli ulteriori seggi sono assegnati a partire dalla prima circoscrizione della medesima graduatoria, è dettata di seguito alla prima.

Entrambe le regole fanno riferimento alla medesima graduatoria decrescente, senza che quindi si possa ritenere che la valutazione in merito all'assegnazione, o meno, di seggi, alle circoscrizioni elencate nella graduatoria possa avvenire sulla base di diversi riferimenti.

Se, per applicare la prima regola, si fa riferimento a tutti i seggi in precedenza assegnati, a quoziente pieno e sulla base del collegio unico regionale, altrettanto deve ritenersi con riferimento alla seconda regola. E ciò anche in considerazione del fatto che la prima e la seconda regola sono dettate una di seguito all'altra, senza soluzione di continuità.

Né assumono rilevanza le modalità di disciplina dei seggi nella prima fase e quindi la distinzione fra attribuzione di seggi a quoziente intero e attribuzione sulla base del collegio unico regionale. Infatti non si rinviene traccia, nella disposizione che disciplina la distribuzione dei seggi nella seconda fase, delle diverse modalità di assegnazione degli stessi nella prima fase.

Neppure si può ritenere che l'attribuzione del seggio alla circoscrizione orfana, afferente alla prima regola che disciplina la seconda fase, costituisce "*un incidente nella progressione continua dell'attribuzione dei seggi in un unico procedimento che non tollera interruzioni se non appunto quella determinata dall'attribuzione del seggio alla circoscrizione orfana*" (così nel ricorso in appello). Infatti detta regola è posta per prima, allo stesso livello di rilevanza della seconda, se non per il fatto che la relativa condizione deve essere vagliata prioritariamente.

Il Consiglio di Stato ha, sul punto, ritenuto "*allorché tutte le circoscrizioni della graduatoria abbiano ottenuto un seggio, alla luce dell'intero procedimento sviluppato sino a quel momento, la graduatoria dovrà nuovamente essere ripercorsa dall'inizio e non a partire dalla circoscrizione che, essendo rimasta in precedenza orfana di seggi, è stata preferita nel riparto*" (Cons. St., sez. II, 30 luglio 2021 n. 5618).

La conseguente sentenza n. 5162 del 2022 (di inammissibilità del ricorso per revocazione avverso la sentenza appena citata) ha confermato che "*la regola imponeva, innanzitutto, di soddisfare l'esigenza primaria di assicurare l'uniformità della rappresentanza territoriale, attraverso l'assegnazione del primo seggio residuo alla circoscrizione di Brindisi (che non ne aveva ancora ottenuto alcuno) e successivamente di assicurare piena osservanza al principio della rappresentatività elettorale, che imponeva di attribuire i seggi sulla base dei voti ottenuti, ripercorrendo nuovamente la graduatoria a partire dal suo inizio*".

Né possono essere considerate circostanze non richiamate dalla disposizione in termini derogatori rispetto alla regola. La formulazione preclude a questo Giudice di poterne tenere conto, considerando quanto sopra illustrato in merito alla rilevanza che la formulazione letterale assume in materia di disposizioni che regolano il calcolo dei voti (Ad. plen., 10 luglio 1997 n. 13), a discapito degli altri canoni interpretativi.

Pertanto, la seconda regola di cui all'art. 15 comma 6 n. 5 lett. a), dettata per il caso in cui "*tutti i posti della graduatoria abbiano già dato luogo all'assegnazione di seggi*",

prevede espressamente che i seggi assegnati al gruppo (e non ancora ripartiti) sono distribuiti a partire dalla prima circoscrizione della medesima graduatoria.

Non può quindi essere accolta una diversa interpretazione di detta regola: l'appellante ha dedotto al riguardo che "*appare logico e ragionevole (ai sensi degli artt. 1, 3 e 48 Cost.), che nella fase successiva e strettamente connessa del riparto dei 27 seggi, il legislatore regionale abbia previsto di attingere dalla graduatoria già utilizzata in sede di CUR, partendo da dove si era interrotta («non ancora attribuito») la fase precedente, non essendoci più circoscrizioni prive di seggio*", così applicando alla seconda regola, valevole per il caso in cui non ci sono più circoscrizioni prive di seggio, un canone ad essa estraneo, di ripartenza dello scorrimento a cominciare "*da dove si era interrotta"*.

Peraltro, la diversa interpretazione dello scorrimento della graduatoria decrescente, a partire da una posizione diversa dalla prima in graduatoria non assicura comunque la minor lesione possibile del principio di rappresentatività elettorale e, nella specie, della rappresentanza territoriale, posto che comunque si basa sulla graduatoria dei voti residuati e comporta che, a seconda del numero di seggi da assegnare, non tutte le circoscrizioni beneficino, in tale fase, dello stesso numero di seggi (su detto effetto distorsivo *infra*).

Piuttosto, la regola dello scorrimento della graduatoria dal principio consente di superare le condizioni particolari in cui versano le liste circoscrizionali, così dando certezza alla modalità di assegnazione dei seggi (sull'eventuale presenza di esternalità distorsive in merito alla rappresentatività territoriale dei voti espressi *infra*).

19. Pertanto lo scrutinio della condizione per l'applicazione della regola in base alla quale gli ulteriori seggi sono assegnati a partire dalla prima circoscrizione della medesima graduatoria richiede di stabilire se "*tutti i posti della graduatoria abbiano già dato luogo all'assegnazione di seggi*", facendo riferimento a tutti i seggi in precedenza assegnati, a quoziente pieno e sulla base del collegio unico regionale e

comporta lo scorrimento della graduatoria decrescente a partire dal principio della stessa.

In tal senso ha disposto il legislatore pugliese.

20. Considerata la formulazione letterale della disposizione qui contestata, l'esegesi sistematica non depone nel senso di ritenere che la scelta effettuata dal legislatore pugliese sia priva di giustificazioni e che l'attuazione dell'Ufficio elettorale violi principi costituzionali.

21. E' dedotta la violazione del principio di uguaglianza e della volontà elettorale (artt. 1, 3, 48 e 122 Cost.) in quanto la graduatoria, basata sui voti non utilizzati in sede di attribuzione dei seggi per quoziente intero, è utilizzata due volte, in sede di collegio unico regionale e in sede di distribuzione del premio di maggioranza, senza considerare che essa deve essere scorsa riprendendola dal momento in cui si era fermata, seguendo l'ordine decrescente.

Deve premettersi che secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, il legislatore gode in materia di ampia discrezionalità nella scelta del sistema elettorale, a condizione che il relativo esercizio non si traduca nell'adozione di una disciplina manifestamente irragionevole (Corte cost. 9 febbraio 2017 n. 35, 24 settembre 2015 n. 193 e 13 gennaio 2014 n. 1).

Il meccanismo legislativo censurato nel presente giudizio riguarda la distribuzione dei seggi su base circoscrizionale a favore delle singole liste circoscrizionali appartenenti al medesimo gruppo, in ragione dell'attribuzione del premio di maggioranza (art. 15, comma 6, nn. 1) e 5).

Conseguentemente, rispetto al tema fondamentale della composizione della rappresentanza politica nell'organo a base elettiva e della formazione della maggioranza destinata a sostenere la giunta regionale, l'oggetto della norma sospettata di incostituzionalità nel presente giudizio si pone in posizione riflessa e secondaria in una duplice prospettiva.

Innanzitutto, non si pone il generale tema del rispetto del voto espresso nei confronti di una forza politica.

Piuttosto si pone il tema della distribuzione nel territorio dei seggi assegnati a quest'ultima.

L'esigenza è quella di rispecchiare quanto più fedelmente la volontà popolare con riferimento non tanto al peso del gruppo rispetto all'organo da eleggere ma alla finalità di assicurare per ciascun gruppo di liste una equilibrata rappresentanza su base territoriale. Infatti, il meccanismo di distribuzione nelle singole circoscrizioni dei seggi assegnati alle varie liste "*riflette il principio della rappresentanza c.d. territoriale, determinata in base alla popolazione*" (Corte cost. 22 luglio 2010 n. 271).

In tale prospettiva, la Corte costituzionale, nell'analizzare il sistema elettorale predisposto per l'elezione al Parlamento europeo dalla legge 24 gennaio 1979, n. 18 (Elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia), e in particolare il meccanismo di distribuzione nelle singole circoscrizioni dei seggi assegnati alle varie liste, ha evidenziato che un sistema improntato alla ripartizione dei seggi in proporzione alla popolazione residente in tali circoscrizioni si affianca(va) al meccanismo principale di assegnazione dei seggi nel collegio unico nazionale in proporzione ai voti validamente espressi, attuativo del "criterio della proporzionalità politica", con cui è invece valorizzata la partecipazione alle consultazioni elettorali (Corte cost. 22 luglio 2010 n. 271).

In secondo luogo, il meccanismo legislativo censurato nel presente giudizio riguarda la distribuzione dei seggi su base circoscrizionale a favore della singola lista elettorale, che avviene, come visto, in ragione dell'attribuzione del premio di maggioranza e quindi dopo che è stata definito il peso elettorale delle forze politiche partecipanti alla competizione elettorale (i voti ricevuti).

Si tratta dell'assegnazione dei seggi nelle singole circoscrizioni a favore delle liste in esse presentatesi in ragione dell'attribuzione del premio di maggioranza (art. 15

comma 6, nn. 1 e 5), e quindi dopo che è stata definita la proporzione tra il peso delle forze politiche partecipanti alla competizione elettorale, da un lato, e, dall'altro lato, il grado di partecipazione delle stesse nell'organo della rappresentanza politica e l'assegnazione dei seggi secondo il metodo proporzionale (e ripartiti nelle singole circoscrizioni).

A quest'ultimo fa espresso riferimento il principio di proporzionalità di cui all'art. 1 comma 2 della legge n. 108 del 1968, in base al quale "*L'assegnazione dei seggi alle liste concorrenti è effettuata in ragione proporzionale, mediante riparto nelle singole circoscrizioni e recupero dei voti residui nel collegio unico regionale*" e l'art. 4 della l.r. n. 2 del 2005, ai sensi del quale "*La ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni è effettuata dividendo il numero degli abitanti della Regione per ventitré e assegnando i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti*".

Entrambi si riferiscono alla prima fase dello scrutinio elettorale 8di ripartizione dei 23 seggi), di cui pertanto non può essere qui controverso il mancato rispetto, posto che il presente giudizio si impernia sulla seconda fase del procedimento elettorale.

La distinzione delle due fasi di riparto dei seggi disciplinata dalla legge regionale n. 7 del 2015, una proporzionale e la successiva sulla base del premio di maggioranza (rispettivamente disciplinate dai commi 5 e 6 dell'art. 15, l. n. 108 del 1968, come modificato dalla citata novella), si basa sull'unico elemento discriminante rappresentato dal correttivo a garanzia della governabilità, che si riverbera sul riparto "esterno" di seggi tra gruppi di liste o coalizioni di gruppi di liste concorrenti.

La pretesa che sulla base di esso si effettui un riparto interno al singolo gruppo di liste diverso da quello tracciato dalla graduatoria decrescente dei voti si risolve nel tentativo di introdurre una soluzione normativa alternativa, "*devoluta al legislatore e non al giudizio di conformità a Costituzione della Corte*" (Cons. St., sez. V, 11 luglio 2016 n. 3048).

La posizione riflessa, nella duplice prospettiva sopra delineata, del tema, che riguarda la distribuzione dei seggi assegnati come premio di maggioranza fra le liste delle varie circoscrizioni regionali, rende più rarefatto l'effetto distorsivo della regola posta, che comunque presidia la rappresentanza territoriale di un voto di cui non si dubita che garantisca la rappresentanza politica della forza politica votata nel suo insieme.

Secondo la Corte costituzionale, l'effetto del premio di maggioranza introdotto con la legge n. 270 del 2005 è quello di una "*eccessiva divaricazione tra la composizione dell'organo della rappresentanza politica (...) e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto*" (Corte cost. 13 gennaio 2014 n. 1), esorbitante rispetto alla funzione di correttivo del sistema elettorale proporzionale a garanzia della governabilità, e dunque tale da realizzare un bilanciamento non equilibrato tra quest'ultima esigenza e quella di rispetto della volontà popolare.

Non è il caso che si pone in questa sede, che riguarda la distribuzione del premio di maggioranza fra le circoscrizioni delle liste facenti parte di un medesimo gruppo.

Al riguardo la giurisprudenza ha già avuto modo di considerare come "*il legislatore (nel caso di specie regionale) dispone di ambiti di discrezionalità più ampi rispetto al caso in cui debbano essere definiti i criteri di ripartizione dei seggi tra le forze politiche contrapposte*", specificando che "*nella distribuzione dei seggi all'interno della singola lista elettorale l'esigenza di rispecchiare quanto più fedelmente la volontà popolare non si pone con la stessa rilevanza di quando si tratta di riconoscere alla forza politica di maggioranza presso l'elettorato un peso rappresentativo adeguato a sostenere fiduciariamente un organo di governo, mantenendo nel contempo una proporzione equilibrata con l'espressione del voto a favore le altre formazioni politiche*" (Cons. St., sez. V, 11 luglio 2016 n. 3048).

In ogni caso si è già sottolineato come l'esigenza di distribuzione dei seggi considerando la rappresentatività territoriale non può essere inteso nel senso di "*richiedere, quale soluzione costituzionalmente obbligata, un'assegnazione di seggi*

N. 04414/2026 REG.RIC.

interamente conchiusa all'interno delle singole circoscrizioni, senza tener conto dei voti che le liste ottengono a livello" generale (Corte cost. 9 febbraio 2017 n. 35).

Piuttosto il criterio di riparto dei seggi fra le liste circoscrizionali costituisce l'esito del bilanciamento fra "*principi ed esigenze diversi, non sempre tra loro perfettamente armonizzabili*".

A livello nazionale, infatti, l'art. 56 quarto comma della Costituzione prevede che la ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni "*si effettua dividendo il numero degli abitanti della Repubblica, quale risulta dall'ultimo censimento generale della popolazione, per seicentodiciotto e distribuendo i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti*" (Corte cost. 9 febbraio 2017 n. 35, rispetto alle elezioni parlamentari).

La stessa Corte costituzionale ha osservato che il principio desumibile, appunto, dall'art. 56 quarto comma Cost., posto a garanzia di una rappresentanza commisurata alla popolazione di ciascuna porzione del territorio, "*deve essere quindi osservato fin tanto che ciò sia ragionevolmente possibile, senza escludere la legittimità di residuali ed inevitabili ipotesi di traslazione di seggi da una circoscrizione ad un'altra*" (Corte cost. 9 febbraio 2017 n. 35, rispetto alle elezioni parlamentari).

Pertanto, non è la presenza di una regola avente un possibile effetto distorsivo rispetto alla rappresentanza territoriale che determina il mancato rispetto del principio costituzionale, ma l'assenza di una giustificazione.

Proprio con specifico riguardo alla rappresentanza territoriale, la Corte ha precisato che la stessa è indifferentemente determinabile "*in base ai cittadini, o agli elettori, o in base a una combinazione di tali criteri*". Quindi, sulla base di questa premessa, la Corte ha dichiarato inammissibile la questione di costituzionalità portata in quel caso alla sua cognizione, nella quale si era dedotto, in estrema sintesi, che il sistema di riparto previsto per il Parlamento europeo non consentiva di rispettare il numero dei seggi preventivamente attribuito alle singole circoscrizioni sulla base della

popolazione residente, a causa dell'applicazione di un criterio fondato sui voti validamente espressi, tale da penalizzare le circoscrizioni con minore affluenza al voto.

La dichiarazione di inammissibilità è stata pronunciata sul rilievo che il sistema concretamente adottato dal legislatore nazionale costituiva "*soltanto uno dei diversi possibili meccanismi in grado di ridurre l'effetto di slittamento di seggi da una circoscrizione all'altra*", spettando a quest'ultimo il compito di individuare "*la soluzione più idonea a porre rimedio alla lamentata incongruenza della disciplina censurata*" (Corte cost. 22 luglio 2010 n. 271).

Si confrontano, in particolare, il criterio della proporzionalità politica (l'assegnazione dei seggi alla forza politica in proporzione ai voti validamente espressi) e il principio della rappresentanza c.d. territoriale, che "*sono difficilmente armonizzabili e, anzi, non possono essere fra loro perfettamente conciliati*".

Esistono, tuttavia, diversi possibili meccanismi correttivi che, senza modificare la ripartizione proporzionale dei seggi, riducono l'effetto traslativo, cioè lo scarto fra seggi conseguiti nelle circoscrizioni in base ai voti validamente espressi e seggi ad esse spettanti in base alla popolazione.

Nondimeno questi meccanismi "*conseguono tale obiettivo al prezzo di alterare, in maggiore o minore misura, il rapporto proporzionale fra voti conseguiti e seggi attribuiti a ciascuna lista nell'ambito della singola circoscrizione*" (Corte cost. 22 luglio 2010 n. 271).

Applicate queste coordinate al caso di specie, il sistema unitario di distribuzione tra la singola lista dei seggi consiliari previsto dalla disposizione censurata, basato non solo sulla graduatoria decrescente di voti residui, ma anche sul suo progressivo scorrimento, pur nell'ambito di diverse fasi di riparto, non denota una scelta irragionevole del legislatore regionale pugliese.

Essa si configura piuttosto come una delle possibili soluzioni per assicurare una rappresentanza territoriale diffusa tra le sei circoscrizioni elettorali della Regione Puglia. E ciò anche considerando che "*l'uguaglianza di voto deve essere garantita nel momento in cui il voto stesso viene espresso e non implica che si estenda al risultato del voto, ossia al peso concreto che assume sulla base del sistema elettorale prescelto (cfr. Corte Cost., 1/2014, n.275/2014 e Cons. Stato, sez. II n. 5810/2021 cit., sez. V, n. 3254/2011)*" (Cons. Stato, sez. II, primo febbraio 2024 n. 1011).

Infatti, la graduatoria decrescente viene in evidenza dopo l'assegnazione dei seggi a quoziente intero, che garantisce la stretta aderenza con la provenienza territoriale del voto.

Essa, in quanto funzionale all'attribuzione dei seggi con i resti elettorali, è finalizzata a colmare il divario tra il consenso espresso dai cittadini e la rappresentanza degli stessi in consiglio regionale. E' formata sulla base dei voti residuati ed è espressa in funzione (anche) del relativo quoziente elettorale circoscrizionale. Deriva dal prodotto per cento del numero dei voti residuati di ciascuna lista, diviso per il quoziente elettorale circoscrizionale, che tiene conto delle cifre elettorali delle liste. Fra le variabili che incidono sulla formazione della graduatoria sono quindi presenti le cifre elettorali, e quindi i voti riportati dalle liste (art. 15 comma 5 della legge n. 108 del 1968, come modificata dalla legge regionale).

Il legislatore non ha quindi optato per una graduatoria basata sui voti residui in valore assoluto, ma ha imposto di rapportare tali voti al quoziente elettorale di ciascuna circoscrizione.

La graduatoria decrescente fotografa l'incidenza relativa del consenso ottenuto da una lista, premiando non chi ha più resti "in assoluto", ma chi ha i resti "più pesanti", in proporzione al proprio contesto circoscrizionale.

La scelta del legislatore è quindi quella di dare evidenza, dopo l'assegnazione dei seggi a quoziente intero, ai voti residuati, "pesandoli" in ragione della popolazione delle singole circoscrizioni.

Infatti, nelle circoscrizioni aventi un maggiore "peso" demografico ed elettorale, i voti si trasformano, in applicazione del metodo proporzionale e della regola dei quozienti interi, sin dalla fase iniziale in seggi.

Invece, nelle circoscrizioni aventi un minore "peso" demografico ed elettorale, i voti si trasformano con maggiore difficoltà in seggi, in applicazione del metodo proporzionale e della regola dei quozienti interi.

Per compensare detto effetto interviene il meccanismo correttivo fondato sulla graduatoria decrescente, in base al quale la prima circoscrizione della graduatoria, e le successive in ordine decrescente, risultano quindi prioritariamente considerate in quanto è più elevato il peso dei voti residui.

Pertanto, il peso di ogni voto residuo, da calcolare secondo le regole stabilite dal legislatore, che danno luogo alla tabelle contenute nel par. 16 del verbale, che riportano la percentuale delle varie circoscrizioni (che non può essere diversamente determinata, applicando regole non previste), è quindi diverso a seconda della circoscrizione, risultando proporzionalmente meno incisivo nelle circoscrizioni aventi più votanti, che quindi tendenzialmente ricevono maggiori seggi nella prima fase, specie con riferimento all'assegnazione per quozienti interi.

In tale prospettiva non rilevano, al fine di verificare la rappresentatività e la proporzionalità, esclusivamente i seggi assegnati alle liste circoscrizionali nella seconda fase dello scrutinio elettorale ma i seggi complessivamente assegnati alle stesse.

Si aggiunge che, allorquando debbono essere distribuiti un numero limitato di seggi a fronte di un ben più numeroso numero di voti, territorialmente distribuiti, la presenza

di seggi residui da attribuire dopo avere scorso tutta la graduatoria costituisce evento possibile.

22. In tal caso la successiva distribuzione dei seggi, qualunque sia la graduatoria e il criterio di scorrimento, presenta un effetto distorsivo, che non può comunque determinare la non distribuzione dei seggi residui (evento ancora più distorsivo) al fine di garantire un trattamento paritario fra le circoscrizioni.

Piuttosto le prerogative di massima rappresentatività del sistema impongono comunque di assegnare i seggi alle singole liste circoscrizionali, pena un ancora più incisivo *vulnus* alla rappresentatività del voto.

Considerato quanto sopra, la scelta risponde a un criterio di razionalità, anche considerando che la disciplina delle elezioni regionali non è preordinata a garantire la rappresentanza dei territori provinciali (*rectius* circoscrizionali) in sé considerati ma tutela la distinta esigenza di una distribuzione dei seggi in proporzione alla popolazione delle diverse parti del territorio nazionale: l'eletto è infatti rappresentante per tutta la regione, senza caratterizzazione del mandato su base circoscrizionale (Corte cost. 9 febbraio 2017 n. 35, rispetto alle elezioni parlamentari).

Del resto, sono possibili "*una pluralità di soluzioni, nessuna delle quali costituzionalmente obbligata*" (Corte cost. 22 luglio 2010 n. 271) e l'"ampia discrezionalità legislativa" nella scelta del modello elettorale è sindacabile in sede di controllo di costituzionalità solo se "*manifestamente irragionevole*" (sentenza 13 gennaio 2014 n. 1).

23. Pertanto, neppure vi sono quindi i presupposti per ritenere che l'attribuzione di due seggi alla lista circoscrizionale BAT nella seconda fase della procedura violi l'art. 15 comma 6 n. 5 lett. a) e i principi costituzionali sopra richiamati (né vi sono i presupposti per la rimessione alla Corte costituzionale).

Il procedimento seguito dall'Ufficio elettorale regionale risulta conforme a detta interpretazione laddove ha applicato la regola in base alla quale, nel caso in cui "*tutti*

i posti della graduatoria abbiano già dato luogo all'assegnazione di seggi", i seggi sono attribuiti a partire dalla prima circoscrizione della medesima graduatoria.

L'assegnazione dei sette seggi al Partito democratico (quale premio di premio di maggioranza) è stata effettuata ricominciando a correre la graduatoria dal principio, quindi dalla circoscrizione BAT (già beneficiaria di un seggio ottenuto coi resti in sede collegio unico regionale nella prima fase dello scrutinio elettorale, su base proporzionale).

Nella seconda fase di scrutinio (relativa all'assegnazione del premio di maggioranza) alla lista della circoscrizione BAT sono quindi attribuiti due seggi risultando prima nella graduatoria decrescente (contenente sei circoscrizioni).

24. In conclusione, l'appello va respinto.

25. La particolarità e la novità delle questioni giuridiche sottese alla presente controversia giustificano la compensazione delle spese del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge, confermando, per l'effetto, la sentenza impugnata.

Spese del presente grado di giudizio compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 22 ottobre 2026 con l'intervento dei magistrati:

Diego Sabatino, Presidente

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere, Estensore

N. 04414/2026 REG.RIC.

Massimo Santini, Consigliere

Diana Caminiti, Consigliere

L'ESTENSORE **IL PRESIDENTE**

Sara Raffaella Molinaro **Diego Sabatino**

IL SEGRETARIO

SENTENZA CONSIGLIO DI STATO (SEZIONE QUINTA) 4 novembre 2026, n. 8035

Ricorso elettorale in appello n. R.G. 4448/2026 proposto da Francesca Bottalico c/ Regione Puglia, Giulio Scapato, Prefettura di Bari, Ufficio Centrale Regionale e nei confronti di Tommaso Gioia, per la riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Sezione Terza) n. 546/2026.

N. 04448/2026 REG.RIC.

Pubblicato il 04/11/2026

Firmato digitalmente

N. 08035/2026 REG.PROV.COLL.
N. 04448/2026 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 4448 del 2026, proposto da

Francesca Bottalico, rappresentato e difeso dall'avvocato Nino Sebastiano Matassa, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Regione Puglia in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore* rappresentata e difesa dagli avvocati Rossana Lanza e Anna Bucci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Giulio Scapato, rappresentato e difeso dagli avvocati Giacomo Pietro Mescia, Giuseppe Mescia, Franco Gaetano Scoca, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Prefettura di Bari, Ufficio Centrale Regionale Presso La Corte di Appello di Bari, non costituiti in giudizio;

N. 04448/2026 REG.RIC.

nei confronti

Tommaso Gioia, non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Sezione Terza) n. 546/2026, resa tra le parti,

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;
Visti gli atti di costituzione in giudizio di Regione Puglia e di Giulio Scapato;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 ottobre 2026 il Cons. Sara Raffaella Molinaro e uditi per le parti gli avvocati Matassa, Giuseppe Mescia e Scoca;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La controversia riguarda le elezioni per il rinnovo del Consiglio regionale della Puglia svoltesi il 23 e il 24 novembre 2025.
2. La signora Francesca Bottalico, candidata nella lista Decaro Presidente nella circoscrizione di Bari, ha chiesto l'annullamento de:
- l'atto di proclamazione degli eletti di cui al verbale del 9 gennaio 2026 dell'Ufficio centrale regionale presso la Corte d'Appello di Bari con cui sono stati proclamati gli eletti alla carica di Consigliere Regionale della Puglia, all'esito delle elezioni del 23-24 novembre 2026, nella parte in cui, in sede di ripartizione degli ulteriori seggi in favore della lista Decaro Presidente, ha attribuito un seggio alla circoscrizionale provinciale di Foggia e non a quella di Bari;

N. 04448/2026 REG.RIC.

-ove occorra, il provvedimento 7 gennaio 2026 dell'Ufficio centrale regionale presso la Corte d'Appello di Bari recante reiezione dell'istanza presentata dalla ricorrente;
-ove occorra, *in parte qua*, le "Istruzioni" per le elezioni regionali 2025 contenute nella "Pubblicazione n. 18 – Puglia a cura della Prefettura – U.T.G. di Bari";
-ove occorra, in via derivata e *in parte qua* nei limiti dell'interesse, la delibera di Consiglio Regionale n. 2 del 2 febbraio 2026 di convalida degli eletti;
- ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale.
Con il ricorso lo stesso ha chiesto la correzione dei risultati elettorali e l'accertamento del diritto del ricorrente ad essere proclamato eletto alla carica di consigliere regionale.
3. Il Tar Puglia – Bari, con sentenza 7 maggio 2026 n. 546, ha respinto il ricorso.
4. La signora Francesca Bottalico ha appellato la sentenza con ricorso n. 4448 del 2026.
5. All'udienza del 22 ottobre 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

6. L'appello è infondato.
7. Il Tar ha ritenuto che l'Ufficio centrale regionale abbia correttamente attribuito un solo seggio, anziché due seggi, alla lista Decaro Presidente, nella circoscrizione di Bari. Pertanto ha ritenuto di non disporre la correzione dei risultati elettorali con attribuzione al gruppo Decaro Presidente di 2 seggi nella circoscrizione di Bari, a scapito di quella di Foggia.
8. L'appellante ha impugnato la sentenza ritenendo erronea l'interpretazione del Tar dell'art. 15 comma 6 n. 5) lett. a) della legge n. 108 del 1968, così come modificata dalla l.r. n. 2 del 2025, di ripartizione dei seggi fra le liste circoscrizionali appartenenti a un medesimo gruppo, nella seconda fase di attribuzione dei seggi (afferente al riconoscimento del premio di maggioranza).

Secondo l'appellante l'art. 15 comma 6 n. 5) lett.a) della legge n. 108 del 1968, così come modificata dalla l.r. n. 2 del 2025 disciplina la distribuzione fra le circoscrizioni del premio di maggioranza facendo riferimento alla tabella decrescente e considerando i seggi già assegnati con la medesima graduatoria, in ragione dello scorrimento progressivo della stessa, senza tenere in conto i seggi assegnati a quoziente intero. In tal senso la legge regionale avrebbe "*contenuto identico alla legge statale*".

L'appellante ha altresì rilevato la diversità del caso qui controverso rispetto a quello deciso con la sentenza n. 5618 del 2021, che affronterebbe il caso di una sola circoscrizione orfana e che, se interpretato nel senso che si riferisca anche alla diversa ipotesi di presenza, nella graduatoria decrescente, di più circoscrizioni orfana, andrebbe superato.

Peraltro, vi sarebbero "*plurime decisioni*" a supporto della tesi, secondo le quali "*l'inciso che prevede che la ripartizione inizi "dalla prima circoscrizione alla quale non è stato ancora attribuito il seggio" non indica affatto l'esigenza di garantire la rappresentanza territoriale minima di tutte le circoscrizioni ma solo che lo scorrimento deve riprendere da dove si era interrotto*".

In particolare il Tar avrebbe ignorato la sentenza del Consiglio di Stato n. 676 del 2006, riguardante le elezioni dell'Emilia Romagna, aventi, in tesi, una disciplina identica a quella pugliese, in quanto entrambe le Regioni avrebbero "*pedissequamente recepito quella statale*".

Inoltre il giudice di primo grado avrebbe ignorato il tenore letterale della disposizione, allorquando ha affermato che correttamente "la graduatoria ha iniziato il proprio scorrimento dalle circoscrizioni prive di seggio, nell'ordine in cui compaiono nella graduatoria stessa quindi prima a Taranto, poi BAT e infine Brindisi".

Invece la disposizione regionale (art.15 comma 6 n. 5) prevede che i seggi vadano "*ripartiti tra le circoscrizioni seguendo la graduatoria decrescente dei voti residuati*

[...] *iniziando dalla prima circoscrizione alla quale non è stato ancora attribuito il seggio*".

L'appellante ha altresì censurato la sentenza nella parte in cui non considera che il metodo stabilito dalla legge è basato sul "modello" matematico dell'assegnazione dei seggi secondo l'ordine dei maggiori resti e l'esigenza della equa ripartizione territoriale e della rappresentanza delle circoscrizioni è risolto proprio attraverso lo scorrimento progressivo e lineare della graduatoria, che non consentirebbe di "saltare" la circoscrizione cui sia stato attribuito il seggio a quoziente pieno.

Lo stesso legislatore statale, con la legge n. 53 del 1995, di modifica della legge n. 108 del 1968, ha introdotto il sistema della distribuzione dei seggi nelle circoscrizioni sulla base della tabella decrescente, poi riprodotto, sul punto, dal legislatore pugliese, che non sancisce il principio della rappresentanza minima.

La circoscrizione di Bari, sulla base dei soli voti "residuati" ha più voti (sia in termini percentuali che assoluti) delle altre circoscrizioni (BAT e Brindisi) che si trovano dopo in graduatoria e dunque avrebbe diritto ad ottenere il suo seggio, rispettando l'ordine decrescente della graduatoria.

Secondo l'appellante, "*il nodo della controversia non è il rapporto con Foggia, ma la pretermissione della circoscrizione di Bari (4^ posto nella graduatoria, con 24.455 voti residuati, pari al 53,38% nel rapporto con il QEC) rispetto alla BAT (5^ posto nella graduatoria, con 15.391 voti residuati, pari al 43,61% nel rapporto con il QEC) e rispetto a Brindisi (6° posto, con 9.858 voti residuati, pari al 25,41% nel rapporto con il QEC)*".

Il nodo della controversia consisterebbe quindi nel superamento ("salto") della circoscrizione di Bari nello scorrimento della graduatoria e l'attribuzione dei seggi ulteriori alle circoscrizioni (BAT e Brindisi) che si trovano più in basso.

Così facendo sarebbe stata compiuta una vistosa alterazione dei risultati elettorali.

9. La *res controversa* riguarda la distribuzione dei seggi fra le liste circoscrizionali che compongono lo stesso gruppo di Decaro Presidente nell'ambito della seconda fase dello scrutinio elettorale, a valle della distribuzione, fra le liste circoscrizionali, dei seggi attribuiti con il metodo proporzionale.

La questione giuridica attiene all'interpretazione della disciplina di riferimento e all'uso della graduatoria dei voti residuati rispetto alla ripartizione dei seggi fra le varie circoscrizioni provinciali.

10. Dal verbale 7 gennaio 2026 si evince che:

- il numero di seggi da assegnare al gruppo Decaro Presidente, con metodo proporzionale, a livello circoscrizionale, con quoziente intero, è stato determinato in uno, che è stato assegnato alla circoscrizione di Bari (pag. 76);
- il numero di seggi residui da assegnare al gruppo Decaro Presidente, sempre con metodo proporzionale, a livello di collegio unico regionale (CUR), è stato determinato in due (pag. 88);
- di questi uno è stato assegnato alla lista circoscrizionale di Foggia e uno a quella di Lecce (pag. 96).

Le tabelle di cui al par. 16 del verbale riportano, per ogni gruppo di liste, suddiviso per circoscrizioni, i voti residuati, il rapporto fra voti di lista e quoziente elettorale circoscrizionale in percentuale e la posizione nella relativa graduatoria. Quanto a Decaro presidente la graduatoria decrescente segue il seguente ordine: Foggia, Lecce, Taranto, Bari, BAT e Brindisi (pag. 96 del verbale).

Nel par. 16 *bis* del verbale sono riportate le tabelle riepilogative della ripartizione dei primi 23 seggi, che danno conto, per ogni gruppo di liste, suddiviso per circoscrizioni, dei voti residuati, del rapporto fra voti di lista e quoziente elettorale circoscrizionale in percentuale e della posizione nella relativa graduatoria, oltre che dei seggi assegnati in sede di ripartizione dei primi 23, in particolare, per quanto di interesse in questa sede, in riferimento al gruppo di liste afferenti a Decaro Presidente (pag. 109).

Successivamente, l'Ufficio elettorale ha proceduto al conteggio dei seggi ottenuti dalla coalizione o gruppo di liste collegate al Presidente eletto ai fini della attribuzione del premio di maggioranza per assegnare gli ulteriori 27 seggi (seconda fase).

Di questi, quattro seggi sono stati attribuiti a Fratelli d'Italia.

Nel par. 20 del verbale sono indicate le operazioni di "*individuazione delle circoscrizioni*" alle quali ripartire i suddetti sei seggi assegnati per premio di maggioranza.

L'Ufficio ha seguito la "*graduatoria decrescente dei voti residuati, espressi in percentuale, del relativo quoziente elettorale circoscrizionale, già determinata al paragrafo 16, iniziando dalla prima circoscrizione alla quale, in sede di ripartizione dei "PRIMI 23 SEGGI", non è stato ancora attribuito il seggio*".

A tal fine sono state considerate le tabelle di cui al par. 16 *bis*, che riporta, fra l'altro, per ogni gruppo di liste, suddiviso per circoscrizioni, i voti residuati, il rapporto fra voti di lista e quoziente elettorale circoscrizionale in percentuale e la posizione nella relativa graduatoria (pag. 108 del verbale, già sopra richiamato). E ciò in quanto, "*in conformità con il principio di unicità del procedimento e del conseguente corollario della stretta concatenazione delle sue varie fasi, per l'individuazione delle circoscrizioni prive di seggio da cui partire per le dette attribuzioni "occorre considerare i seggi assegnati in tutte le precedenti fasi, ivi compresi quelli attribuiti sulla base del quoziente pieno" (a livello di singola circoscrizione)*". Il riferimento è, ad avviso dell'Ufficio, la sentenza del Consiglio di Stato, sez. II, 27 luglio 2021 n. 5618.

Di conseguenza l'Ufficio, tenendo presente la predetta graduatoria ha ripartito i seggi, con riferimento al gruppo di liste afferenti a Decaro Presidente, attribuendole alla circoscrizione di Taranto, BAT, Brindisi e Foggia (pag. 123).

11. Il tema controverso riguarda l'assegnazione del premio di maggioranza (27 seggi) a seguito della ripartizione dei primi 23 seggi in sede proporzionale su base

circoscrizionale (quoziente intero) e sulla base dei voti residuati fatti confluire nel Collegio Unico Regionale (CUR).

La prima fase (non contestata) si è conclusa con l'assegnazione di tre seggi al gruppo Decaro presidente, assegnati alle circoscrizioni di Bari (a quoziente intero), Foggia e Lecce (sulla base del collegio unico regionale).

Nella seconda fase, nella quale è attribuito il premio di maggioranza, sono state ripartiti, tra le circoscrizioni provinciali, i quattro seggi spettanti al gruppo di liste denominate Decaro Presidente (sui ventisette totali), distribuiti fra le circoscrizioni di Taranto, BAT, Brindisi e Foggia.

Alla lista circoscrizionale di Bari non sono stati quindi attribuiti seggi nella seconda fase.

12. Per le attribuzioni dei quattro seggi spettanti al gruppo di liste denominate Decaro Presidente alle circoscrizioni di Taranto, BAT, Brindisi e Foggia (afferenti alla seconda fase), è stata utilizzata, ai sensi dell'art. 15 comma 6 n. 5 (combinato disposto delle lett. a e b n. 2 ultimo periodo) della l. n. 108 del 1968, modificata dalla l.r. n. 2 del 2005 (di seguito ci si riferisce all'art. 15), la graduatoria determinata dai voti residuati espressi in percentuale del relativo quoziente elettorale circoscrizionale formata ai sensi dell'art. 15 comma 5 lett. e).

La tabella alla quale fanno riferimento le disposizioni che disciplinano la seconda fase del procedimento elettorale, contenute nel comma 6 dell'art. 15, è quindi la stessa utilizzata, ai sensi dell'art. 15 comma 5 lett. a) n. 1, per il riparto in sede di collegio unico regionale dei seggi assegnati al gruppo in ragione dei voti residuati nella fase di attribuzione dei seggi con il metodo proporzionale.

La medesima graduatoria decrescente di voti residui è quindi utilizzata nelle due fasi di riparto dei seggi, quella proporzionale (in sede di collegio unico regionale) e la seconda fase (di distribuzione dei seggi correlati al premio di maggioranza).

In tal senso, il sistema di distribuzione tra le singole liste di un medesimo gruppo dei seggi consiliari previsto dalla disposizione censurata è unitario, in quanto basato sulla medesima graduatoria decrescente di voti residui (già utilizzata in sede di collegio unico regionale), ma è anche progressivo, nel senso che progressivo è il relativo scorrimento, pur nell'ambito di diverse fasi di riparto (Cons. St., sez. V, 11 luglio 2016 n. 3048, sull'unitarietà del procedimento elettorale e sul conseguente corollario della concatenazione delle varie fasi che lo compongono anche Cons. St., sez. II, 30 luglio 2021 n. 5618).

13. In particolare, ai sensi dell'art. 15 comma 6 n. 5 lett. a) della legge n. 108 del 1968, riguardante la seconda fase, la ripartizione, fra le diverse liste circoscrizionali, dei seggi assegnati a un medesimo gruppo avviene "*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*".

A detta regola si affiancano la regola, sempre riferita alla seconda fase del procedimento elettorale, per il caso in cui "*tutti i posti della graduatoria abbiano già dato luogo all'assegnazione di seggi*", con conseguente attribuzione di ulteriori seggi a partire dalla prima circoscrizione della medesima graduatoria, e la regola per il caso in cui "*in una circoscrizione sia assegnato un seggio a una lista che abbia esaurito i propri candidati*", con conseguente attribuzione del seggio alla lista della circoscrizione che segue nella graduatoria anzidetta.

14. Nella seconda fase l'Ufficio regionale deve quindi innanzitutto valutare se vi sono i presupposti per applicare la prima regola declinata dall'art. 15 comma 6 n. 5 lett. a, in base alla quale la ripartizione, fra le diverse liste circoscrizionali, dei seggi assegnati in sede di riconoscimento del premio di maggioranza, avviene "*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".

Quindi l'Ufficio valuta se, secondo quanto risulta all'esito della prima fase, vi è una o più circoscrizioni alle quali non è ancora stato attribuito un seggio, oppure se tutte le circoscrizioni si sono già viste assegnare un seggio, così verificando se deve essere applicata la prima regola.

A tal fine è necessario considerare tutti i seggi fino a quel momento assegnati, compresi quelli a quoziente intero.

Altrimenti, se si ritiene che l'utilizzo della graduatoria nella seconda fase (relativa al premio di maggioranza) non debba tenere conto di quanto avvenuto nella prima fase, le condizioni della non (ancora) avvenuta attribuzione di un seggio o dell'avvenuta assegnazione di seggi a tutte le circoscrizioni presenti in graduatoria risultano prive di significato, atteso che presuppone proprio che sia avvenuta una precedente attribuzione.

Infatti la formulazione letterale non distingue i due segmenti procedimentali di attribuzione di seggi della prima fase, assegnazione dei seggi per quoziente intero e in base al collegio unico regionale.

Del resto, l'art. 15 della legge regionale, che qui si applica, fa riferimento al fatto che "*tutti i posti della graduatoria abbiano già dato luogo all'assegnazione di seggi*" (non meglio specificati), non solo ai seggi attribuiti in sede di collegio unico regionale.

Pertanto la formulazione letterale ha un contenuto che non distingue i due segmenti procedimentali di attribuzione di seggi della prima fase, assegnazione dei seggi per quoziente intero e in base al collegio unico regionale.

Essa richiede quindi di valutare, nella seconda fase, la mancata assegnazione di seggi considerando tutti i seggi attribuiti nella prima fase, a quoziente intero o sulla base del collegio unico regionale.

La formulazione letterale è rilevante.

In materia elettorale, infatti, vige il principio secondo cui è inammissibile, in materia di disposizioni che regolano il calcolo dei voti, una interpretazione che superi la lettera della legge: "*le norme sui procedimenti elettorali riguardano meccanismi matematici, sicché esse non si piegano ad applicazioni che non trovino nella formulazione letterale un indiscusso supporto pena, evidentemente, l'introduzione di criteri matematici di elezione diversi da quelli valutati dal legislatore ed indicati nelle norme medesime*" (Ad. plen., 10 luglio 1997 n. 13 nel richiamare Cons. St., sez. V, 19 aprile 1996 n. 453).

Il Consiglio di Stato ha già avuto modo di precisare sul punto che "*la subfase di assegnazione dei seggi tra le liste del gruppo avviene seguendo la graduatoria decrescente dei voti residuati già formata nella fase proporzionale*" e che "*nell'individuazione delle circoscrizioni prive di seggio da cui partire per l'attribuzione dei voti residuati, secondo la previsione del comma 6 n. 5 lett. a) dell'art 15, occorre considerare i seggi assegnati in tutte le precedenti fasi*" (Cons. St., sez. II, 30 luglio 2021 n. 5618).

In particolare è precisato che "*nell'individuazione delle circoscrizioni prive di seggio da cui partire per l'attribuzione dei voti residuati, secondo la previsione del comma 6 n. 5 lett. a) dell'art 15, occorre considerare i seggi assegnati in tutte le precedenti fasi, ivi comprese quelli attribuiti sulla base del quoziente pieno*".

La stessa legge statale depone in tal senso.

Inizialmente la legge n. 108 del 1968 ha introdotto per le regioni un sistema proporzionale "puro" (senza premio di maggioranza), con assegnazione dei seggi in sede circoscrizionale sulla base dei quozienti interi e in sede di collegio unico regionale sulla base dei maggiori resti.

In particolare, l'attribuzione dei seggi con i quozienti interi viene effettuata dividendo i voti delle liste ammesse al riparto per il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione

più uno e attribuendo ad ogni lista tanti seggi quante volte il quoziente elettorale risulti contenuto nella cifra elettorale di ciascuna lista.

I seggi residui sono invece assegnati alle rispettive liste nelle singole circoscrizioni sulla base dei "maggiori resti", cioè sulla base dei voti che residuano alle liste dopo aver ottenuto i seggi a quoziente pieno o non avendo raggiunto il quoziente pieno.

Anche la legge statale depone in tal senso.

Nel 1995 è stata emanata la legge n. 43, che ha introdotto un sistema misto, proporzionale con premio di maggioranza (non in quantità fissa, ma in misura "mobile" a seconda delle percentuali raggiunte dagli schieramenti).

Al fine di coordinare il complesso sistema l'art. 3 della legge n. 43 del 1995 ha introdotto nella legge n. 108 del 1968, dopo l'undicesimo comma, una serie dei commi, con cui ha articolato l'assegnazione dei seggi alle liste in tre fasi:

- la prima fase relativa ad una prima quota fissa di seggi, da assegnare con il metodo proporzionale, a quoziente intero e sulla base del collegio unico regionale;
- la seconda fase finalizzata ad individuare la quota di seggi spettanti alla maggioranza e alla minoranza, in relazione alla concreta percentuale raggiunta dalle diverse coalizioni, per garantire il premio di maggioranza.

Definiti i seggi da assegnare alle forze politiche, vengono distribuiti i seggi fra le varie circoscrizioni secondo le regole poste dallo stesso art. 3 della legge n. 43 del 1995.

A tal fine l'art. 3 della legge n. 43 del 1995 ha disposto che "*I seggi spettanti a ciascun gruppo di liste sono attribuiti nelle singole circoscrizioni secondo le modalità di cui al decimo e undicesimo comma, ad iniziare dalla prima circoscrizione alla quale non è stato ancora attribuito il seggio ai sensi del decimo comma. Qualora tutti i posti della graduatoria abbiano già dato luogo all'assegnazione di seggi, l'attribuzione di ulteriori seggi ha nuovamente inizio a partire dalla prima circoscrizione della medesima graduatoria*".

In altre parole il legislatore statale, per disciplinare la distribuzione dei seggi nelle singole circoscrizioni, ha fatto ai commi 10 e 11, che attengono alla distribuzione dei seggi su base proporzionale (la distribuzione dei seggi su base maggioritaria è contenuta nei commi 12 e seguenti dell'art. 15 della legge n. 108 del 1968).

In tal senso il legislatore statale ha disposto l'utilizzazione della medesima graduatoria già formata per distribuire i seggi nella prima fase, considerando quindi quanto avvenuto nella prima fase complessivamente intesa, posto che la graduatoria decrescente è formata presupponendo la previa attribuzione di seggi a quozienti interi.

Sul punto il legislatore pugliese ha riproposto il sistema previsto dalla legge n. 108 del 1968.

Pertanto, non può ritenersi che la valutazione circa l'avvenuta assegnazione dei seggi alle liste circoscrizionali presenti nella graduatoria decrescente debba avere riguardo alle sole assegnazioni effettuate in sede di collegio unico regionale, non essendovi alcun riferimento letterale in tal senso.

Inoltre la funzione della regola è quella di attribuire un seggio alla circoscrizione rimasta orfana.

Del resto, la graduatoria decrescente si fonda sui voti residuati e sul rapporto fra questi e il quoziente elettorale.

Nella prima fase essa assicura la fruttuosità (in termini elettorali) dei voti residuati, posto che i voti compresi nei quozienti interi sono già rappresentati nella prima fase, nella seconda fase essa costituisce il parametro di ripartizione degli ulteriori seggi assegnati.

Infatti, le regole di formazione di detta graduatoria (contenute nell'art. 15 comma 5 lett. d della legge n. 108 del 1968) scontano il rapporto fra voti residuati in termini assoluti e differente quoziente elettorale circoscrizionale, sicché il peso di ogni voto residuato è diverso a seconda della circoscrizione, risultando proporzionalmente meno incisivo nelle circoscrizioni aventi più votanti.

Tenere conto di quanto avvenuto nella prima fase di attribuzione dei seggi (col metodo proporzionale, a quoziente intero e in base al collegio unico regionale) diminuisce le suddette distorsioni in quanto, considerando quanto già avvenuto, evita, quanto meno, la (altrimenti) necessaria ripetizione delle stesse.

La suddetta esegesi attenua quindi l'effetto distorsivo in una materia nella quale sono comunque necessari meccanismi di attribuzione dei seggi che tengono conto di accorgimenti tecnici per individuare la modalità di traduzione dei voti in seggi (su cui *infra*).

Infatti l'esigenza di distribuzione dei seggi considerando la rappresentatività territoriale non può essere inteso nel senso di "*richiedere, quale soluzione costituzionalmente obbligata, un'assegnazione di seggi interamente conchiusa all'interno delle singole circoscrizioni, senza tener conto dei voti che le liste ottengono a livello*" generale (Corte cost. 9 febbraio 2017 n. 35, rispetto alle elezioni parlamentari).

Il criterio di riparto dei seggi fra le liste circoscrizionali costituisce quindi l'esito del bilanciamento fra "*principi ed esigenze diversi, non sempre tra loro perfettamente armonizzabili*" (Corte cost. 9 febbraio 2017 n. 35).

Il Consiglio di Stato ha infatti, sul punto, ritenuto che "*l'assegnazione del seggio alla circoscrizione che ne è ancora rimasta priva soddisfa l'esigenza di assicurare l'uniformità della rappresentanza territoriale, ma, trattandosi di una deroga al principio della rappresentatività elettorale che impone di attribuire i seggi sulla base dei voti ottenuti, deve essere intesa restrittivamente in conformità con la sua ratio*" (Cons. St., sez. II, 30 luglio 2021 n. 5618).

In base alla prima regola di distribuzione dei seggi fra le circoscrizioni nella seconda fase la ripartizione, fra le diverse liste circoscrizionali, dei seggi assegnati in sede di riconoscimento del premio di maggioranza, avviene "*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".

15. Nel caso in cui, all'esito della prima fase, quindi considerando i seggi assegnati a quoziente intero e i seggi assegnati sulla base del collegio unico regionale, sono presenti più di una circoscrizione orfana, la disposizione va interpretata nel senso che i seggi non ancora attribuiti debbono essere ripartiti iniziando dalla circoscrizione orfana meglio posizionata in graduatoria, per poi passare alle altre.

In tale evenienza lo scorrimento progressivo interessa quindi le circoscrizioni orfane.

Infatti, la regola è volta, in caso di più circoscrizioni orfane, ad attribuire un ordine alle stesse, considerato che potrebbero non essere sufficienti i seggi residui a soddisfarle tutte.

La regola non può invece essere interpretata nel senso che si debba partire, per distribuire i seggi, dalla prima circoscrizione orfana per poi scorrere la graduatoria considerando anche le circoscrizioni non orfane.

Infatti, la disposizione è formulata in modo tale da non fare riferimento alle posizioni delle circoscrizioni non orfane, dal momento che si riferisce testualmente alla sola "*prima circoscrizione alla quale non è stato ancora attribuito il seggio*", richiamando la graduatoria decrescente al fine di definire detta posizione.

Pertanto la formulazione letterale induce a ritenere che la regola si riferisce alle circoscrizioni orfane.

Del resto, altrimenti, potrebbe aversi il caso che non tutte le circoscrizioni orfane ottengano il seggio nella seconda fase, pur in presenza di un adeguato numero di seggi da ripartire, in ragione del fatto che lo scorrimento lineare premia altre circoscrizioni, non orfane.

Pertanto, la diversa interpretazione auspicata dall'appellante, volta allo scorrimento lineare della graduatoria decrescente a partire dalla posizione successiva a quella della prima circoscrizione orfana, non assicura comunque l'assenza di distorsioni.

Comunque una tale interpretazione della regola, che comporta lo scorrimento lineare della graduatoria a partire dalla circoscrizione orfana, non consente di applicare nella medesima fase anche la seconda regola, quella che presuppone l'avvenuta attribuzione di seggi a tutte le circoscrizioni. Ciò in quanto la regola di scorrimento sarebbe dettata una volta per tutte, partendo dalla prima circoscrizione orfana per poi passare alle successive (senza necessità di fare ricorso alla seconda regola).

Invece, la prima regola dettata dall'art. 15 comma 6 n. 5 è volta proprio ad assicurare una rappresentatività ai voti espressi nelle circoscrizioni orfane, laddove la seconda regola (su cui *infra*), interviene, anche nell'ambito dello stesso contesto procedimentale, quando tutte le circoscrizioni, anche quelle orfane, hanno ricevuto un seggio.

Infatti la giurisprudenza ha applicato, nella seconda fase, con riferimento allo stesso gruppo, entrambe le regole, prima l'una (la prima, riguardante le circoscrizioni orfane) e poi l'altra (la seconda, di scorrimento della graduatoria dal principio nel caso in cui tutte le circoscrizioni abbiano beneficiato dell'assegnazione del seggio).

Il riferimento è innanzitutto a Cons. St., sez. II, 30 luglio 2021 n. 5618 e alla sentenza di non ammissione alla revocazione della prima, Cons. St., sez. II, 22 giugno 2022 n. 5162.

In base a quest'ultima "*la regola imponeva, innanzitutto, di soddisfare l'esigenza primaria di assicurare l'uniformità della rappresentanza territoriale, attraverso l'assegnazione del primo seggio residuo alla circoscrizione di Brindisi (che non ne aveva ancora ottenuto alcuno) e successivamente di assicurare piena osservanza al principio della rappresentatività elettorale, che imponeva di attribuire i seggi sulla base dei voti ottenuti, ripercorrendo nuovamente la graduatoria a partire dal suo inizio*", così dando evidenza del fatto che nello stesso scrutinio si utilizzano entrambe le regole. Detta conclusione non è invece possibile si si ritiene che la prima regola non

garantisca solo l'attribuzione del seggio alla circoscrizione orfana ma comporti anche il successivo scorrimento della graduatoria.

Risulta quindi superato il risalente arresto del 2006 (n. 626), richiamato dall'appellante, che, ritenendo di dovere dare corso, in caso di più circoscrizioni orfane, allo scorrimento della graduatoria a partire dalla prima circoscrizione orfana, non consente, nell'ambito dello stesso procedimento, di utilizzare entrambe le regole poste dall'art. 15 comma 6 n. 5.

16. Pertanto, dopo che tutte le liste circoscrizionali hanno ricevuto un seggio in assegnazione, deve essere applicata la seconda regola di cui all'art. 15 comma 6 n. 5 lett. a), dettata per il caso in cui "*tutti i posti della graduatoria abbiano già dato luogo all'assegnazione di seggi*", in base alla quale gli ulteriori seggi sono assegnati a partire dalla prima circoscrizione della medesima graduatoria.

La condizione in base alla quale "*tutti i posti della graduatoria abbiano già dato luogo all'assegnazione di seggi*", alla base della regola che impone di ripartire gli ulteriori dall'inizio della graduatoria decrescente, non può che essere interpretata in continuità con la precedente regola, già sopra scrutinata.

In base a quest'ultima, la ripartizione, fra le diverse liste circoscrizionali, dei seggi assegnati in sede di riconoscimento del premio di maggioranza inizia "*dalla prima circoscrizione alla quale non è stato ancora attribuito il seggio*", seguendo la graduatoria decrescente.

Detta prima circoscrizione è da individuare, come visto, considerando tutti i seggi fino a quel momento assegnati, compresi quelli a quoziente intero, posto che la formulazione della disposizione non distingue in tale senso.

La condizione, che richiede che "*tutti i posti della graduatoria abbiano già dato luogo all'assegnazione di seggi*", alla quale è soggetta la successiva regola, in base alla quale gli ulteriori seggi sono assegnati a partire dalla prima circoscrizione della medesima graduatoria, è dettata di seguito alla prima.

Entrambe le regole fanno riferimento alla medesima graduatoria decrescente, senza che quindi si possa ritenere che la valutazione in merito all'assegnazione, o meno, di seggi, alle circoscrizioni elencate nella graduatoria possa avvenire sulla base di diversi riferimenti.

Se, per applicare la prima regole, si fa riferimento a tutti i seggi in precedenza assegnati, a quoziente pieno e sulla base del collegio unico regionale, altrettanto deve ritenersi con riferimento alla seconda regola. E ciò anche in considerazione del fatto che la prima e la seconda regola sono dettate una di seguito all'altra, senza soluzione di continuità.

Né assumono rilevanza le modalità di disciplina dei seggi nella prima fase e quindi la distinzione fra attribuzione di seggi a quoziente intero e attribuzione sulla base del collegio unico regionale. Infatti non si rinviene traccia, nella disposizione che disciplina la distribuzione dei seggi nella seconda fase, delle diverse modalità di assegnazione degli stessi nella prima fase.

Pertanto, la seconda regola contenuta nell'art. 15 comma 6 n. 5, in base alla quale "*l'attribuzione di ulteriori seggi ha nuovamente inizio a partire dalla prima circoscrizione della medesima graduatoria*" se tutti i posti della graduatoria abbiano già dato luogo all'assegnazione di seggi, interpretata nel senso dello scorrimento della graduatoria decrescente a partire dalla posizione successiva a quella della circoscrizione orfana, darebbe luogo a risultati non coerenti con la regola stessa, così interpretata.

In tal modo, ripercorrendo nuovamente la graduatoria, risulta indifferente il fatto che a una, o più, delle circoscrizioni sia già stato assegnato un seggio nella seconda fase, così come è indifferente il numero dei seggi assegnato a ogni circoscrizione nella prima fase.

Infatti la regola dello scorrimento della graduatoria dal principio consente di superare le condizioni particolari in cui versano le liste circoscrizionali, così dando certezza

alla modalità di assegnazione dei seggi (sull'eventuale presenza di esternalità distorsive in merito alla rappresentatività territoriale dei voti espressi *infra*).

17. Pertanto lo scrutinio della condizione per l'applicazione della regola in base alla quale gli ulteriori seggi sono assegnati a partire dalla prima circoscrizione della medesima graduatoria richiede di stabilire se "*tutti i posti della graduatoria abbiano già dato luogo all'assegnazione di seggi*", facendo riferimento a tutti i seggi in precedenza assegnati, a quoziente pieno e sulla base del collegio unico regionale e comporta lo scorrimento della graduatoria decrescente a partire dal principio.

18. Né l'esegesi sistematica di entrambe le suddette regole di disciplina della distribuzione dei seggi fra le circoscrizioni della graduatoria decrescente nella seconda fase depone nel senso di ritenere che la scelta effettuata dal legislatore pugliese sia priva di giustificazioni.

19. Deve premettersi che secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, il legislatore gode in materia di ampia discrezionalità nella scelta del sistema elettorale, a condizione che il relativo esercizio non si traduca nell'adozione di una disciplina manifestamente irragionevole (Corte cost. 9 febbraio 2017 n. 35, 24 settembre 2015 n. 193 e 13 gennaio 2014 n. 1).

Il meccanismo legislativo censurato nel presente giudizio riguarda la distribuzione dei seggi su base circoscrizionale a favore delle singole liste circoscrizionali appartenenti al medesimo gruppo, in ragione dell'attribuzione del premio di maggioranza (art. 15, comma 6, nn. 1) e 5).

Conseguentemente, rispetto al tema fondamentale della composizione della rappresentanza politica nell'organo a base elettiva e della formazione della maggioranza destinata a sostenere la giunta regionale, l'oggetto della norma sospettata di incostituzionalità nel presente giudizio si pone in posizione riflessa e secondaria in una duplice prospettiva.

Innanzitutto, il tema si impernia sulla distribuzione dei seggi fra le circoscrizioni nell'ambito di uno stesso gruppo di liste, sicché non si pone il generale tema del rispetto del voto espresso nei confronti di una forza politica.

Piuttosto si pone il tema della distribuzione nel territorio dei seggi assegnati a quest'ultima.

L'esigenza è quella di rispecchiare quanto più fedelmente la volontà popolare con riferimento non tanto al peso del gruppo rispetto all'organo da eleggere ma alla finalità di assicurare per ciascun gruppo di liste una equilibrata rappresentanza su base territoriale. Infatti, il meccanismo di distribuzione nelle singole circoscrizioni dei seggi assegnati alle varie liste "*riflette il principio della rappresentanza c.d. territoriale, determinata in base alla popolazione*" (Corte cost. 22 luglio 2010 n. 271).

In tale prospettiva, la Corte costituzionale, nell'analizzare il sistema elettorale predisposto per l'elezione al Parlamento europeo dalla legge 24 gennaio 1979, n. 18 (Elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia), e in particolare il meccanismo di distribuzione nelle singole circoscrizioni dei seggi assegnati alle varie liste, ha evidenziato che un sistema improntato alla ripartizione dei seggi in proporzione alla popolazione residente in tali circoscrizioni si affianca(va) al meccanismo principale di assegnazione dei seggi nel collegio unico nazionale in proporzione ai voti validamente espressi, attuativo del "criterio della proporzionalità politica", con cui è invece valorizzata la partecipazione alle consultazioni elettorali (Corte cost. 22 luglio 2010 n. 271).

In secondo luogo, il meccanismo legislativo censurato nel presente giudizio riguarda la distribuzione dei seggi su base circoscrizionale a favore della singola lista elettorale, che avviene, come visto, in ragione dell'attribuzione del premio di maggioranza e quindi dopo che è stata definito il peso elettorale delle forze politiche partecipanti alla competizione elettorale (i voti ricevuti).

Si tratta dell'assegnazione dei seggi nelle singole circoscrizioni a favore delle liste in esse presentatesi in ragione dell'attribuzione del premio di maggioranza (art. 15 comma 6, nn. 1 e 5), e quindi dopo che è stata definita la proporzione tra il peso delle forze politiche partecipanti alla competizione elettorale, da un lato, e, dall'altro lato, il grado di partecipazione delle stesse nell'organo della rappresentanza politica e l'assegnazione dei seggi secondo il metodo proporzionale (e ripartiti nelle singole circoscrizioni).

A quest'ultimo fa espresso riferimento il principio di proporzionalità di cui all'art. 1 comma 2 della legge n. 108 del 1968, in base al quale "*L'assegnazione dei seggi alle liste concorrenti è effettuata in ragione proporzionale, mediante riparto nelle singole circoscrizioni e recupero dei voti residui nel collegio unico regionale*" e l'art. 4 della l.r. n. 2 del 2005, ai sensi del quale "*La ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni è effettuata dividendo il numero degli abitanti della Regione per ventitré e assegnando i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti*".

Entrambi si riferiscono alla prima fase dello scrutinio elettorale 8di ripartizione dei 23 seggi), di cui pertanto non può essere qui controverso il mancato rispetto, posto che il presente giudizio si impernia sulla seconda fase del procedimento elettorale.

La distinzione delle due fasi di riparto dei seggi disciplinata dalla legge regionale n. 7 del 2015, una proporzionale e la successiva sulla base del premio di maggioranza (rispettivamente disciplinate dai commi 5 e 6 dell'art. 15, l. n. 108 del 1968, come modificato dalla citata novella), si basa sull'unico elemento discriminante rappresentato dal correttivo a garanzia della governabilità, che si riverbera sul riparto "esterno" di seggi tra gruppi di liste o coalizioni di gruppi di liste concorrenti.

La pretesa che sulla base di esso si effettui un riparto interno al singolo gruppo di liste diverso da quello tracciato dalla graduatoria decrescente dei voti si risolve nel tentativo di introdurre una soluzione normativa alternativa, "*devoluta al legislatore e non al*

giudizio di conformità a Costituzione della Corte" (Cons. St., sez. V, 11 luglio 2016 n. 3048).

La posizione riflessa, nella duplice prospettiva sopra delineata, del tema, che riguarda la distribuzione dei seggi assegnati come premio di maggioranza fra le liste delle varie circoscrizioni regionali, rende più rarefatto l'effetto distorsivo della regola posta, che comunque presidia la rappresentanza territoriale di un voto di cui non si dubita che garantisca la rappresentanza politica della forza politica votata nel suo insieme.

Secondo la Corte costituzionale, l'effetto del premio di maggioranza introdotto con la legge n. 270 del 2005 era quello di una "*eccessiva divaricazione tra la composizione dell'organo della rappresentanza politica (...) e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto*" (Corte cost. 13 gennaio 2014 n. 1), esorbitante rispetto alla funzione di correttivo del sistema elettorale proporzionale a garanzia della governabilità, e dunque tale da realizzare un bilanciamento non equilibrato tra quest'ultima esigenza e quella di rispetto della volontà popolare.

Non è il caso che si pone in questa sede, che riguarda la distribuzione del premio di maggioranza fra le circoscrizioni delle liste facenti parte di un medesimo gruppo.

Al riguardo la giurisprudenza ha già avuto modo di considerare come "*il legislatore (nel caso di specie regionale) dispone di ambiti di discrezionalità più ampi rispetto al caso in cui debbano essere definiti i criteri di ripartizione dei seggi tra le forze politiche contrapposte*", specificando che "*nella distribuzione dei seggi all'interno della singola lista elettorale l'esigenza di rispecchiare quanto più fedelmente la volontà popolare non si pone con la stessa rilevanza di quando si tratta di riconoscere alla forza politica di maggioranza presso l'elettorato un peso rappresentativo adeguato a sostenere fiduciariamente un organo di governo, mantenendo nel contempo una proporzione equilibrata con l'espressione del voto a favore le altre formazioni politiche*" (Cons. St., sez. V, 11 luglio 2016 n. 3048).

In ogni caso si è già sottolineato come l'esigenza di distribuzione dei seggi considerando la rappresentatività territoriale non può essere inteso nel senso di "*richiedere, quale soluzione costituzionalmente obbligata, un'assegnazione di seggi interamente conchiusa all'interno delle singole circoscrizioni, senza tener conto dei voti che le liste ottengono a livello*" generale (Corte cost. 9 febbraio 2017 n. 35).

Piuttosto il criterio di riparto dei seggi fra le liste circoscrizionali costituisce l'esito del bilanciamento fra "*principi ed esigenze diversi, non sempre tra loro perfettamente armonizzabili*".

A livello nazionale, infatti, l'art. 56 quarto comma della Costituzione prevede che la ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni "*si effettua dividendo il numero degli abitanti della Repubblica, quale risulta dall'ultimo censimento generale della popolazione, per seicentodiciotto e distribuendo i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti*" (Corte cost. 9 febbraio 2017 n. 35, rispetto alle elezioni parlamentari).

La stessa Corte costituzionale ha osservato che il principio desumibile, appunto, dall'art. 56, quarto comma, Cost., posto a garanzia di una rappresentanza commisurata alla popolazione di ciascuna porzione del territorio, "*deve essere quindi osservato fin tanto che ciò sia ragionevolmente possibile, senza escludere la legittimità di residuali ed inevitabili ipotesi di traslazione di seggi da una circoscrizione ad un'altra*" (Corte cost. 9 febbraio 2017 n. 35, rispetto alle elezioni parlamentari).

Pertanto, non è la presenza di una regola avente un possibile effetto distorsivo rispetto alla rappresentanza territoriale che determina il mancato rispetto del principio costituzionale, ma l'assenza di una giustificazione.

Proprio con specifico riguardo alla rappresentanza territoriale, la Corte ha precisato che la stessa è indifferentemente determinabile "*in base ai cittadini, o agli elettori, o in base a una combinazione di tali criteri*". Quindi, sulla base di questa premessa, la Corte ha dichiarato inammissibile la questione di costituzionalità portata in quel caso

alla sua cognizione, nella quale si era dedotto, in estrema sintesi, che il sistema di riparto previsto per il Parlamento europeo non consentiva di rispettare il numero dei seggi preventivamente attribuito alle singole circoscrizioni sulla base della popolazione residente, a causa dell'applicazione di un criterio fondato sui voti validamente espressi, tale da penalizzare le circoscrizioni con minore affluenza al voto.

La dichiarazione di inammissibilità è stata pronunciata sul rilievo che il sistema concretamente adottato dal legislatore nazionale costituiva "*soltanto uno dei diversi possibili meccanismi in grado di ridurre l'effetto di slittamento di seggi da una circoscrizione all'altra*", spettando a quest'ultimo il compito di individuare "*la soluzione più idonea a porre rimedio alla lamentata incongruenza della disciplina censurata*" (Corte cost. 22 luglio 2010 n. 271).

Si confrontano, in particolare, il criterio della proporzionalità politica (l'assegnazione dei seggi alla forza politica in proporzione ai voti validamente espressi) e il principio della rappresentanza c.d. territoriale, che "*sono difficilmente armonizzabili e, anzi, non possono essere fra loro perfettamente conciliati*".

Esistono, tuttavia, diversi possibili meccanismi correttivi che, senza modificare la ripartizione proporzionale dei seggi, riducono l'effetto traslativo, cioè lo scarto fra seggi conseguiti nelle circoscrizioni in base ai voti validamente espressi e seggi ad esse spettanti in base alla popolazione.

Nondimeno questi meccanismi "*conseguono tale obiettivo al prezzo di alterare, in maggiore o minore misura, il rapporto proporzionale fra voti conseguiti e seggi attribuiti a ciascuna lista nell'ambito della singola circoscrizione*" (Corte cost. 22 luglio 2010 n. 271).

Applicate queste coordinate al caso di specie, il sistema unitario di distribuzione tra la singola lista dei seggi consiliari previsto dalla disposizione censurata, basato non solo sulla graduatoria decrescente di voti residui, ma anche sul suo progressivo

scorrimento, pur nell'ambito di diverse fasi di riparto, non denota una scelta irragionevole del legislatore regionale pugliese.

Essa si configura piuttosto come una delle possibili soluzioni per assicurare una rappresentanza territoriale diffusa tra le sei circoscrizioni elettorali della Regione Puglia. E ciò anche considerando che "*l'uguaglianza di voto deve essere garantita nel momento in cui il voto stesso viene espresso e non implica che si estenda al risultato del voto, ossia al peso concreto che assume sulla base del sistema elettorale prescelto (cfr. Corte Cost., 1/2014, n.275/2014 e Cons. Stato, sez. II n. 5810/2021 cit., sez. V, n. 3254/2011)*" (Cons. Stato, sez. II, primo febbraio 2024 n. 1011).

Infatti, la graduatoria decrescente viene in evidenza dopo l'assegnazione dei seggi a quoziente intero, che garantisce la stretta aderenza con la provenienza territoriale del voto.

Essa, in quanto funzionale all'attribuzione dei seggi con i resti elettorali, è finalizzata a colmare il divario tra il consenso espresso dai cittadini e la rappresentanza degli stessi in consiglio regionale. E' formata sulla base dei voti residuati ed è espressa in funzione (anche) del relativo quoziente elettorale circoscrizionale. Deriva dal prodotto per cento del numero dei voti residuati di ciascuna lista, diviso per il quoziente elettorale circoscrizionale, che tiene conto delle cifre elettorali delle liste. Fra le variabili che incidono sulla formazione della graduatoria sono quindi presenti le cifre elettorali, e quindi i voti riportati dalle liste (art. 15 comma 5 della legge n. 108 del 1968, come modificata dalla legge regionale).

Il legislatore non ha quindi optato per una graduatoria basata sui voti residui in valore assoluto (non risultando quindi determinante il numero dei voti residuati in termini assoluti), ma ha imposto di rapportare tali voti al quoziente elettorale di ciascuna circoscrizione.

La graduatoria in percentuale fotografa l'incidenza relativa del consenso ottenuto da una lista, premiando non chi ha più resti "in assoluto", ma chi ha i resti "più pesanti", in proporzione al proprio contesto circoscrizionale.

La scelta del legislatore è quindi quella di dare evidenza, dopo l'assegnazione dei seggi a quoziente intero, ai voti residuati, "pesandoli" in ragione della popolazione delle singole circoscrizioni.

Infatti, nelle circoscrizioni aventi un maggiore "peso" demografico ed elettorale, i voti si trasformano, in applicazione del metodo proporzionale e della regola dei quozienti interi, sin dalla fase iniziale in seggi.

Invece, nelle circoscrizioni aventi un minore "peso" demografico ed elettorale, i voti si trasformano con maggiore difficoltà in seggi, in applicazione del metodo proporzionale e della regola dei quozienti interi.

Per compensare detto effetto interviene il meccanismo correttivo fondato sulla graduatoria decrescente, in base al quale la prima circoscrizione della graduatoria, e le successive in ordine decrescente, risultano quindi prioritariamente considerate in quanto è più elevato il peso dei voti residui.

Pertanto, il peso di ogni voto residuo, da calcolare secondo le regole stabilite dal legislatore, che danno luogo alla tabelle contenute nel par. 16 del verbale, che riportano la percentuale delle varie circoscrizioni (che non può essere diversamente determinata, applicando regole non previste), è quindi diverso a seconda della circoscrizione, risultando proporzionalmente meno incisivo nelle circoscrizioni aventi più votanti, che quindi tendenzialmente ricevono maggiori seggi nella prima fase, specie con riferimento all'assegnazione per quozienti interi.

In tale prospettiva non rilevano, al fine di verificare la rappresentatività e la proporzionalità, esclusivamente i seggi assegnati alle liste circoscrizionali nella seconda fase dello scrutinio elettorale ma i seggi complessivamente assegnati alle stesse.

Si aggiunge che, allorquando debbono essere distribuiti un numero limitato di seggi a fronte di un ben più numeroso numero di voti, territorialmente distribuiti, la presenza di seggi residui da attribuire dopo avere scorso tutta la graduatoria costituisce evento possibile.

In tal caso la successiva distribuzione dei seggi, qualunque sia la graduatoria e il criterio di scorrimento, presenta un effetto distorsivo, che non può comunque determinare la non distribuzione dei seggi residui (evento ancora più distorsivo) al fine di garantire un trattamento paritario fra le circoscrizioni.

Piuttosto le prerogative di massima rappresentatività del sistema impongono comunque di assegnare i seggi alle singole liste circoscrizionali, pena un ancora più incisivo *vulnus* alla rappresentatività del voto.

Considerato quanto sopra, la scelta risponde a un criterio di razionalità, anche considerando che la disciplina delle elezioni regionali non è preordinata a garantire la rappresentanza dei territori provinciali (*rectius* circoscrizionali) in sé considerati ma tutela la distinta esigenza di una distribuzione dei seggi in proporzione alla popolazione delle diverse parti del territorio nazionale: l'eletto è infatti rappresentante per tutta la regione, senza caratterizzazione del mandato su base circoscrizionale (Corte cost. 9 febbraio 2017 n. 35, rispetto alle elezioni parlamentari).

Del resto, sono possibili "*una pluralità di soluzioni, nessuna delle quali costituzionalmente obbligata*" (Corte cost. 22 luglio 2010 n. 271) e l'"ampia discrezionalità legislativa" nella scelta del modello elettorale è sindacabile in sede di controllo di costituzionalità solo se "*manifestamente irragionevole*" (sentenza 13 gennaio 2014 n. 1).

20. Pertanto, nella seconda fase l'Ufficio regionale deve quindi innanzitutto valutare se vi sono i presupposti per applicare la prima regola declinata dall'art. 15 comma 6 n. 5 lett. a, in base alla quale la ripartizione, fra le diverse liste circoscrizionali, dei seggi assegnati in sede di riconoscimento del premio di maggioranza, avviene

"*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*".

In applicazione di tale disposizione correttamente tre dei quattro seggi da ripartire nella seconda sono stati attribuiti alle tre circoscrizioni rimaste orfane all'esito della prima fase (Taranto, BAT e Brindisi).

Una volta che "*tutti i posti della graduatoria abbiano già dato luogo all'assegnazione di seggi*", la graduatoria decrescente deve essere scorsa a partire dal principio.

Pertanto, correttamente l'Ufficio ha attribuito l'ultimo seggio alla circoscrizione di Foggia, essendo in prima posizione nella graduatoria decrescente.

21. Non vi sono quindi i presupposti per ritenere che l'Ufficio avrebbe dovuto diversamente attribuire i seggi nella seconda fase.

22. In conclusione, l'appello è infondato.

23. La particolarità e la novità delle questioni giuridiche sottese alla presente controversia giustificano la compensazione delle spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge, confermando, per l'effetto, la sentenza impugnata.

Spese del presente grado di giudizio compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 22 ottobre 2026 con l'intervento dei magistrati:

N. 04448/2026 REG.RIC.

Diego Sabatino, Presidente

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere, Estensore

Massimo Santini, Consigliere

Diana Caminiti, Consigliere

L'ESTENSORE **IL PRESIDENTE**

Sara Raffaella Molinaro **Diego Sabatino**

IL SEGRETARIO

SENTENZA CONSIGLIO DI STATO (SEZIONE QUINTA) 4 novembre 2026, n. 8038

Ricorso elettorale in appello n. R.G. 4968/2026 proposto da Samuele Calabrese, Gerardo De Letteriis, Annagrazia Maraschio e, Nicola Vendola c/ Ufficio Centrale Regionale della Puglia e nei confronti di Regione Puglia e altri per la riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Sezione Terza) n. 612/2026.

N. 04968/2026 REG.RIC.

Pubblicato il 04/11/2026

Firmato digitalmente

N. 08038/2026 REG.PROV.COLL.
N. 04968/2026 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 4968 del 2026, proposto da

Samuele Calabrese, Gerardo De Letteriis, Annagrazia Maraschio e, Nicola Vendola, rappresentati e difesi dagli avvocati Luigi Volpe e Luca Alberto Clarizio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ufficio Centrale Regionale della Puglia, non costituito in giudizio;

nei confronti

Regione Puglia in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore* rappresentata e difesa dagli avvocati Rossana Lanza e, Anna Bucci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

N. 04968/2026 REG.RIC.

Partito Democratico della Puglia in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore* rappresentato e difeso dall'avvocato Pierluigi Balducci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Gruppo Consiglio Regionale Puglia del Partito Democratico, Ruggero Passero, Vurchio Giovanni, non costituiti in giudizio;

Giulio Scapato, rappresentato e difeso dagli avvocati Giacomo Pietro Mescia, Giuseppe Mescia, Franco Gaetano Scoca, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Cristian Casili, rappresentato e difeso dagli avvocati Mariano Alterio, Marco Lancieri, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Annagrazia Angolano, rappresentato e difeso dall'avvocato Rita Labbro Francia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Sezione Terza) n. 612/2026, resa tra le parti,

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Regione Puglia e di Partito Democratico della Puglia e di Giulio Scapato e di Cristian Casili e di Annagrazia Angolano;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 ottobre 2026 il Cons. Sara Raffaella Molinaro e uditi per le parti gli avvocati Clarizio anche in sostituzione di Volpe, Balducci, Alterio, Lancieri, Consoli su delega di Labbro Francia, Giuseppe Mescia e Scoca;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

N. 04968/2026 REG.RIC.

FATTO

1. La controversia riguarda le elezioni per il rinnovo del Consiglio regionale della Puglia svoltesi il 23 e il 24 novembre 2025.

2. I signori Samuele Calabrese, Gerardo De Letteriis, Annagrazia Maraschio e Nicola Vendola hanno chiesto, ai sensi dell'art. 130 c.p.a., l'annullamento del verbale dell'Ufficio centrale regionale presso la Corte di Appello di Bari pubblicato il 9 gennaio 2026, nella parte in cui è dichiarato che il gruppo di liste denominato AVS (Alleanza Verdi Sinistra) ha riportato la percentuale di voti validi pari al 3,78%, escludendolo dall'assegnazione dei seggi e dei successivi calcoli per l'assegnazione di tali seggi e la correzione del risultato delle operazioni elettorali regionali della Puglia del 23 e 24 novembre 2025, con conseguente assegnazione al gruppo di liste AVS (Alleanza Verdi Sinistra) dei seggi spettanti.

3. Il Tar Puglia – Bari, con sentenza 21 maggio 2026 n. 612, ha respinto il ricorso.

4. I signori Samuele Calabrese, Gerardo De Letteriis, Annagrazia Maraschio e Nicola Vendola hanno appellato la sentenza con ricorso n. 4968 del 2026.

5. All'udienza del 22 ottobre 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

6. L'appello è infondato.

L'esito del giudizio esime il Collegio dal valutare le eccezioni di rito avverso il ricorso.

7. Parte appellante ha allegato di avere partecipato alle elezioni per il rinnovo del Consiglio regionale nella lista denominata "AVS (Alleanza Verdi Sinistra)" (in coalizione e in appoggio alla candidatura di Decaro Presidente), che ha conseguito 54.325 voti.

L'Ufficio centrale regionale ha escluso la lista dalla ripartizione dei seggi per avere "ottenuto una percentuale di voti validi pari al 3,78%", calcolando la soglia del 4

rapportando i voti di lista al totale dei voti validi complessivi, comprensivi dei voti espressi per i candidati alla Presidenza, determinando così una percentuale inferiore al 4 per cento.

L'appellante ha allegato che, rapportando i voti di lista al totale dei voti di lista, la percentuale sarebbe superiore alla soglia di sbarramento, asseritamente pari al 4,86%.

Gli appellanti hanno dedotto l'erroneità della sentenza nella parte in cui il Tar:

- non ha ritenuto illegittimo il conteggio dell'Ufficio elettorale, che ha compreso, fra i voti validi, tutti i voti conseguiti dai candidati presidenti, adottando una pronuncia contraddittoria, che non dà conto del risultato effettivo delle lezioni, del difetto di motivazione e dello sviamento di potere;
- ha richiamato un diritto vivente non formatosi;
- ha erroneamente interpretato la disposizione censurata, in violazione delle regole di esegesi letterale, sistematica, teleologica e costituzionalmente orientata;
- non ha ritenuto applicabile alcun fattore correttivo della ponderazione dei voti espressi, non considerando la necessità di rendere omogenei i dati, anche nel quadro di un'interpretazione costituzionalmente orientata: la quota dei totali consensi espressi in favore dei candidati Presidente dovrà essere redistribuita in direzione delle liste con il metodo proporzionale (motivo proposto in via subordinata);
- ha ritenuto di non porre questione di legittimità costituzionale dell'art. 15 comma 4 della legge n. 105 del 1968, come modificato dalla l.r. n. 2 del 2005, a propria volta modificata dalla l.r. n. 7 del 2015 (motivo proposto in via subordinata).

8. La questione giuridica sottesa alla controversia verte sul parametro per calcolare la soglia di sbarramento del 4%.

9. Il mancato superamento della soglia di sbarramento del 4% per cento per i gruppi collegati ad altri impedisce di attribuire a detti gruppi i seggi.

La regola è posta nel comma 4 dell'art. 15 della legge 17 febbraio 1968 n. 108, così come innovata dalla legge della Regione Puglia 28 gennaio 2005 n. 2, come modificata dalla legge della Regione Puglia 10 marzo 2015 n. 7.

In particolare, l'art. 10 della legge regionale n. 2 del 2005, come modificato dalla legge regionale n. 7 del 2015, interviene sull'art. 15 della legge n. 108 del 1968 (di seguito: "art. 15") e prevede, al comma 4, punto n. 9, che l'Ufficio centrale regionale "*determina le percentuali delle cifre elettorali di ciascun gruppo collegato in coalizione, di ciascuna coalizione di gruppi e dei singoli gruppi non collegati ad altri rapportando la cifra elettorale da ciascuno conseguita al totale dei voti validi conseguiti nella regione di cui al numero 2 del presente comma*".

Il punto n. 2, a sua volta, prevede che il "*totale dei voti validi conseguiti nella regione*" derivi dalla somma delle cifre elettorali regionali di cui al punto n. 1, il quale stabilisce che la cifra elettorale regionale di ciascun candidato Presidente è data dalla somma delle cifre elettorali conseguite da ciascun candidato Presidente in tutte le circoscrizioni.

A fronte di detti riferimenti testuali non può trovare ingresso una diversa nozione di voti validi, in tesi comprensiva dei soli voti di lista.

Né può ritenersi che il richiamo ai precedenti punti 1 e 2 sia volto esclusivamente a individuare la nozione di voto valido. Ciò in quanto in detti punti non si rinviene detta nozione, che invece è data per presupposta, ma l'indicazione dell'insieme dei voti che costituiscono il parametro di riferimento per il conteggio della soglia.

I successivi punti n. 10, n. 11 e n. 12 pongono la regola sull'esclusione dal riparto dei seggi delle coalizioni che hanno ottenuto meno dell'8 per cento dei voti validi conseguiti nella regione, dei singoli gruppi non collegati che hanno ottenuto meno dell'8 per cento e dei gruppi che, anche se uniti in coalizione, non hanno individualmente superato la soglia del 4 per cento dei voti validi conseguiti nella regione.

Il comma 4 n. 9 dell'art. 15, dunque, attraverso una concatenazione di rinvii interni, individua come base di calcolo per la soglia di sbarramento i voti validi espressi per i candidati presidente, e non i voti espressi per le sole liste.

Pertanto, il legislatore regionale ha inteso espressamente coinvolgere anche i voti espressi a favore del candidato presidente, non accompagnati dal correlato voto di lista, ai fini della determinazione della soglia di sbarramento.

La formulazione della disposizione non risulta oscura in quanto, attraverso la concatenazione di rinvii interni, individua con certezza la base di calcolo nella somma dei voti validi espressi per i candidati alla Presidenza nella Regione Puglia.

La formulazione letterale è rilevante, specie in materia elettorale: "*le norme sui procedimenti elettorali riguardano meccanismi matematici, sicché esse non si piegano ad applicazioni che non trovino nella formulazione letterale un indiscusso supporto pena, evidentemente, l'introduzione di criteri matematici di elezione diversi da quelli valutati dal legislatore ed indicati nelle norme medesime*" (Ad. plen., 10 luglio 1997 n. 13 nel richiamare Cons. St., sez. V, 19 aprile 1996 n. 453).

Né si pone, sul punto, una tematica di intreccio tra fonti normative diverse dal momento che la disciplina delle soglie di sbarramento è contenuta nella fonte regionale.

Pertanto la formulazione letterale della disposizione supporta la decisione dell'Ufficio regionale, che ha determinato l'individuazione della percentuale di voti raggiunta da AVS nel 3,78%, senza che sia necessario richiamare la giurisprudenza sul punto (il diritto vivente), che comunque ha confermato la suddetta impostazione (Cons. St., sez. II, 9 agosto 2021 n. 5838).

Il verbale dell'Ufficio regionale trova quindi giustificazione sul punto nella predetta disposizione, senza che sia necessaria un'ulteriore motivazione, dal momento che le operazioni elettorali sono in tal senso vincolate dalla lettera della legge, non potendosi quindi neppure ravvisare uno sviamento di potere.

10. L'interpretazione sistematica e teleologica non supporta una diversa esegesi della disposizione e una diversa modalità di determinazione della soglia di sbarramento.

Né si ravvisano i presupposti per porre una questione di legittimità costituzionale sul punto, richiesta in via gradata da parte appellante.

11. L'art. 122, primo comma, della Costituzione prevede che il sistema di elezione del Presidente e dei consiglieri regionali sia disciplinato con legge della Regione, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica.

L'art. 4 della legge 2 luglio 2004 n. 165, in attuazione di tale disposizione, impone alle Regioni di individuare un sistema elettorale che agevoli contemporaneamente la formazione di stabili maggioranze e assicuri la rappresentanza delle minoranze.

La Corte costituzionale ha affermato che il legislatore gode in materia elettorale di ampia discrezionalità, a condizione che il suo esercizio non si traduca nell'adozione di una disciplina manifestamente irragionevole (Corte cost. 9 febbraio 2017 n. 35, 24 settembre 2015 n. 193 e 13 gennaio 2014 n. 1).

Pertanto non rileva di per sé la circostanza che la scelta del legislatore pugliese sia diversa dalla scelta operata dal legislatore nazionale con l'art. 15 comma 3 della legge n. 108 del 1968 e da altre regioni, compresa la Calabria, sul cui (diverso) sistema elettorale si è pronunciata la Sezione.

Del resto, la Sezione ha nell'occasione precisato che "I casi che la giurisprudenza di questo Consiglio di Stato ha affrontato per la Puglia (Sez. II, 9 agosto 2021, n. 5838) e l'Umbria (Sez. V, 17 dicembre 2015, n. 5720) riguardano sistemi elettorali diversi, almeno sul punto dei voti validi e della relativa soglia di sbarramento, rispetto a quello concepito per la Regione Calabria", sottolineando che "*Quanto alla Regione Puglia, poi, l'art. 15, comma quarto, della L. n. 108 del 1968, come riscritto dall'art. 10 della L.R. n. 2 del 2005, prevede attraverso un sistema "a ritroso" che: a) la soglia di sbarramento è fissata al 4% dei "voti validi conseguiti nella regione"; b) tali "voti validi" corrispondono a quelli ottenuti "da ciascun candidato presidente"; c) tali "voti*

validi" costituiscono poi il denominatore della suddetta soglia di sbarramento (il cui numeratore è dato invece dalla somma delle cifre elettorali delle liste)".

La conclusione è la "*ontologica differenza* [ndr del sistema pugliese] *rispetto al sistema calabrese*" (Cons. St., sez. V, 22 giugno 2026 n. 4946).

12.2. Venendo alla disciplina regionale qui rilevante, la normativa applicabile per le elezioni pugliesi si compone della legge 17 febbraio 1968 n. 108, della legge 23 febbraio 1995 n. 43 e della legge della Regione Puglia 28 gennaio 2005 n. 2, come modificata dalla legge della Regione Puglia 10 marzo 2015 n. 7, che ha modificato la legge statale.

L'impianto normativo prevede l'elezione contestuale del Presidente della Giunta e dei Consiglieri regionali.

La disciplina elettorale pugliese consente agli elettori di esprimere il voto non necessariamente a una lista, bensì al solo candidato presidente. E' altresì consentito il voto disgiunto (art. 7 comma 2 della l.r. n. 2 del 2005).

La competizione elettorale non è distinta in due segmenti autonomi ma compone un procedimento unitario, nel quale convergono due prospettive, quella dell'elezione del Presidente e quello dell'elezione dell'assemblea elettiva.

Infatti, essa si svolge in un unico contesto temporale.

Dal punto di vista funzionale, la medesima elezione conduce alla nomina degli organi politici, costituiti dal Presidente della Giunta regionale, da un lato, e dal Consiglio regionale, dall'altro, entrambi rappresentativi della medesima comunità territoriale che fa capo alla Regione.

La Corte costituzionale ha sottolineato il nesso di complementarità e integrazione tra forma di governo regionale e legge elettorale, affermando che "*la legge elettorale deve armonizzarsi con la forma di governo, allo scopo di fornire a quest'ultima strumenti adeguati di equilibrato funzionamento sin dal momento della costituzione degli organi*

della Regione, mediante la preposizione dei titolari alle singole cariche" (24 settembre 2015 n. 193).

In tale prospettiva 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, considerato il vincolo tra il Consiglio regionale e il Presidente eletto in forza del principio del *simul stabunt, simul cadent* (Corte cost. 24 settembre 2015 n. 193).

Nel sistema pugliese il Presidente è eletto in ragione delle cifre elettorali raggiunte, corrispondente alla somma delle cifre elettorali conseguite da ciascun candidato presidente in tutte le circoscrizioni (art. 15 comma 4 n. 1), con prevalenza, in caso di parità di cifre individuali, del candidato collegato al gruppo o alla coalizione di gruppi che ha conseguito la più alta cifra elettorale (art. 15 comma 4 n. 4).

Per l'elezione dell'assemblea regionale, 23 consiglieri sono eletti con il metodo proporzionale, dapprima a livello di singola circoscrizione e, successivamente, a livello di collegio unico regionale, mentre 27 sulla base della correzione maggioritaria (art. 15).

Innanzitutto, non può quindi affermarsi che per l'elezione del Presidente della Giunta il sistema è maggioritario e per l'elezione del Consiglio regionale il sistema è proporzionale per legge con premio di maggioranza.

In secondo luogo, la correzione maggioritaria dei seggi assegnati per comporre l'assemblea assicura la governabilità, tenendo conto del fatto che "*la legge elettorale deve armonizzarsi con la forma di governo, allo scopo di fornire a quest'ultima strumenti adeguati di equilibrato funzionamento sin dal momento della costituzione degli organi della Regione, mediante la preposizione dei titolari alle singole cariche*" (Corte cost. 24 settembre 2015 n. 193).

Il meccanismo con il quale il legislatore pugliese ha garantito al gruppo o alla coalizione di gruppi collegati al presidente proclamato eletto un certo numero minimo di seggi, che assicuri la governabilità, presenta alcune specificità.

Al riguardo la Corte costituzionale, dopo avere ha ritenuto che "*condizionare il premio al raggiungimento di una soglia calcolata sui voti validi espressi ovvero sugli aventi diritto costituisce oggetto di una delicata scelta politica, demandata alla discrezionalità del legislatore e non certo soluzione costituzionalmente obbligata*", ha evidenziato come la tipologia di relazione fra rappresentanza nell'organo consigliare e voti espressi è rimessa al legislatore, seppur con il limite di "*una tale distorsione della rappresentatività da comportarne un sacrificio sproporzionato*" (Corte cost. 9 febbraio 2017 n. 35).

Il premio di maggioranza è fissato dal legislatore pugliese in un numero complessivo di seggi, di cui è garantito il raggiungimento alle forze che appoggiano il candidato presidente risultato eletto. Esso garantisce alle stesse forze la maggioranza assoluta dei seggi presenti in Consiglio (29, 28 o 27 seggi su 50).

Per differenza è assegnata la rimanente quota dei 27 seggi alle forze di minoranza (comma 7 dell'art. 15).

Quindi, la modalità di funzionamento del premio di maggioranza, per come delineato nella legislazione pugliese, non aggiunge un determinato numero (fisso) di seggi a quelli ottenuti in sede proporzionale.

Piuttosto, il sistema pugliese garantisce la governabilità stabilendo il numero complessivo di seggi destinati al gruppo o alla coalizione che sostengono il candidato eletto presidente, colmando la differenza rispetto ai seggi ottenuti con il sistema proporzionale, al fine di raggiungere un numero di seggi maggioritario.

La quota di seggi (27 in tutto) da assegnare dipende dalla percentuale dei voti validi conseguiti dal gruppo o dalla coalizione di gruppi collegati al presidente proclamato eletto (comma 6 n. 1 dell'art. 15).

La quota di seggi (dei 27 totali) da assegnare alla minoranza è calcolata in via residuale, quali seggi che rimangono dopo avere assicurato alle forze che hanno espresso il presidente la maggioranza nei termini siffatti.

La percentuale dei voti validi conseguiti dal gruppo o dalla coalizione di gruppi collegati al presidente proclamato eletto (comma 6 n. 1 dell'art. 15), rilevante per assegnare la quota di seggi (27 in tutto) al gruppo o alla coalizione di gruppi collegati al presidente proclamato eletto, è individuata nel n. 9 del comma 4 dell'art. 15, che la calcola "*rapportando la cifra elettorale da ciascuno conseguita al totale dei voti validi conseguiti nella regione di cui al numero 2) del presente comma*", e quindi alla somma delle cifre elettorali conseguite da ciascun candidato presidente in tutte le circoscrizioni.

Il denominatore della frazione (100) è quindi costituito dalla "*somma delle cifre elettorali conseguite da ciascun candidato presidente in tutte le circoscrizioni*".

Detto denominatore tiene quindi conto del voto assegnato al solo candidato presidente e del voto assegnato al candidato presidente in modo disgiunto rispetto al voto alla lista (attribuito a una lista che non appoggia il candidato presidente per il quale è espressa la preferenza).

Pertanto, il criterio di determinazione della percentuale di voti necessaria alle forze di maggioranza per raggiungere la maggioranza assoluta risente anche dei voti assegnati in tal modo al candidato presidente.

Il termine di confronto utilizzato dal legislatore pugliese è quindi il totale dei voti, anche quelli espressi a favore del solo presidente e i voti disgiunti.

In tale prospettiva il risultato della divisione necessaria per individuare i seggi (dei totali 27) da assegnare alle forze di maggioranza risente della modalità di calcolo del denominatore della frazione destinato a determinare la percentuale di voti ottenuti. Di ciò si possono potenzialmente avvantaggiare le forze di minoranza, posto che, dei 27

seggi finali, ad esse sono assegnati un numero di seggi pari alla differenza fra 27 e i seggi assegnati alle forze di maggioranza.

La distinzione fra i 23 seggi attribuiti con il sistema proporzionale e i 27 seggi attribuiti per garantire la stabilità del governo regionale sconta quindi le suddette caratteristiche, che delineano una correlazione fra i seggi assegnati con il sistema proporzionale e i seggi assegnati con la correzione maggioritaria.

12. Nell'ambito del sistema pugliese è stabilita una soglia di sbarramento pari all'8 per cento per le coalizioni di gruppi e per i gruppi non collegati ad altri e al 4 per cento per i gruppi collegati ad altri (art. 15 comma 4).

Con l'espressione soglia di sbarramento si allude alla previsione di una percentuale minima di voti necessaria alla lista o alla coalizione di liste per accedere alla ripartizione dei seggi, con la conseguenza che la lista o la coalizione che non raggiunge la soglia non ha diritto ad alcun seggio.

La previsione di soglie di sbarramento e le relative modalità di applicazione costituisce una tipica manifestazione della discrezionalità di cui gode il legislatore in materia elettorale.

In termini generali, qualsiasi soglia di sbarramento comporta un'artificiale alterazione della rappresentatività di un organo elettivo, che in astratto potrebbe aggravare la distorsione pure indotta dal premio di maggioranza.

Tuttavia non è di per sé "*manifestamente irragionevole che il legislatore, in considerazione del sistema politico-partitico che intende disciplinare attraverso le regole elettorali, ricorra contemporaneamente, nella sua discrezionalità, a entrambi tali meccanismi*" (Corte cost. 9 febbraio 2017 n. 35).

Del resto, se il premio ha lo scopo di assicurare l'esistenza di una maggioranza, "*una ragionevole soglia di sbarramento può a sua volta contribuire allo scopo di non ostacolarne la formazione*", mentre favorisce la formazione di un'opposizione non frammentata (Corte cost. 9 febbraio 2017 n. 35).

In particolare, le soglie di sbarramento sacrificano l'esigenza di rappresentare l'universalità dei cittadini elettori in nome di altri "interessi e valori" ritenuti parimenti meritevoli di tutela (Corte cost. 27 dicembre 2018 n. 239).

Questi interessi e valori possono essere "*individuati, essenzialmente, nell'esigenza di assicurare la governabilità e in quella di evitare la frammentazione politico-partitica che potrebbe rallentare o paralizzare i processi decisionali all'interno dell'assemblea parlamentare*".

Senonché "*le due esigenze non sono sovrapponibili ma attengono a profili diversi della funzione del Parlamento: l'una ha riguardo alla dialettica Parlamento-Governo, e mira a rendere proficua l'interlocuzione tra questi due organi, l'altra tende a garantire l'efficienza dei meccanismi decisionali dell'assemblea parlamentare, prescindendo dal rapporto con l'esecutivo o quanto meno ponendolo in secondo piano*" (Corte cost. 27 dicembre 2018 n. 239).

La soglia di sbarramento del 4%, qui controversa, riguarda, in particolare, i "gruppi collegati ad altri". Questi fanno quindi parte di una coalizione, che può appoggiare il candidato risultato presidente o essere una coalizione di minoranza (che appoggia un candidato presidente non eletto).

Il tema che si pone non comporta il rischio di realizzare "*un'eccessiva sovrarappresentazione della lista di maggioranza relativa*" (Corte cost. 9 febbraio 2017 n. 35).

Il livello di rappresentatività minima assicurata dalla soglia di sbarramento del 4% non svilisce quindi il principio di tutela delle minoranze politiche. E ciò anche considerando che la soglia, oltre a coadiuvare la formazione di una maggioranza, "può favorire la formazione di un'opposizione non eccessivamente frammentata, così attenuando, anziché aggravando, i disequilibri indotti dalla stessa previsione del premio di maggioranza" (Corte cost. 9 febbraio 2017 n. 35).

Pertanto, le soglie di sbarramento riguardanti i gruppi appartenenti a coalizioni (per le quali sono previste ulteriori soglie di sbarramento) sono soprattutto finalizzate a evitare la frammentazione della rappresentanza politica, in termini non direttamente collegati alla governabilità, quanto, piuttosto, al pluralismo interno alle coalizioni, e all'efficienza dei meccanismi decisionali dell'assemblea parlamentare.

Peraltro, la Corte ha escluso che possa avere rilevanza il fatto che non sia ravvisabile un'esigenza di governabilità, tale, in tesi, da giustificare l'introduzione della soglia, considerata l'altra esigenza che può costituire una valida ragione giustificatrice dell'introduzione di un meccanismo di sbarramento, ossia l'esigenza di buon funzionamento dell'assemblea parlamentare (Corte cost. 21 dicembre 2018 n. 239).

Pertanto la circostanza che la soglia di sbarramento attiene, o meno, al metodo proporzionale o alla distribuzione del premio di maggioranza non risulta decisiva.

La prospettiva del buon funzionamento dell'assemblea elettiva è quindi idonea a giustificare la presenza di liste di sbarramento.

Il buon funzionamento dell'assemblea elettiva, infatti, "*costituisce di per sé un valore di rilievo primario in considerazione delle funzioni decisorie dell'assemblea stessa e dei rischi connessi a una paralisi della sua attività conseguente all'impossibilità o all'eccessiva difficoltà di formare le necessarie maggioranze*" (Corte cost. 27 dicembre 2018 n. 239).

Pertanto, "*Già da questo primo punto di vista, dunque, la previsione di una soglia di sbarramento non può essere considerata irragionevole, apparendo essa invece funzionale all'obiettivo di razionalizzare l'organizzazione dell'assemblea*".

Le conseguenze della mancata previsione di una soglia di sbarramento non si esauriscono infatti "*in una generica difficoltà di decisione ma comportano un concreto pregiudizio per la funzionalità dell'organo rappresentativo*" (Corte cost. 27 dicembre 2018 n. 239).

La Corte ha quindi riconosciuto che la previsione di un meccanismo di selezione delle liste ammesse alla ripartizione dei seggi in ragione della percentuale di voti ottenuta risponde a esigenze reali e meritevoli di tutela, di buon funzionamento dell'assemblea, sicché essa non può essere "*ritenuta eccedente i limiti propri della discrezionalità che gli compete nella disciplina della materia elettorale*" (Corte cost. 27 dicembre 2018 n. 239).

Del resto, anche nel più risalente arresto della Corte costituzionale del 2014, si afferma che il "*giudice costituzionale ha espressamente riconosciuto, da tempo, che, qualora il legislatore adotti il sistema proporzionale, anche solo in modo parziale, esso genera nell'elettore la legittima aspettativa che non si determini uno squilibrio sugli effetti del voto, e cioè una diseguale valutazione del "peso" del voto <<in uscita>>, ai fini dell'attribuzione dei seggi, che non sia necessaria ad evitare un pregiudizio per la funzionalità dell'organo parlamentare*", così ammettendo la rilevanza del buon funzionamento dell'assemblea elettiva quale giustificazione per l'adozione, anche in sistemi maggioritari, di meccanismi che non assicurano l'uniformità degli effetti del voto (13 gennaio 2014 n. 1).

Pertanto, non si può muovere dalla presenza di una soglia di sbarramento che sia giustificata nei termini anzidetti per ritenere che siano lesi i principi di eguaglianza e parità di peso dei voti.

In particolare, la soglia di sbarramento qui controversa svolge una funzione che riguarda il funzionamento dell'assemblea complessivamente intesa, composta da candidati eletti con il sistema proporzionale e candidati che hanno ricevuto uno dei 27 seggi attribuiti al fine di assicurare a una maggioranza relativa qualificata una maggioranza assoluta.

La soglia di rappresentatività minima richiesta dalla suddetta percentuale del 4% si misura, come visto, non solo sul bacino degli elettori che hanno inteso, con il loro voto, partecipare attivamente alla designazione di quell'organo specifico (ossia il

Consiglio regionale, nel caso di specie) esprimendo un voto di lista ma tiene conto, seppur in modo indiretto, dei voti espressi per il solo candidato alla Presidenza.

Il meccanismo è il frutto di una specifica scelta legislativa nella fissazione della soglia minima di rappresentatività, che esprime una impostazione più rigorosa rispetto alla soglia di sbarramento calcolata individuando il denominatore nei soli voti validi di lista.

Nondimeno detta connotazione non è di per sè decisiva.

In primo luogo, come visto, non produce quale effetto una minore tutela della minoranza politica, ponendo un tema di pluralismo interno alle coalizioni, al quale fanno da contrappunto le esigenze di buon funzionamento dell'assemblea e quindi il buon andamento della funzione legislativa.

Inoltre, la stessa Corte costituzionale non preclude al legislatore di operare il raffronto con il (più esteso) numero degli aventi diritto al voto: essa ha affermato che "*condizionare il premio al raggiungimento di una soglia calcolata sui voti validi espressi ovvero sugli aventi diritto costituisce oggetto di una delicata scelta politica, demandata alla discrezionalità del legislatore e non certo soluzione costituzionalmente obbligata (sentenza n. 173 del 2005)*" (Corte cost. 9 febbraio 2017 n. 35).

Così facendo la Corte costituzionale dimostra che il parametro della rappresentatività non necessariamente è interno all'assemblea elettiva, potendosi ampliare il parametro di calcolo della percentuale della soglia di sbarramento fino a comprendere tutti gli aventi diritto al voto, così riconoscendo la tematica della rappresentanza quale variabile della partecipazione politica della cittadinanza.

In tal modo, da un lato, la discrezionalità del legislatore si rivela ampia in ordine al rapporto fra voti di lista e parametro per il calcolo della soglia di sbarramento e, dall'altro lato, si ammette la legittimità di un grado di rilevanza ancora meno incisivo delle liste che hanno ricevuto meno preferenze.

Risulta quindi superato anche il rilievo colto a evidenziare come il voto espresso a favore del candidato presidente, e non a una lista correlata, possa risultare così rilevante da incidere notevolmente sulla rappresentatività dei voti espressi, così da poter potenzialmente comportare un indiretto e imprevedibile innalzamento della soglia di sbarramento, che comunque non trova (attuale) riscontro nell'esperienza delle operazioni elettorali.

Da ciò deriva altresì che non si pone un tema di proporzionalità e di lesione dei principi di eguaglianza e parità di peso dei voti allorquando il legislatore amplia il denominatore per il calcolo della soglia di sbarramento ricomprendendo i voti al solo candidato, che incidono in modo meno sensibile rispetto alla platea di tutti gli aventi diritto al voto.

Il tema della rappresentatività richiama, infatti, la questione della più generale partecipazione politica.

Il totale dei voti presidenziali costituisce l'unico aggregato capace di comprendere tutti i voti validamente espressi nell'ambito della consultazione regionale.

Infatti, il voto al solo candidato presidente è comunque espressivo di una scelta "in negativo", ovvero di non votare nessuna delle liste facenti parte della coalizione ad esso collegata, per cui "di tali voti non può conseguentemente non tenersi conto al fine di misurare la rappresentatività delle varie forze politiche" (Cons. st., sez. V, 17 dicembre 2015 n. 5720).

Pertanto il legislatore pugliese ha esercitato il potere legislativo in materia elettorale valorizzando ogni manifestazione di volontà degli elettori, senza potersi escludere che, così facendo, il legislatore abbia voluto compulsare un'azione delle forze politiche volte a sollecitare la platea degli elettori, rendendo non indifferente, per queste ultime, la partecipazione al voto e la modalità prescelta per detta partecipazione.

In tale prospettiva, il raffronto tra la cifra elettorale della lista e il totale dei voti espressi a favore del presidente non è, dunque, un raffronto tra grandezze arbitrarie o

disomogenee, ma risponde all'esigenza di valorizzare la rappresentatività complessiva della lista rispetto all'intero corpo elettorale che ha partecipato alla consultazione, in qualunque modo abbia espresso la propria volontà.

Né, per le medesime ragioni, rileva quindi la previsione (art. 7 comma 9 della l.r. n. 2 del 2005) in forza della quale, se l'elettore esprime il voto a favore di un candidato presidente e la preferenza per più di una lista collegata, è nullo il voto alle liste, ma vale il voto per il Presidente, così qualificando il voto espresso esclusivamente quale voto a favore di un candidato presidente, con le conseguenze proprie di quest'ultimo.

Inoltre, considerata la discrezionalità riconosciuta dalla Corte costituzionale nell'individuazione del parametro di riferimento per il calcolo della soglia di sbarramento, non inficia di per sé la ragionevolezza della scelta legislativa il fatto che, se si sceglie un parametro diverso dai voti espressi per le liste, la somma delle percentuali calcolate per ogni lista non porta a 100.

Infatti, la percentuale della soglia di voti raggiunta da ciascuna lista (ai fini del calcolo del superamento, o meno, della soglia di sbarramento) dipende dal parametro di calcolo e i parametri di calcolo possono essere rappresentati anche da elementi diversi dalla somma dei voti espressi a favore delle liste.

Né risulta dirimente la possibilità (astratta) che nessuna lista raggiunga la soglia di sbarramento, posto che l'eventualità è astrattamente configurabile con riferimento a soglie anche più basse e la Corte costituzionale, come visto, ha comunque ritenuto legittime dette soglie di sbarramento (con riferimento all'elezione del Parlamento europeo).

Del resto, nel sistema pugliese, il denominatore utilizzato per determinare la soglia di sbarramento di gruppi appartenenti a coalizione è lo stesso indicato, come visto, per stabilire il "premio di maggioranza" delle coalizioni che appoggiano il presidente eletto e, corrispondentemente (e indirettamente), i restanti seggi (dei 27 totali) da assegnare alle forze di minoranza.

In ragione del criterio di determinazione della correzione maggioritaria (riguardante l'assegnazione dei 27 seggi), le forze di maggioranza risentono quindi del maggior peso del denominatore nel calcolo della percentuale di voti ottenuti (al fine della distribuzione del premio di maggioranza), mentre le forze di minoranza beneficiano indirettamente della modalità di calcolo del premio di maggioranza, vedendosi assegnata la quota rimanente dei 27 seggi, che risente della percentuale di voti raggiunta dalle forze di maggioranza (calcolata con un parametro ampio, che tende a contenere la percentuale raggiunta e quindi i seggi assegnati).

Pertanto, l'intero meccanismo approntato dal legislatore pugliese fa riferimento al più ampio parametro individuato per le soglie di sbarramento, senza pregiudicare, quantomeno in tale prospettiva, o, comunque, senza trattare diversamente il voto espresso a favore delle forze che non esprimono il candidato presidente eletto.

D'altro canto, il metodo di calcolo della soglia di sbarramento individuata dalla Regione Puglia assicura comunque una correlazione, attraverso il meccanismo sopra descritto, con la composizione numerica dell'assemblea da eleggere e con la popolazione che esprime il voto (Corte cost. 9 febbraio 2017 n. 35).

La soglia di sbarramento si configura infatti come una delle possibili modalità per assicurare una rappresentanza minima ed efficace ai fini del pluralismo interno alle coalizioni (di maggioranza e minoranza), attribuendo il massimo valore anche ai voti espressi al solo candidato presidente.

Del resto, l'effetto preclusivo rappresentato dall'esclusione dal riparto dei seggi della lista che non raggiunge la soglia può prodursi anche in assenza di una clausola o soglia di sbarramento esplicita ed essere il frutto invece di un particolare funzionamento del sistema elettorale o, più semplicemente, del numero dei seggi da assegnare o delle dimensioni dei collegi: "è chiaro, per esempio, che un numero dei seggi molto basso produrrà un effetto preclusivo potenzialmente assai più rilevante di una soglia di

sbarramento, e finanche di una soglia abbastanza alta" (Corte cost. 27 dicembre 2018 n. 239).

Peraltro, nel caso pugliese, il numero dei consiglieri regionali della Regione Puglia è fissato in cinquanta. Esso dipende dal numero degli abitanti: in base all'art. 14 del d.l. 13 agosto 2011 n. 138 il numero massimo dei consiglieri regionali è uguale "a 40 per le Regioni con popolazione fino a quattro milioni di abitanti; a 50 per le Regioni con popolazione fino a sei milioni di abitanti".

La popolazione pugliese si attesta, secondo notizie divulgate al pubblico, in una cifra inferiore ai 4 milioni (3.868.527 il 30 settembre 2025 e 3.933.777 abitanti nel 2020).

Nondimeno il numero di cinquanta è rimasto invariato, sicché comunque alla popolazione pugliese è stata assicurata, nella tornata elettorale qui controversa, una rappresentanza politica superiore allo standard previsto.

Pertanto, il numero totale di seggi risulta più che adeguato rispetto alla popolazione, così controbilanciando l'operatività della soglia di sbarramento quale meccanismo che impedisce alle forze politiche che non hanno raggiunto un determinato livello di rappresentatività minima di ottenere dei seggi.

Nei termini evidenziati, è quindi garantito il collegamento fra seggi assegnati e voti espressi e popolazione che li esprime, senza distinzione, sul punto, fra gruppi appartenenti alla coalizione di maggioranza e gruppi appartenenti a coalizione di minoranza.

13. Per le ragioni sopra illustrate, la scelta del legislatore regionale pugliese non risulta irragionevole, configurandosi piuttosto come una delle possibili soluzioni per assicurare la rappresentatività della volontà popolare. E ciò anche considerando che "*l'uguaglianza di voto deve essere garantita nel momento in cui il voto stesso viene espresso e non implica che si estenda al risultato del voto, ossia al peso concreto che assume sulla base del sistema elettorale prescelto (cfr. Corte Cost., 1/2014,*

n.275/2014 e Cons. Stato, sez. II n. 5810/2021 cit., sez. V, n. 3254/2011)" (Cons. St., sez. II, primo febbraio 2024 n. 1011).

A fronte della formulazione letterale della disposizione qui contestata, non vi sono quindi i presupposti per interpretare diversamente la stessa e per rimettere la questione alla Corte costituzionale.

In particolare, non vi sono i presupposti per interpretare la disposizione in termini non aderenti alla formulazione letterale (sopra esposta), nel rispetto del canone di cui 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*".

14. Ne consegue che nemmeno può trovare ingresso, senza necessità di dare conto delle operazioni matematiche prospettate, la soluzione prospettata dall'appellante all'applicazione di un fattore correttivo della ponderazione dei voti espressi, al fine di rendere omogenee le grandezze, provvedendo (in tesi) a redistribuire i consensi espressi in favore dei candidati presidente alle liste, utilizzando il metodo proporzionale dallo stesso descritto.

In materia elettorale, infatti, vige il principio secondo cui è inammissibile, in materia di disposizioni che regolano il calcolo dei voti, una interpretazione che superi la lettera della legge, nel caso di specie chiara nell'indicare che l'applicazione della soglia di sbarramento del 4% debba avvenire con le modalità sopra descritte, che non comprendono della ridistribuzione.

Infatti, "*le norme sui procedimenti elettorali riguardano meccanismi matematici, sicché esse non si piegano ad applicazioni che non trovino nella formulazione letterale un indiscusso supporto pena, evidentemente, l'introduzione di criteri matematici di elezione diversi da quelli valutati dal legislatore ed indicati nelle norme medesime*" (Ad. plen., 10 luglio 1997 n. 13 nel richiamare Cons. St., sez. V, 19 aprile 1996 n. 453).

Né vale a superare la predetta conclusione la circostanza che la Sezione abbia individuato quale canone esegetico dell'analoga disposizione della Regione Calabria (l.r. n. 1 del 2005), non contenente il riferimento alle cifre elettorali del candidato presidente, quella più rispettosa della tutela delle minoranze: "*tra due possibili letture del medesimo testo, l'una diretta ad "escludere" (nel caso di specie: computo altresì, ai fini dello sbarramento, dei voti espressi per i soli candidati presidenti) e l'altra invece ad "includere" (sempre nella specie: omesso computo, ai medesimi fini, dei voti unicamente "presidenziali") una certa compagine partitica, debba essere privilegiata quest'ultima ossia quella interpretazione che induce a garantire, anche nel rispetto della tutela delle minoranze politiche, la partecipazione del raggruppamento in bilico*" (Cons. St., sez. V, 22 giugno 2026 n. 4946). Si tratta infatti di un canone esegetico volto a disvelare il significato di una disposizione avente profili di incertezza, circostanza che non ricorre nel caso di specie, come visto, e riguardante un sistema elettorale non completamente sovrapponibile rispetto a quello pugliese.

Infine, neppure risulta conferente la legge costituzionale n. 1 del 1999. In base a quest'ultima "*Fino alla data di entrata in vigore dei nuovi statuti regionali e delle nuove leggi elettorali ai sensi del 1° comma art. 122 cost. come sostituito dall'art. 2 della presente legge costituzionale, l'elezione de Presidente della Giunta Regionale è contestuale al rinnovo dei rispettivi Consigli Regionali*", lasciando quindi intendere che l'elezione dei due organi possa anche non essere contestuale. Detta conclusione non trova, tuttavia, conferma nella disciplina qui contestata, che, come visto, prevede l'elezione contestuale dell'assemblea e del Presidente.

15. In conclusione, l'appello va respinto.

16. La particolarità e la novità delle questioni giuridiche sottese alla presente controversia giustificano la compensazione delle spese del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

N. 04968/2026 REG.RIC.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge, confermando, per l'effetto, la sentenza impugnata.

Spese del presente grado di giudizio compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 22 ottobre 2026 con l'intervento dei magistrati:

Diego Sabatino, Presidente

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere, Estensore

Massimo Santini, Consigliere

Diana Caminiti, Consigliere

L'ESTENSORE
Sara Raffaella Molinaro

IL PRESIDENTE
Diego Sabatino

N. 04968/2026 REG.RIC.

IL SEGRETARIO

SENTENZA CONSIGLIO DI STATO (SEZIONE QUINTA) 4 novembre 2026, n. 8041

Ricorso elettorale n. R.G. 4934/2026 proposto da Sergio Clemente c/ Regione Puglia, Ministero dell'Interno e nei confronti di altri per la riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Sezione Terza) n. 613/2026.

N. 04934/2026 REG.RIC.

Pubblicato il 04/11/2026

Firmato digitalmente

N. 08041 /2026 REG.PROV.COLL.
N. 04934/2026 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 4934 del 2026, proposto da

Sergio Clemente, rappresentato e difeso dagli avvocati Enrico Follieri e Giulio Prosperetti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Regione Puglia in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore* rappresentata e difesa dagli avvocati Rossana Lanza e Anna Bucci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Ministero dell'Interno in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore* rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

N. 04934/2026 REG.RIC.

Giulio Scapato, rappresentato e difeso dagli avvocati Giacomo Pietro Mescia, Giuseppe Mescia e Franco Gaetano Scoca, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Cristian Casili, Giovanni Vurchio, non costituiti in giudizio;

Annagrazia Angolano, rappresentato e difeso dall'avvocato Rita Labbro Francia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Sezione Terza) n. 613/2026, resa tra le parti,

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Regione Puglia e di Ministero dell'Interno e di Giulio Scapato e di Annagrazia Angolano;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 ottobre 2026 il Cons. Sara Raffaella Molinaro e uditi per le parti gli avvocati Follieri, Prosperetti, Consoli su delega di Labbro Francia, Giuseppe Mescia Scoca;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La controversia riguarda le elezioni per il rinnovo del Consiglio regionale della Puglia svoltesi il 23 e il 24 novembre 2025.

2. Il signor Sergio Clemente ha chiesto, ai sensi dell'art. 130 c.p.a., l'annullamento e la correzione delle operazioni elettorali regionali della Puglia del 23 e 24 novembre 2025, del verbale dell'Ufficio centrale regionale presso la Corte di Appello di Bari e

dell'atto di proclamazione degli eletti del 9 gennaio 2026, nella parte in cui la lista di cui fa parte è stata esclusa dalla ripartizione dei seggi. Ha chiesto, in conseguenza, l'accertamento del superamento della soglia di sbarramento del 4 per cento da parte della predetta lista, la propria elezione a Consigliere regionale quale capolista e candidato più suffragato nella circoscrizione di pertinenza, e la non elezione del controinteressato Scarpato, individuato come ultimo candidato proclamato eletto nella relativa circoscrizione.

3. Il Tar Puglia – Bari, con sentenza 21 maggio 2026 n. 613, ha respinto il ricorso.

4. Il signor Domenico Damascelli ha appellato la sentenza con ricorso n. 4934 del 2026.

5. All'udienza del 22 ottobre 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

6. L'appello è infondato.

L'esito del giudizio esime il Collegio dal valutare le eccezioni di rito avverso il ricorso.

7. Parte appellante ha allegato di avere partecipato alle elezioni per il rinnovo del Consiglio regionale nella lista denominata "AVANTI POPOLARI CON DECARO CANDIDATO PRESIDENTE" (in coalizione e in appoggio alla candidatura di Decaro Presidente), che ha conseguito 54.317 voti.

L'Ufficio centrale regionale ha escluso la lista dalla ripartizione dei seggi per avere "ottenuto una percentuale di voti validi pari al 3,78%", calcolando la soglia del 4 rapportando i voti di lista al totale dei voti validi complessivi, comprensivi dei voti espressi per i candidati alla Presidenza, determinando così una percentuale inferiore al 4 per cento.

L'appellante ha allegato che, rapportando i voti di lista al totale dei voti di lista, la percentuale risulta pari al 4,09 per cento, superiore alla soglia di sbarramento.

Ha altresì allegato di avere presentato deduzioni all'Ufficio centrale regionale in data 24 dicembre 2025 e 7 gennaio 2026, contestando tale criterio di calcolo, e che tali deduzioni sono state respinte.

Egli ha dedotto, in via principale, l'illegittimità costituzionale dell'art. 15 comma 4, punto n. 9, della legge 17 febbraio 1968 n. 108, come modificato dalla legge regionale della Puglia 10 marzo 2015 n. 7, per contrasto con l'art. 122, primo comma, della Costituzione, in relazione ai principi fondamentali stabiliti dalla legge 2 luglio 2004 n. 165, nonché con gli artt. 1, comma 2, 3, 48 e 51 della Costituzione, sotto i profili della irragionevolezza, sproporzione, oscurità normativa, disomogeneità delle grandezze poste a confronto e compressione della rappresentanza delle minoranze.

In via alternativa, ha dedotto la violazione e falsa applicazione della medesima normativa elettorale regionale, sostenendo che un'interpretazione costituzionalmente orientata della disciplina imporrebbe di calcolare la soglia del 4 per cento esclusivamente sui voti validi di lista, sulla base di argomenti di ordine letterale, sistematico e teleologico.

L'appellante ha altresì chiesto "la interpretazione della legge regionale pugliese conforme alla Costituzione", con conseguente riconoscimento, per la lista Avanti Popolari, del superamento della soglia di sbarramento del 4%.

8. La questione verte sul parametro per calcolare la soglia di sbarramento del 4%: se debba essere calcolata rispetto ai voti conseguiti da tutti i candidati presidenti o solo rispetto a quelli conseguiti dalle liste partecipanti alle elezioni del consiglio regionale.

9. Il mancato superamento della soglia di sbarramento del 4% per cento per i gruppi collegati ad altri impedisce di attribuire a detti gruppi i seggi.

La regola è posta nel comma 4 dell'art. 15 della legge 17 febbraio 1968 n. 108, così come innovata dalla legge della Regione Puglia 28 gennaio 2005 n. 2, come modificata dalla legge della Regione Puglia 10 marzo 2015 n. 7.

In particolare, l'art. 10 della legge regionale n. 2 del 2005, come modificato dalla legge regionale n. 7 del 2015, interviene sull'art. 15 della legge n. 108 del 1968 (di seguito: "art. 15") e prevede, al comma 4, punto n. 9, che l'Ufficio centrale regionale "*determina le percentuali delle cifre elettorali di ciascun gruppo collegato in coalizione, di ciascuna coalizione di gruppi e dei singoli gruppi non collegati ad altri rapportando la cifra elettorale da ciascuno conseguita al totale dei voti validi conseguiti nella regione di cui al numero 2 del presente comma*". Il punto n. 2, a sua volta, prevede che il "totale dei voti validi conseguiti nella regione" derivi dalla somma delle cifre elettorali regionali di cui al punto n. 1, il quale stabilisce che la cifra elettorale regionale di ciascun candidato Presidente è data dalla somma delle cifre elettorali conseguite da ciascun candidato Presidente in tutte le circoscrizioni. I successivi punti n. 10, n. 11 e n. 12 pongono la regola sull'esclusione dal riparto dei seggi delle coalizioni che hanno ottenuto meno dell'8 per cento dei voti validi conseguiti nella regione, dei singoli gruppi non collegati che hanno ottenuto meno dell'8 per cento e dei gruppi che, anche se uniti in coalizione, non hanno individualmente superato la soglia del 4 per cento dei voti validi conseguiti nella regione.

Il comma 4 n. 9 dell'art. 15, dunque, attraverso una concatenazione di rinvii interni, individua come base di calcolo per la soglia di sbarramento i voti validi espressi per i candidati presidente, e non i voti espressi per le sole liste.

La giurisprudenza ha confermato detta interpretazione (si veda la recente sentenza del Consiglio di Stato, 22 giugno 2026 n. 4946, e la precedente sentenza n. 5838 del 2021).

Pertanto, il legislatore regionale ha inteso espressamente coinvolgere anche i voti espressi a favore del candidato presidente, non accompagnato dal voto di lista, ai fini della determinazione della soglia di sbarramento.

La formulazione della disposizione non risulta oscura in quanto, attraverso la concatenazione di rinvii interni, individua con certezza la base di calcolo nella somma dei voti validi espressi per i candidati alla Presidenza nella Regione Puglia.

La formulazione letterale è rilevante, specie in materia elettorale: "*le norme sui procedimenti elettorali riguardano meccanismi matematici, sicché esse non si piegano ad applicazioni che non trovino nella formulazione letterale un indiscusso supporto pena, evidentemente, l'introduzione di criteri matematici di elezione diversi da quelli valutati dal legislatore ed indicati nelle norme medesime*" (Ad. plen., 10 luglio 1997 n. 13 nel richiamare Cons. St., sez. V, 19 aprile 1996 n. 453).

Né si pone, sul punto, una tematica di intreccio tra fonti normative diverse dal momento che la disciplina delle soglie di sbarramento è contenuta nella fonte regionale.

10. Considerata la formulazione letterale della disposizione qui contestata, non si ravvisano i presupposti per porre una questione di legittimità costituzionale sul punto, richiesta da parte appellante.

Infatti, l'esegesi sistematica non depone nel senso di ritenere che la scelta effettuata dal legislatore pugliese sia priva di giustificazioni.

11. L'art. 122, primo comma, della Costituzione prevede che il sistema di elezione del Presidente e dei consiglieri regionali sia disciplinato con legge della Regione, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica.

L'art. 4 della legge 2 luglio 2004 n. 165, in attuazione di tale disposizione, impone alle Regioni di individuare un sistema elettorale che agevoli contemporaneamente la formazione di stabili maggioranze e assicuri la rappresentanza delle minoranze.

La Corte costituzionale ha affermato che il legislatore gode in materia elettorale di ampia discrezionalità, a condizione che il suo esercizio non si traduca nell'adozione di una disciplina manifestamente irragionevole (Corte cost. 9 febbraio 2017 n. 35, 24 settembre 2015 n. 193 e 13 gennaio 2014 n. 1).

Pertanto non rileva di per sé la circostanza che la scelta del legislatore pugliese sia diversa dalla scelta operata dal legislatore nazionale con l'art. 15 comma 3 della legge n. 108 del 1968 e da altre regioni, compresa la Calabria, sul cui (diverso) sistema elettorale si è pronunciata la Sezione.

Del resto, la Sezione ha nell'occasione precisato che "*I casi che la giurisprudenza di questo Consiglio di Stato ha affrontato per la Puglia (Sez. II, 9 agosto 2021, n. 5838) e l'Umbria (Sez. V, 17 dicembre 2015, n. 5720) riguardano sistemi elettorali diversi, almeno sul punto dei voti validi e della relativa soglia di sbarramento, rispetto a quello concepito per la Regione Calabria", sottolineando che "Quanto alla Regione Puglia, poi, l'art. 15, comma quarto, della L. n. 108 del 1968, come riscritto dall'art. 10 della L.R. n. 2 del 2005, prevede attraverso un sistema "a ritroso" che: a) la soglia di sbarramento è fissata al 4% dei "voti validi conseguiti nella regione"; b) tali "voti validi" corrispondono a quelli ottenuti "da ciascun candidato presidente"; c) tali "voti validi" costituiscono poi il denominatore della suddetta soglia di sbarramento (il cui numeratore è dato invece dalla somma delle cifre elettorali delle liste)*".

La conclusione è la "*ontologica differenza* [ndr del sistema pugliese] *rispetto al sistema calabrese*" (Cons. St., sez. V, 22 giugno 2026 n. 4946).

12. Venendo quindi alla disciplina regionale qui rilevante, la normativa applicabile per le elezioni pugliesi si compone della legge 17 febbraio 1968 n. 108, della legge 23 febbraio 1995 n. 43 e della legge della Regione Puglia 28 gennaio 2005 n. 2, come modificata dalla legge della Regione Puglia 10 marzo 2015 n. 7, che ha modificato la legge statale.

L'impianto normativo prevede l'elezione contestuale del Presidente della Giunta e dei Consiglieri regionali.

La disciplina elettorale pugliese consente agli elettori di esprimere il voto non necessariamente a una lista, bensì al solo candidato presidente. E' altresì consentito il voto disgiunto (art. 7 comma 2 della l.r. n. 2 del 2005).

La competizione elettorale non è distinta in due segmenti autonomi ma compone un procedimento unitario, nel quale convergono due prospettive, quella dell'elezione del Presidente e quello dell'elezione dell'assemblea elettiva.

Infatti, essa si svolge in un unico contesto temporale.

Dal punto di vista funzionale, la medesima elezione conduce alla nomina degli organi politici, costituiti dal Presidente della Giunta regionale, da un lato, e dal Consiglio regionale, dall'altro, entrambi rappresentativi della medesima comunità territoriale che fa capo alla Regione.

La Corte costituzionale ha sottolineato il nesso di complementarità e integrazione tra forma di governo regionale e legge elettorale, affermando che "*la legge elettorale deve armonizzarsi con la forma di governo, allo scopo di fornire a quest'ultima strumenti adeguati di equilibrato funzionamento sin dal momento della costituzione degli organi della Regione, mediante la preposizione dei titolari alle singole cariche*" (24 settembre 2015 n. 193).

In tale prospettiva 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, considerato il vincolo tra il Consiglio regionale e il Presidente eletto in forza del principio del *simul stabunt, simul cadent* (Corte cost. 24 settembre 2015 n. 193).

Nel sistema pugliese il Presidente è eletto in ragione delle cifre elettorali raggiunte, corrispondente alla somma delle cifre elettorali conseguite da ciascun candidato presidente in tutte le circoscrizioni (art. 15 comma 4 n. 1), con prevalenza, in caso di parità di cifre individuali, del candidato collegato al gruppo o alla coalizione di gruppi che ha conseguito la più alta cifra elettorale (art. 15 comma 4 n. 4).

Per l'elezione dell'assemblea regionale, 23 consiglieri sono eletti con il metodo proporzionale, dapprima a livello di singola circoscrizione e, successivamente, a

livello di collegio unico regionale, mentre 27 sulla base della correzione maggioritaria (art. 15).

Innanzitutto, non può quindi affermarsi che per l'elezione del Presidente della Giunta il sistema è maggioritario e per l'elezione del Consiglio regionale il sistema è proporzionale per legge con premio di maggioranza.

In secondo luogo, la correzione maggioritaria dei seggi assegnati per comporre l'assemblea assicura la governabilità, tenendo conto del fatto che "*la legge elettorale deve armonizzarsi con la forma di governo, allo scopo di fornire a quest'ultima strumenti adeguati di equilibrato funzionamento sin dal momento della costituzione degli organi della Regione, mediante la preposizione dei titolari alle singole cariche*" (Corte cost. 24 settembre 2015 n. 193).

Il meccanismo con il quale il legislatore pugliese ha garantito al gruppo o alla coalizione di gruppi collegati al presidente proclamato eletto un certo numero minimo di seggi, che assicuri la governabilità, presenta alcune specificità.

Al riguardo la Corte costituzionale, dopo avere ha ritenuto che "*condizionare il premio al raggiungimento di una soglia calcolata sui voti validi espressi ovvero sugli aventi diritto costituisce oggetto di una delicata scelta politica, demandata alla discrezionalità del legislatore e non certo soluzione costituzionalmente obbligata*", ha evidenziato come la tipologia di relazione fra rappresentanza nell'organo consigliare e voti espressi è rimessa al legislatore, seppur con il limite di "*una tale distorsione della rappresentatività da comportarne un sacrificio sproporzionato*" (Corte cost. 9 febbraio 2017 n. 35).

Il premio di maggioranza è fissato dal legislatore pugliese in un numero complessivo di seggi, di cui è garantito il raggiungimento alle forze che appoggiano il candidato presidente risultato eletto. Esso garantisce alle stesse forze la maggioranza assoluta dei seggi presenti in Consiglio (29, 28 o 27 seggi su 50).

Per differenza è assegnata la rimanente quota dei 27 seggi alle forze di minoranza (comma 7 dell'art. 15).

Quindi, la modalità di funzionamento del premio di maggioranza, per come delineato nella legislazione pugliese, non aggiunge un determinato numero (fisso) di seggi a quelli ottenuti in sede proporzionale.

Piuttosto, il sistema pugliese garantisce la governabilità stabilendo il numero complessivo di seggi destinati al gruppo o alla coalizione che sostengono il candidato eletto presidente, colmando la differenza rispetto ai seggi ottenuti con il sistema proporzionale, al fine di raggiungere un numero di seggi maggioritario.

La quota di seggi (27 in tutto) da assegnare dipende dalla percentuale dei voti validi conseguiti dal gruppo o dalla coalizione di gruppi collegati al presidente proclamato eletto (comma 6 n. 1 dell'art. 15).

La quota di seggi (dei 27 totali) da assegnare alla minoranza è calcolata in via residuale, quali seggi che rimangono dopo avere assicurato alle forze che hanno espresso il presidente la maggioranza nei termini siffatti.

La percentuale dei voti validi conseguiti dal gruppo o dalla coalizione di gruppi collegati al presidente proclamato eletto (comma 6 n. 1 dell'art. 15), rilevante per assegnare la quota di seggi (27 in tutto) al gruppo o alla coalizione di gruppi collegati al presidente proclamato eletto, è individuata nel n. 9 del comma 4 dell'art. 15, che la calcola "rapportando la cifra elettorale da ciascuno conseguita al totale dei voti validi conseguiti nella regione di cui al numero 2) del presente comma", e quindi alla somma delle cifre elettorali conseguite da ciascun candidato presidente in tutte le circoscrizioni.

Il denominatore della frazione (100) è quindi costituito dalla "somma delle cifre elettorali conseguite da ciascun candidato presidente in tutte le circoscrizioni".

Detto denominatore tiene quindi conto del voto assegnato al solo candidato presidente e del voto assegnato al candidato presidente in modo disgiunto rispetto al voto alla

lista (attribuito a una lista che non appoggia il candidato presidente per il quale è espressa la preferenza).

Pertanto, il criterio di determinazione della percentuale di voti necessaria alle forze di maggioranza per raggiungere la maggioranza assoluta risente anche dei voti assegnati in tal modo al candidato presidente.

Il termine di confronto utilizzato dal legislatore pugliese è quindi il totale dei voti, anche quelli espressi a favore del solo presidente e i voti disgiunti.

In tale prospettiva il risultato della divisione necessaria per individuare i seggi (dei totali 27) da assegnare alle forze di maggioranza risente della modalità di calcolo del denominatore della frazione destinato a determinare la percentuale di voti ottenuti. Di ciò si possono potenzialmente avvantaggiare le forze di minoranza, posto che, dei 27 seggi finali, ad esse sono assegnati un numero di seggi pari alla differenza fra 27 e i seggi assegnati alle forze di maggioranza.

La distinzione fra i 23 seggi attribuiti con il sistema proporzionale e i 27 seggi attribuiti per garantire la stabilità del governo regionale sconta quindi le suddette caratteristiche, che delineano una correlazione fra i seggi assegnati con il sistema proporzionale e i seggi assegnati con la correzione maggioritaria.

13. Nell'ambito del sistema pugliese è stabilita una soglia di sbarramento pari all'8 per cento per le coalizioni di gruppi e per i gruppi non collegati ad altri e al 4 per cento per i gruppi collegati ad altri (art. 15 comma 4).

Con l'espressione soglia di sbarramento si allude alla previsione di una percentuale minima di voti necessaria alla lista o alla coalizione di liste per accedere alla ripartizione dei seggi, con la conseguenza che la lista o la coalizione che non raggiunge la soglia non ha diritto ad alcun seggio.

La previsione di soglie di sbarramento e le relative modalità di applicazione costituisce una tipica manifestazione della discrezionalità di cui gode il legislatore in materia elettorale.

In termini generali, qualsiasi soglia di sbarramento comporta un'artificiale alterazione della rappresentatività di un organo elettivo, che in astratto potrebbe aggravare la distorsione pure indotta dal premio di maggioranza.

Tuttavia non è di per sé "*manifestamente irragionevole che il legislatore, in considerazione del sistema politico-partitico che intende disciplinare attraverso le regole elettorali, ricorra contemporaneamente, nella sua discrezionalità, a entrambi tali meccanismi*" (Corte cost. 9 febbraio 2017 n. 35).

Del resto, se il premio ha lo scopo di assicurare l'esistenza di una maggioranza, "*una ragionevole soglia di sbarramento può a sua volta contribuire allo scopo di non ostacolarne la formazione*", mentre favorisce la formazione di un'opposizione non frammentata (Corte cost. 9 febbraio 2017 n. 35).

In particolare, le soglie di sbarramento sacrificano l'esigenza di rappresentare l'universalità dei cittadini elettori in nome di altri "interessi e valori" ritenuti parimenti meritevoli di tutela (Corte cost. 27 dicembre 2018 n. 239).

Questi interessi e valori possono essere "*individuati, essenzialmente, nell'esigenza di assicurare la governabilità e in quella di evitare la frammentazione politico-partitica che potrebbe rallentare o paralizzare i processi decisionali all'interno dell'assemblea parlamentare*".

Senonché "*le due esigenze non sono sovrapponibili ma attengono a profili diversi della funzione del Parlamento: l'una ha riguardo alla dialettica Parlamento-Governo, e mira a rendere proficua l'interlocuzione tra questi due organi, l'altra tende a garantire l'efficienza dei meccanismi decisionali dell'assemblea parlamentare, prescindendo dal rapporto con l'esecutivo o quanto meno ponendolo in secondo piano*" (Corte cost. 27 dicembre 2018 n. 239).

La soglia di sbarramento del 4%, qui controversa, riguarda, in particolare, i "gruppi collegati ad altri". Questi fanno quindi parte di una coalizione, che può appoggiare il

candidato risultato presidente o essere una coalizione di minoranza (che appoggia un candidato presidente non eletto).

Il tema che si pone non comporta il rischio di realizzare "*un'eccessiva sovrarappresentazione della lista di maggioranza relativa*" (Corte cost. 9 febbraio 2017 n. 35).

Il livello di rappresentatività minima assicurata dalla soglia di sbarramento del 4% non svilisce quindi il principio di tutela delle minoranze politiche. E ciò anche considerando che la soglia, oltre a coadiuvare la formazione di una maggioranza, "può favorire la formazione di un'opposizione non eccessivamente frammentata, così attenuando, anziché aggravando, i disequilibri indotti dalla stessa previsione del premio di maggioranza" (Corte cost. 9 febbraio 2017 n. 35).

Pertanto, le soglie di sbarramento riguardanti i gruppi appartenenti a coalizioni (per le quali sono previste ulteriori soglie di sbarramento) sono soprattutto finalizzate a evitare la frammentazione della rappresentanza politica, in termini non direttamente collegati alla governabilità, quanto, piuttosto, al pluralismo interno alle coalizioni, e all'efficienza dei meccanismi decisionali dell'assemblea parlamentare.

Peraltro, la Corte ha escluso che possa avere rilevanza il fatto che non sia ravvisabile un'esigenza di governabilità, tale, in tesi, da giustificare l'introduzione della soglia, considerata l'altra esigenza che può costituire una valida ragione giustificatrice dell'introduzione di un meccanismo di sbarramento, ossia l'esigenza di buon funzionamento dell'assemblea parlamentare (Corte cost. 21 dicembre 2018 n. 239).

Pertanto la circostanza che la soglia di sbarramento attiene, o meno, al metodo proporzionale o alla distribuzione del premio di maggioranza non risulta decisiva.

La prospettiva del buon funzionamento dell'assemblea elettiva è quindi idonea a giustificare la presenza di liste di sbarramento.

Il buon funzionamento dell'assemblea elettiva, infatti, "costituisce di per sé un valore di rilievo primario in considerazione delle funzioni decisorie dell'assemblea stessa e

dei rischi connessi a una paralisi della sua attività conseguente all'impossibilità o all'eccessiva difficoltà di formare le necessarie maggioranze" (Corte cost. 27 dicembre 2018 n. 239).

Pertanto, "*Già da questo primo punto di vista, dunque, la previsione di una soglia di sbarramento non può essere considerata irragionevole, apparendo essa invece funzionale all'obiettivo di razionalizzare l'organizzazione dell'assemblea*".

Le conseguenze della mancata previsione di una soglia di sbarramento non si esauriscono infatti "*in una generica difficoltà di decisione ma comportano un concreto pregiudizio per la funzionalità dell'organo rappresentativo*" (Corte cost. 27 dicembre 2018 n. 239).

La Corte ha quindi riconosciuto che la previsione di un meccanismo di selezione delle liste ammesse alla ripartizione dei seggi in ragione della percentuale di voti ottenuta risponde a esigenze reali e meritevoli di tutela, di buon funzionamento dell'assemblea, sicché essa non può essere "*ritenuta eccedente i limiti propri della discrezionalità che gli compete nella disciplina della materia elettorale*" (Corte cost. 27 dicembre 2018 n. 239).

Del resto, anche nel più risalente arresto della Corte costituzionale del 2014, si afferma che il "*giudice costituzionale ha espressamente riconosciuto, da tempo, che, qualora il legislatore adotti il sistema proporzionale, anche solo in modo parziale, esso genera nell'elettore la legittima aspettativa che non si determini uno squilibrio sugli effetti del voto, e cioè una diseguale valutazione del "peso" del voto <<in uscita>>, ai fini dell'attribuzione dei seggi, che non sia necessaria ad evitare un pregiudizio per la funzionalità dell'organo parlamentare*", così ammettendo la rilevanza del buon funzionamento dell'assemblea elettiva quale giustificazione per l'adozione, anche in sistemi maggioritari, di meccanismi che non assicurano l'uniformità degli effetti del voto (13 gennaio 2014 n. 1).

Pertanto, non si può muovere dalla presenza di una soglia di sbarramento che sia giustificata nei termini anzidetti per ritenere che siano lesi i principi di eguaglianza e parità di peso dei voti.

In particolare, la soglia di sbarramento qui controversa svolge una funzione che riguarda il funzionamento dell'assemblea complessivamente intesa, composta da candidati eletti con il sistema proporzionale e candidati che hanno ricevuto uno dei 27 seggi attribuiti al fine di assicurare a una maggioranza relativa qualificata una maggioranza assoluta.

13.1. La soglia di rappresentatività minima richiesta dalla suddetta percentuale del 4% si misura, come visto, non solo sul bacino degli elettori che hanno inteso, con il loro voto, partecipare attivamente alla designazione di quell'organo specifico (ossia il Consiglio regionale, nel caso di specie) esprimendo un voto di lista ma tiene conto, seppur in modo indiretto, dei voti espressi per il solo candidato alla Presidenza.

Il meccanismo è il frutto di una specifica scelta legislativa nella fissazione della soglia minima di rappresentatività, che esprime una impostazione più rigorosa rispetto alla soglia di sbarramento calcolata individuando il denominatore nei soli voti validi di lista.

Nondimeno detta connotazione non è di per sè decisiva.

In primo luogo, come visto, non produce quale effetto una minore tutela della minoranza politica, ponendo un tema di pluralismo interno alle coalizioni, al quale fanno da contrappunto le esigenze di buon funzionamento dell'assemblea e quindi il buon andamento della funzione legislativa.

Inoltre, la stessa Corte costituzionale non preclude al legislatore di operare il raffronto con il (più esteso) numero degli aventi diritto al voto: essa ha affermato che "*condizionare il premio al raggiungimento di una soglia calcolata sui voti validi espressi ovvero sugli aventi diritto costituisce oggetto di una delicata scelta politica, demandata alla discrezionalità del legislatore e non certo soluzione*

costituzionalmente obbligata (sentenza n. 173 del 2005)" (Corte cost. 9 febbraio 2017 n. 35).

Così facendo la Corte costituzionale dimostra che il parametro della rappresentatività non necessariamente è interno all'assemblea elettiva, potendosi ampliare il parametro di calcolo della percentuale della soglia di sbarramento fino a comprendere tutti gli aventi diritto al voto, così riconoscendo la tematica della rappresentanza quale variabile della partecipazione politica della cittadinanza.

In tal modo, da un lato, la discrezionalità del legislatore si rivela ampia in ordine al rapporto fra voti di lista e parametro per il calcolo della soglia di sbarramento e, dall'altro lato, si ammette la legittimità di un grado di rilevanza ancora meno incisivo delle liste che hanno ricevuto meno preferenze.

Risulta quindi superato anche il rilievo colto a evidenziare come il voto espresso a favore del candidato presidente, e non a una lista correlata, possa risultare così rilevante da incidere notevolmente sulla rappresentatività dei voti espressi, così da poter potenzialmente comportare un indiretto e imprevedibile innalzamento della soglia di sbarramento, che comunque non trova (attuale) riscontro nell'esperienza delle operazioni elettorali.

Da ciò deriva altresì che non si pone un tema di proporzionalità e di lesione dei principi di eguaglianza e parità di peso dei voti allorquando il legislatore amplia il denominatore per il calcolo della soglia di sbarramento ricomprendendo i voti al solo candidato, che incidono in modo meno sensibile rispetto alla platea di tutti gli aventi diritto al voto.

Il tema della rappresentatività richiama, infatti, la questione della più generale partecipazione politica.

Il totale dei voti presidenziali costituisce l'unico aggregato capace di comprendere tutti i voti validamente espressi nell'ambito della consultazione regionale.

Infatti, il voto al solo candidato presidente è comunque espressivo di una scelta "in negativo", ovvero di non votare nessuna delle liste facenti parte della coalizione ad esso collegata, per cui "*di tali voti non può conseguentemente non tenersi conto al fine di misurare la rappresentatività delle varie forze politiche*" (Cons. st., sez. V, 17 dicembre 2015 n. 5720).

Pertanto il legislatore pugliese ha esercitato il potere legislativo in materia elettorale valorizzando ogni manifestazione di volontà degli elettori, senza potersi escludere che, così facendo, il legislatore abbia voluto compulsare un'azione delle forze politiche volte a sollecitare la platea degli elettori, rendendo non indifferente, per queste ultime, la partecipazione al voto e la modalità prescelta per detta partecipazione.

In tale prospettiva, il raffronto tra la cifra elettorale della lista e il totale dei voti espressi a favore del presidente non è, dunque, un raffronto tra grandezze arbitrarie o disomogenee, ma risponde all'esigenza di valorizzare la rappresentatività complessiva della lista rispetto all'intero corpo elettorale che ha partecipato alla consultazione, in qualunque modo abbia espresso la propria volontà.

Né, per le medesime ragioni, rileva quindi la previsione (art. 7 comma 9 della l.r. n. 2 del 2005) in forza della quale, se l'elettore esprime il voto a favore di un candidato a Presidente e la preferenza per più di una lista collegata, è nullo il voto alle liste, ma vale il voto per il Presidente, così qualificando il voto espresso esclusivamente quale voto a favore di un candidato presidente e ponendo quindi le stesse tematiche in punto di soglia di sbarramento.

Inoltre, considerata la discrezionalità riconosciuta dalla Corte costituzionale nell'individuazione del parametro di riferimento per il calcolo della soglia di sbarramento, non inficia di per sé la ragionevolezza della scelta legislativa il fatto che, se si sceglie un parametro diverso dai voti espressi per le liste, la somma delle percentuali calcolate per ogni lista non porta a 100.

Infatti, la percentuale della soglia di voti raggiunta da ciascuna lista (ai fini del calcolo del superamento, o meno, della soglia di sbarramento) dipende dal parametro di calcolo e i parametri di calcolo possono essere rappresentati anche da elementi diversi dalla somma dei voti espressi a favore delle liste.

Né risulta dirimente la possibilità (astratta) che nessuna lista raggiunga la soglia di sbarramento, posto che l'eventualità è astrattamente configurabile con riferimento a soglie anche più basse e la Corte costituzionale, come visto, ha comunque ritenuto legittime dette soglie di sbarramento (con riferimento all'elezione del Parlamento europeo).

Del resto, nel sistema pugliese, il denominatore utilizzato per determinare la soglia di sbarramento di gruppi appartenenti a coalizione è lo stesso indicato, come visto, per stabilire il "premio di maggioranza" delle coalizioni che appoggiano il presidente eletto e, corrispondentemente (e indirettamente), i restanti seggi (dei 27 totali) da assegnare alle forze di minoranza.

In ragione del criterio di determinazione della correzione maggioritaria (riguardante l'assegnazione dei 27 seggi), le forze di maggioranza risentono quindi del maggior peso del denominatore nel calcolo della percentuale di voti ottenuti (al fine della distribuzione del premio di maggioranza), mentre le forze di minoranza beneficiano indirettamente della modalità di calcolo del premio di maggioranza, vedendosi assegnata la quota rimanente dei 27 seggi, che risente della percentuale di voti raggiunta dalle forze di maggioranza (calcolata con un parametro ampio, che tende a contenere la percentuale raggiunta e quindi i seggi assegnati).

Pertanto, l'intero meccanismo approntato dal legislatore pugliese fa riferimento al più ampio parametro individuato per le soglie di sbarramento, senza pregiudicare, quantomeno in tale prospettiva, o, comunque, senza trattare diversamente il voto espresso a favore delle forze che non esprimono il candidato presidente eletto.

D’altro canto, il metodo di calcolo della soglia di sbarramento individuata dalla Regione Puglia assicura comunque una correlazione, attraverso il meccanismo sopra descritto, con la composizione numerica dell’assemblea da eleggere e con la popolazione che esprime il voto (Corte cost. 9 febbraio 2017 n. 35).

La soglia di sbarramento si configura infatti come una delle possibili modalità per assicurare una rappresentanza minima ed efficace ai fini del pluralismo interno alle coalizioni (di maggioranza e minoranza), attribuendo il massimo valore anche ai voti espressi al solo candidato presidente.

L’effetto preclusivo rappresentato dall’esclusione dal riparto dei seggi della lista che non raggiunge la soglia può prodursi anche in assenza di una clausola o soglia di sbarramento esplicita ed essere il frutto invece di un particolare funzionamento del sistema elettorale o, più semplicemente, del numero dei seggi da assegnare o delle dimensioni dei collegi: “*è chiaro, per esempio, che un numero dei seggi molto basso produrrà un effetto preclusivo potenzialmente assai più rilevante di una soglia di sbarramento, e finanche di una soglia abbastanza alta*” (Corte cost. 27 dicembre 2018 n. 239).

Peraltro, nel caso pugliese, il numero dei consiglieri regionali della Regione Puglia è fissato in cinquanta. Esso dipende dal numero degli abitanti: in base all’art. 14 del d.l. 13 agosto 2011 n. 138 il numero massimo dei consiglieri regionali è uguale “*a 40 per le Regioni con popolazione fino a quattro milioni di abitanti; a 50 per le Regioni con popolazione fino a sei milioni di abitanti*”.

La popolazione pugliese si attesta, secondo notizie divulgate al pubblico, in una cifra inferiore ai 4 milioni (3.868.527 il 30 settembre 2025 e 3.933.777 abitanti nel 2020).

Nondimeno il numero di cinquanta è rimasto invariato, sicché comunque alla popolazione pugliese è stata assicurata, nella tornata elettorale qui controversa, una rappresentanza politica superiore allo standard previsto.

Pertanto, il numero totale di seggi risulta più che adeguato rispetto alla popolazione, così controbilanciando l'operatività della soglia di sbarramento quale meccanismo che impedisce alle forze politiche che non hanno raggiunto un determinato livello di rappresentatività minima di ottenere dei seggi.

Nei termini evidenziati, è quindi garantito il collegamento fra seggi assegnati e voti espressi e popolazione che li esprime, senza distinzione, sul punto, fra gruppi appartenenti alla coalizione di maggioranza e gruppi appartenenti a coalizione di minoranza.

14. Per le ragioni sopra illustrate, la scelta del legislatore regionale pugliese non risulta irragionevole, configurandosi piuttosto come una delle possibili soluzioni per assicurare la rappresentatività della volontà popolare. E ciò anche considerando che "*l'uguaglianza di voto deve essere garantita nel momento in cui il voto stesso viene espresso e non implica che si estenda al risultato del voto, ossia al peso concreto che assume sulla base del sistema elettorale prescelto (cfr. Corte Cost., 1/2014, n.275/2014 e Cons. Stato, sez. II n. 5810/2021 cit., sez. V, n. 3254/2011)*" (Cons. St., sez. II, primo febbraio 2024 n. 1011).

A fronte della formulazione letterale della disposizione qui contestata, non vi sono quindi i presupposti per rimettere la questione alla Corte costituzionale.

Né vi sono i presupposti per interpretare la disposizione in termini non aderenti alla formulazione letterale (sopra esposta), nel rispetto del canone di cui 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".

Né vale a superare la predetta conclusione la circostanza che la Sezione abbia individuato quale canone esegetico dell'analoga disposizione della Regione Calabria (l.r. n. 1 del 2005), non contenente il riferimento alle cifre elettorali del candidato presidente, quella più rispettosa della tutela delle minoranze: "tra due possibili letture

del medesimo testo, l'una diretta ad "escludere" (nel caso di specie: computo altresì, ai fini dello sbarramento, dei voti espressi per i soli candidati presidenti) e l'altra invece ad "includere" (sempre nella specie: omesso computo, ai medesimi fini, dei voti unicamente "presidenziali") una certa compagine partitica, debba essere privilegiata quest'ultima ossia quella interpretazione che induce a garantire, anche nel rispetto della tutela delle minoranze politiche, la partecipazione del raggruppamento in bilico" (Cons. St., sez. V, 22 giugno 2026 n. 4946). Si tratta infatti di un canone esegetico volto a disvelare il significato di una disposizione avente profili di incertezza, circostanza che non ricorre nel caso di specie, come visto, e riguardante un sistema elettorale non completamente sovrapponibile rispetto a quello pugliese.

Né risulta conferente la legge costituzionale n. 1 del 1999. In base a quest'ultima "Fino alla data di entrata in vigore dei nuovi statuti regionali e delle nuove leggi elettorali ai sensi del 1° comma art. 122 cost. come sostituito dall'art. 2 della presente legge costituzionale, l'elezione de Presidente della Giunta Regionale è contestuale al rinnovo dei rispettivi Consigli Regionali", lasciando quindi intendere che l'elezione dei due organi possa anche non essere contestuale. Detta conclusione non trova, tuttavia, conferma nella disciplina qui contestata, che, come visto, prevede l'elezione contestuale dell'assemblea e del Presidente.

15. In conclusione, l'appello va respinto.

16. La particolarità e la novità delle questioni giuridiche sottese alla presente controversia giustificano la compensazione delle spese del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge, confermando, per l'effetto, la sentenza impugnata.

Spese del presente grado di giudizio compensate.

N. 04934/2026 REG.RIC.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 22 ottobre 2026 con l'intervento dei magistrati:

Diego Sabatino, Presidente

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere, Estensore

Massimo Santini, Consigliere

Diana Caminiti, Consigliere

L'ESTENSORE **IL PRESIDENTE**

Sara Raffaella Molinaro **Diego Sabatino**

IL SEGRETARIO

SENTENZA CONSIGLIO DI STATO (SEZIONE QUINTA) 4 novembre 2026, n. 8042

Ricorso elettorale in appello n. R.G. 4438/2026 proposto da Domenico Damascelli c/ Regione Puglia e nei confronti di Andrea Ferri per la riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Sezione Terza) n. 545/2026.

N. 04438/2026 REG.RIC.

Pubblicato il 04/11/2026

Firmato digitalmente

N. 08042 /2026 REG.PROV.COLL.
N. 04438/2026 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 4438 del 2026, proposto da

Domenico Damascelli, rappresentato e difeso dagli avvocati Fernando Rodio, Gennaro Terracciano, Emilio Toma e Loredana Papa, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Regione Puglia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Rossana Lanza e Anna Bucci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Andrea Ferri, rappresentato e difeso dall'avvocato Giovanni Vittorio Nardelli, con domicilio fisico eletto presso il suo studio in Bari, via Melo Da Bari, 166;

N. 04438/2026 REG.RIC.

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Sezione Terza) n. 545/2026, resa tra le parti,

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;
Visti gli atti di costituzione in giudizio di Regione Puglia e di Andrea Ferri;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 ottobre 2026 il Cons. Sara Raffaella Molinaro e uditi per le parti gli avvocati Terracciano, Toma e Nardelli;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La controversia riguarda le elezioni per il rinnovo del Consiglio regionale della Puglia svoltesi il 23 e il 24 novembre 2025.
2. Il signor Domenico Damascelli, candidato nella lista Fratelli d'Italia nella circoscrizione di Bari, ha chiesto l'annullamento delle operazioni elettorali dell'Ufficio Centrale Regionale presso la Corte d'Appello di Bari insediatosi per le elezioni del Presidente e del Consiglio regionale della Puglia, tenutesi in data 23 e 24 novembre 2025 e dell'atto di proclamazione degli eletti, *in parte qua*, di cui al verbale dell'Ufficio Centrale Regionale del 7-9 gennaio 2026.
Con il ricorso lo stesso ha chiesto la correzione dei risultati elettorali e l'accertamento del diritto del ricorrente ad essere proclamato eletto alla carica di consigliere regionale.
4. Il Tar Puglia – Bari, con sentenza 7 maggio 2026 n. 545, ha respinto il ricorso.
5. Il signor Domenico Damascelli ha appellato la sentenza con ricorso n. 4438 del 2026.
6. All'udienza del 22 ottobre 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

N. 04438/2026 REG.RIC.

DIRITTO

7. L'appello è infondato.

8. Il Tar ha ritenuto che l'Ufficio centrale regionale abbia correttamente attribuito due seggi, anziché uno, alla lista "Fratelli d'Italia", nella circoscrizione di Barletta-Andria-Trani (BAT), e, per converso, abbia attribuito un solo seggio, anziché due seggi, sempre alla lista "Fratelli d'Italia", nella diversa circoscrizione di Bari.

8.1. L'appellante ha impugnato la sentenza ritenendo erronea l'interpretazione del Tar dell'art. 15 comma 6 n. 5) lett. a) della legge n. 108 del 1968, così come modificata dalla l.r. n. 2 del 2025, di ripartizione dei seggi fra le liste circoscrizionali appartenenti a un medesimo gruppo, nella seconda fase di attribuzione dei seggi (afferente al riconoscimento del premio di maggioranza).

Secondo l'appellante l'art. 15 comma 6 n. 5) lett.a) della legge n. 108 del 1968, così come modificata dalla l.r. n. 2 del 2025 disciplina la distribuzione fra le circoscrizioni del premio di maggioranza facendo riferimento alla tabella decrescente e considerando i seggi già assegnati in sede di collegio unico regionale, non a quoziente intero, posto che la tabella è funzionale a distribuire i seggi in sede di CUR e che la lettera della legge fa riferimento, fra l'altro, a un'attribuzione "nuovamente" da compiere sulla base di quella graduatoria.

Lo scorrimento della graduatoria deve quindi essere svolto in relazione ai seggi assegnati in virtù della posizione in graduatoria, senza considerare i seggi attribuiti con quoziente pieno, posto che "*l'attribuzione dei seggi a quoziente pieno non consegue ad una particolare posizione in graduatoria (che infatti viene compilata successivamente)*".

Pertanto, la regola in base alla quale "*l'attribuzione di ulteriori seggi abbia nuovamente inizio a partire dalla prima circoscrizione della medesima graduatoria*" deve essere interpretata nel senso che è finalizzata ad attribuire un seggio alle

circoscrizioni che in sede di riparto CUR ne siano rimaste prive, senza considerare i seggi assegnati per quozienti interi, considerato che la disciplina distingue le due fasi.

L'appellante ha poi richiamato la sentenza di primo grado n. 1501 del 2015, riformata dal consiglio di Stato con pronuncia n. 3048 del 2016, in base alla quale la graduatoria deve essere scorsa riprendendola dal momento precedente in cui si era fermata, sicché lo scorrimento sarebbe dovuto proseguire secondo l'ordine progressivo della graduatoria e così a partire dalla circoscrizione (Bari) posizionata subito dopo quella orfana BAT.

L'appellante ha altresì rilevato l'asserita novità del caso qui controverso rispetto a quello deciso con la sentenza n. 5618 del 2021, che non affronta il caso in cui nell'assegnazione dei seggi residui lo scorrimento della graduatoria porti nuovamente ad imbattersi in posizione utile nella circoscrizione già orfana e proprio per questo già assegnataria del primo dei sei seggi residui.

Secondo l'appellante, l'Ufficio elettorale ha errato in quanto, assegnato il seggio alla circoscrizione orfana (circoscrizione BAT), doveva scorrere la graduatoria attribuendo i seggi alle circoscrizioni che ancora non si fossero viste attribuire seggi in base alla stessa graduatoria, quindi in sede di collegio unico regionale (senza considerare le attribuzioni di seggi a quoziente intero).

In tale prospettiva l'appellante ritiene erronea l'interpretazione, che supporta l'attribuzione alla lista circoscrizionale di BAT del gruppo Fratelli d'Italia di due seggi, anziché uno, a discapito della lista circoscrizionale di Bari, in sede di distribuzione del premio di maggioranza.

Si aggiunge che, assegnato il seggio alla circoscrizione orfana, nel caso residuino ulteriori seggi da assegnare, "*si dovrà procedere all'intero calcolo individuando le circoscrizioni virtualmente assegnatarie dei residui seggi (della seconda fase) in base alla graduatoria*", sicché "*una circoscrizione potrà essere ritenuta effettivamente orfana solo laddove la stessa, in base ai voti ottenuti e quindi alla graduatoria, non*

possa altrimenti conseguire un seggio all'esito finale dell'assegnazione virtuale di tutti i complessivi seggi spettanti al raggruppamento di liste".

In mancanza, si produce (in tesi) una distorsione del principio di rappresentatività elettorale e di proporzionalità e un'indebita duplicazione del beneficio derivante dal meccanismo della circoscrizione orfana a favore della BAT, oltre che la lesione dei diritti elettorali passivi del sottoscritto candidato.

Sono poi dedotti motivi di illegittimità costituzionale della disposizione.

8.2. La *res controversa* riguarda la distribuzione dei seggi fra le liste circoscrizionali che compongono lo stesso gruppo di Fratelli d'Italia nell'ambito della seconda fase dello scrutinio elettorale, a valle della distribuzione, fra le liste circoscrizionali, dei seggi attribuiti con il metodo proporzionale.

La questione giuridica attiene all'interpretazione della disciplina di riferimento e all'uso della graduatoria dei voti residuati rispetto alla ripartizione dei seggi fra le varie circoscrizioni provinciali.

9. Dal verbale 7 gennaio 2026 si evince che:

- il numero di seggi da assegnare, con metodo proporzionale, a livello circoscrizionale, con quoziente intero, è stato determinato in numero pari a 9. Di questi 9 seggi, due sono stati assegnati a Fratelli d'Italia, rispettivamente alle circoscrizioni di Lecce e Bari (pag. 80);
- il numero di seggi residui da assegnare, sempre con metodo proporzionale, a livello di collegio unico regionale (CUR), con quoziente elettorale regionale, è stato determinato in numero pari a 14 (pag. 83);
- di questi 14 seggi, 3 seggi sono stati assegnati a Fratelli d'Italia, precisamente alle circoscrizioni di Foggia, Taranto e Brindisi (pag. 85).

Le tabelle di cui al par. 16 del verbale riportano, per ogni gruppo di liste, suddiviso per circoscrizioni, i voti residuati, il rapporto fra voti di lista e quoziente elettorale circoscrizionale in percentuale e la posizione nella relativa graduatoria. Quanto a

Fratelli d'Italia la graduatoria segue il seguente ordine: Foggia, Taranto, Brindisi, Lecce, BAT e Bari (pag. 103 del verbale, già sopra richiamato).

Nel par. 16 *bis* del verbale sono riportate le tabelle riepilogative della ripartizione dei primi 23 seggi, che danno conto, per ogni gruppo di liste, suddiviso per circoscrizioni, dei voti residuati, del rapporto fra voti di lista e quoziente elettorale circoscrizionale in percentuale e della posizione nella relativa graduatoria, oltre che dei seggi assegnati in sede di ripartizione dei primi 23, in particolare, per quanto di interesse in questa sede, in riferimento al gruppo di liste afferenti a Fratelli d'Italia (pag. 112).

Successivamente, l'Ufficio elettorale ha proceduto al conteggio dei seggi ottenuti dalla coalizione o gruppo di liste collegate al Presidente eletto ai fini della attribuzione del premio di maggioranza per assegnare gli ulteriori 27 seggi (seconda fase).

Di questi, sei seggi sono stati attribuiti a Fratelli d'Italia.

Nel par. 24 del verbale sono indicate le operazioni di "*individuazione delle circoscrizioni*" alle quali ripartire i suddetti sei seggi assegnati per premio di maggioranza.

L'Ufficio ha seguito la (suddetta) "*graduatoria decrescente dei voti residuati, espressi in percentuale, del relativo quoziente elettorale circoscrizionale, già determinata al paragrafo 16, iniziando dalla prima circoscrizione alla quale, in sede di ripartizione dei "PRIMI 23 SEGGI", non è stato ancora attribuito il seggio*". E ciò in quanto, "*in conformità con il principio di unicità del procedimento e del conseguente corollario della stretta concatenazione delle sue varie fasi, per l'individuazione delle circoscrizioni prive di seggio da cui partire per le dette attribuzioni "occorre considerare i seggi assegnati in tutte le precedenti fasi, ivi compresi quelli attribuiti sulla base del quoziente pieno" (a livello di singola circoscrizione)*". Il riferimento è, ad avviso dell'Ufficio, la sentenza del Consiglio di Stato, sez. II, 27 luglio 2021 n. 5618.

Di conseguenza l'Ufficio, tenendo presente la predetta graduatoria, "*una volta individuata la circoscrizione priva di seggio (...) e una volta constatato che tutte le posizioni della graduatoria hanno dato luogo all'attribuzione di seggi, vuoi sulla base dei quozienti pieni (...), vuoi sulla base dei voti residuati in sede di collegio unico regionale*", ha ripartito i seggi, con riferimento al gruppo di liste afferenti a Fratelli d'Italia, attribuendone due alla circoscrizione BAT e una a Foggia, Taranto, Brindisi e Lecce (pag. 145).

10. Il tema controverso riguarda l'assegnazione del premio di maggioranza (27 seggi) a seguito della ripartizione dei primi 23 seggi in sede proporzionale su base circoscrizionale (quoziente intero) e sulla base dei voti residuati fatti confluire nel Collegio Unico Regionale (CUR).

La prima fase (non contestata) si è conclusa con l'assegnazione di cinque seggi al gruppo "Fratelli d'Italia": uno a testa, a quoziente pieno, alle circoscrizioni di Lecce e Bari e sempre uno a testa, ma in sede di CUR, alle circoscrizioni di Foggia, Taranto e Brindisi. L'unica circoscrizione rimasta priva di seggi, nella prima fase (di ripartizione di 23 seggi), è la BAT, che per tale motivo è definita "circoscrizione orfana".

Nella seconda fase, nella quale è attribuito il premio di maggioranza, sono state ripartiti, tra le circoscrizioni provinciali, i sei seggi spettanti al gruppo di liste denominate "Fratelli d'Italia (sui ventisette totali).

Alla lista circoscrizionale BAT sono stati attribuiti due seggi, alle altre liste circoscrizionali, comunque appartenenti al medesimo gruppo Fratelli d'Italia, un solo seggio.

11. Per detta attribuzione (afferente alla seconda fase) è stata utilizzata, ai sensi dell'art. 15 comma 6 n. 5 (combinato disposto delle lett. a e b n. 2 ultimo periodo) della l. n. 108 del 1968, modificata dalla l.r. n. 2 del 2005 (di seguito ci si riferisce all'art. 15), la graduatoria determinata dai voti residuati espressi in percentuale del

relativo quoziente elettorale circoscrizionale formata ai sensi dell'art. 15 comma 5 lett. e).

La tabella alla quale fanno riferimento le disposizioni che disciplinano la seconda fase del procedimento elettorale, contenute nel comma 6 dell'art. 15, è quindi la stessa utilizzata, ai sensi dell'art. 15 comma 5 lett. a) n. 1, per il riparto in sede di collegio unico regionale dei seggi assegnati al gruppo in ragione dei voti residuati nella fase di attribuzione dei seggi con il metodo proporzionale.

La medesima graduatoria decrescente di voti residui è quindi utilizzata nelle due fasi di riparto dei seggi, quella proporzionale (in sede di collegio unico regionale) e la seconda fase (di distribuzione dei seggi correlati al premio di maggioranza).

In tal senso, il sistema di distribuzione tra le singole liste di un medesimo gruppo dei seggi consiliari previsto dalla disposizione censurata è unitario, in quanto basato sulla medesima graduatoria decrescente di voti residui (già utilizzata in sede di collegio unico regionale), ma è anche progressivo, nel senso che progressivo è il relativo scorrimento, pur nell'ambito di diverse fasi di riparto (Cons. St., sez. V, 11 luglio 2016 n. 3048, sull'unitarietà del procedimento elettorale e sul conseguente corollario della concatenazione delle varie fasi che lo compongono anche Cons. St., sez. II, 30 luglio 2021 n. 5618).

12. In particolare, ai sensi dell'art. 15 comma 6 n. 5 lett. a) della legge n. 108 del 1968, riguardante la seconda fase, la ripartizione, fra le diverse liste circoscrizionali, dei seggi assegnati a un medesimo gruppo avviene "*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*".

A detta regola si affianca la regola, sempre riferita alla seconda fase del procedimento elettorale, per il caso in cui "*tutti i posti della graduatoria abbiano già dato luogo all'assegnazione di seggi*", con conseguente attribuzione di ulteriori seggi a partire

dalla prima circoscrizione della medesima graduatoria, e la regola per il caso in cui "*in una circoscrizione sia assegnato un seggio a una lista che abbia esaurito i propri candidati*", con conseguente attribuzione del seggio alla lista della circoscrizione che segue nella graduatoria anzidetta.

13. Nella seconda fase l'Ufficio regionale deve quindi innanzitutto valutare se vi sono i presupposti per applicare la prima regola declinata dall'art. 15 comma 6 n. 5 lett. a, in base alla quale la ripartizione, fra le diverse liste circoscrizionali, dei seggi assegnati in sede di riconoscimento del premio di maggioranza, avviene "*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*".

Quindi l'Ufficio valuta se, secondo quanto risulta all'esito della prima fase, vi è una o più circoscrizioni alle quali non è ancora stato attribuito un seggio, oppure se tutte le circoscrizioni si sono già viste assegnare un seggio, così verificando se deve essere applicata la prima regola.

A tal fine è necessario considerare tutti i seggi fino a quel momento assegnati, compresi quelli a quoziente intero.

Altrimenti, se si ritiene che l'utilizzo della graduatoria nella seconda fase (relativa al premio di maggioranza) non debba tenere conto di quanto avvenuto nella prima fase, le condizioni della non (ancora) avvenuta attribuzione di un seggio o dell'avvenuta assegnazione di seggi a tutte le circoscrizioni presenti in graduatoria risultano prive di significato, atteso che presuppone proprio che sia avvenuta una precedente attribuzione.

Infatti la formulazione letterale non distingue i due segmenti procedimentali di attribuzione di seggi della prima fase, assegnazione dei seggi per quoziente intero e in base al collegio unico regionale.

Del resto, l'art. 15 della legge regionale, che qui si applica, fa riferimento al fatto che "*tutti i posti della graduatoria abbiano già dato luogo all'assegnazione di seggi*" (non meglio specificati), non solo ai seggi attribuiti in sede di CUR.

Pertanto la formulazione letterale ha un contenuto che non distingue i due segmenti procedimentali di attribuzione di seggi della prima fase, assegnazione dei seggi per quoziente intero e in base al collegio unico regionale.

Essa richiede quindi valutare la mancata assegnazione di seggi considerando tutti i seggi attribuiti nella prima fase, a quoziente intero o sulla base del collegio unico regionale.

La formulazione letterale è rilevante.

In materia elettorale, infatti, vige il principio secondo cui è inammissibile, in materia di disposizioni che regolano il calcolo dei voti, una interpretazione che superi la lettera della legge: "*le norme sui procedimenti elettorali riguardano meccanismi matematici, sicché esse non si piegano ad applicazioni che non trovino nella formulazione letterale un indiscusso supporto pena, evidentemente, l'introduzione di criteri matematici di elezione diversi da quelli valutati dal legislatore ed indicati nelle norme medesime*" (Ad. plen., 10 luglio 1997 n. 13 nel richiamare Cons. St., sez. V, 19 aprile 1996 n. 453).

Il Consiglio di Stato ha già avuto modo di precisare sul punto che "*la subfase di assegnazione dei seggi tra le liste del gruppo avviene seguendo la graduatoria decrescente dei voti residuati già formata nella fase proporzionale*" e che "*nell'individuazione delle circoscrizioni prive di seggio da cui partire per l'attribuzione dei voti residuati, secondo la previsione del comma 6 n. 5 lett. a) dell'art 15, occorre considerare i seggi assegnati in tutte le precedenti fasi*" (Cons. St., sez. II, 30 luglio 2021 n. 5618).

In particolare è precisato che "*nell'individuazione delle circoscrizioni prive di seggio da cui partire per l'attribuzione dei voti residuati, secondo la previsione del comma 6*

n. 5 lett. a) dell'art 15, occorre considerare i seggi assegnati in tutte le precedenti fasi, ivi comprese quelli attribuiti sulla base del quoziente pieno".

La stessa legge statale depone in tal senso.

Inizialmente la legge n. 108 del 1968 ha introdotto per le regioni un sistema proporzionale "puro" (senza premio di maggioranza), con assegnazione dei seggi in sede circoscrizionale sulla base dei quozienti interi e in sede di collegio unico regionale sulla base dei maggiori resti.

In particolare, l'attribuzione dei seggi con i quozienti interi viene effettuata dividendo i voti delle liste ammesse al riparto per il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione più uno e attribuendo ad ogni lista tanti seggi quante volte il quoziente elettorale risulti contenuto nella cifra elettorale di ciascuna lista.

I seggi residui sono invece assegnati alle rispettive liste nelle singole circoscrizioni sulla base dei "maggiori resti", cioè sulla base dei voti che residuano alle liste dopo aver ottenuto i seggi a quoziente pieno o non avendo raggiunto il quoziente pieno.

Nel 1995 è stata emanata la legge n. 43, che ha introdotto un sistema misto, proporzionale con premio di maggioranza (non in quantità fissa, ma in misura "mobile" a seconda delle percentuali raggiunte dagli schieramenti).

Al fine di coordinare il complesso sistema l'art. 3 della legge n. 43 del 1995 ha introdotto nella legge n. 108 del 1968, dopo l'undicesimo comma, una serie dei commi, con cui ha articolato l'assegnazione dei seggi alle liste in tre fasi:

- la prima fase relativa ad una prima quota fissa di seggi, da assegnare con il metodo proporzionale, a quoziente intero e sulla base del collegio unico regionale;
- la seconda fase finalizzata ad individuare la quota di seggi spettanti alla maggioranza e alla minoranza, in relazione alla concreta percentuale raggiunta dalle diverse coalizioni, per garantire il premio di maggioranza.

Definiti i seggi da assegnare alle forze politiche, vengono distribuiti i seggi fra le varie circoscrizioni secondo le regole poste dallo stesso art. 3 della legge n. 43 del 1995.

A tal fine l'art. 3 della legge n. 43 del 1995 ha disposto che "*I seggi spettanti a ciascun gruppo di liste sono attribuiti nelle singole circoscrizioni secondo le modalità di cui al decimo e undicesimo comma, ad iniziare dalla prima circoscrizione alla quale non è stato ancora attribuito il seggio ai sensi del decimo comma. Qualora tutti i posti della graduatoria abbiano già dato luogo all'assegnazione di seggi, l'attribuzione di ulteriori seggi ha nuovamente inizio a partire dalla prima circoscrizione della medesima graduatoria*".

In altre parole il legislatore statale, per disciplinare la distribuzione dei seggi nelle singole circoscrizioni, ha fatto ai commi 10 e 11, che attengono alla distribuzione dei seggi su base proporzionale (la distribuzione dei seggi su base maggioritaria è contenuta nei commi 12 e seguenti dell'art. 15 della legge n. 108 del 1968.

In tal senso il legislatore statale ha disposto l'utilizzazione della medesima graduatoria già formata per distribuire i seggi nella prima fase, considerando quindi quanto avvenuto nella prima fase complessivamente intesa, posto che la graduatoria decrescente è formata presupponendo la previa attribuzione di seggi a quozienti interi.

Sul punto il legislatore pugliese ha riproposto il sistema previsto dalla legge n. 108 del 1968.

Pertanto, non può ritenersi che la valutazione circa l'avvenuta assegnazione dei seggi alle liste circoscrizionali presenti nella graduatoria decrescente debba avere riguardo alle sole assegnazioni effettuate in sede di collegio unico regionale, non essendovi alcun riferimento letterale in tal senso. Inoltre la funzione della regola è quella di attribuire un seggio alla circoscrizione rimasta orfana, come ammesso dalla stessa parte appellante, che ha dedotto che la valutazione circa la presenza di una circoscrizione alla quale non è ancora stato assegnato alcun seggio comprende necessariamente anche i seggi assegnati a quoziente intero ("*è corretto verificare la ricorrenza della condizione da circoscrizione orfana anche in relazione ai seggi attribuiti a quoziente pieno*").

Del resto, la graduatoria decrescente si fonda sui voti residuati e sul rapporto fra questi e il quoziente elettorale.

Nella prima fase essa assicura la fruttuosità (in termini elettorali) dei voti residuati, posto che i voti compresi nei quozienti interi sono già rappresentati nella prima fase, nella seconda fase essa costituisce il parametro di ripartizione degli ulteriori seggi assegnati.

Le regole di formazione di detta graduatoria (contenute nell'art. 15 comma 5 lett. d della legge n. 108 del 1968) scontano il rapporto fra voti residuati in termini assoluti e differente quoziente elettorale circoscrizionale, sicché il peso di ogni voto residuato è diverso a seconda della circoscrizione, risultando proporzionalmente meno incisivo nelle circoscrizioni aventi più votanti.

Tenere conto di quanto avvenuto nella prima fase di attribuzione dei seggi (col metodo proporzionale, a quoziente intero e in base al collegio unico regionale) diminuisce le suddette distorsioni in quanto, considerando quanto già avvenuto, evita, quanto meno, la (altrimenti) necessaria ripetizione delle stesse.

La suddetta esegesi attenua quindi l'effetto distorsivo in una materia nella quale sono comunque necessari meccanismi di attribuzione dei seggi che tengono conto di accorgimenti tecnici per individuare la modalità di traduzione dei voti in seggi (su cui *infra*).

Infatti l'esigenza di distribuzione dei seggi considerando la rappresentatività territoriale non può essere inteso nel senso di "*richiedere, quale soluzione costituzionalmente obbligata, un'assegnazione di seggi interamente conchiusa all'interno delle singole circoscrizioni, senza tener conto dei voti che le liste ottengono a livello*" generale (Corte cost. 9 febbraio 2017 n. 35, rispetto alle elezioni parlamentari).

Il criterio di riparto dei seggi fra le liste circoscrizionali costituisce quindi l'esito del bilanciamento fra "*principi ed esigenze diversi, non sempre tra loro perfettamente armonizzabili*" (Corte cost. 9 febbraio 2017 n. 35).

Il Consiglio di Stato ha infatti, sul punto, ritenuto che "*l'assegnazione del seggio alla circoscrizione che ne è ancora rimasta priva soddisfa l'esigenza di assicurare l'uniformità della rappresentanza territoriale, ma, trattandosi di una deroga al principio della rappresentatività elettorale che impone di attribuire i seggi sulla base dei voti ottenuti, deve essere intesa restrittivamente in conformità con la sua ratio*" (Cons. St., sez. II, 30 luglio 2021 n. 5618).

14. Una volta rilevato che ad una delle circoscrizioni elencate nella graduatoria decrescente, nel caso di specie la circoscrizione BAT, non è stato assegnato, all'esito della prima fase (comprensiva dell'attribuzione di seggi a quoziente intero e sulla base del collegio unico regionale), alcun seggio, l'ufficio è quindi tenuto ad assegnare a detta circoscrizione il primo dei seggi di cui alla seconda fase sulla base della prima regola dettata dall'art. 15 comma 6.

15. Dopo che tutte le liste circoscrizionali hanno ricevuto un seggio in assegnazione, deve essere applicata la seconda regola di cui all'art. 15 comma 6 n. 5 lett. a), dettata per il caso in cui "*tutti i posti della graduatoria abbiano già dato luogo all'assegnazione di seggi*", in base alla quale gli ulteriori seggi sono assegnati a partire dalla prima circoscrizione della medesima graduatoria.

La condizione in base alla quale "*tutti i posti della graduatoria abbiano già dato luogo all'assegnazione di seggi*", alla base della regola che impone di ripartire gli ulteriori dall'inizio della graduatoria decrescente, non può che essere interpretata in continuità con la precedente regola, già sopra scrutinata.

In base a quest'ultima, la ripartizione, fra le diverse liste circoscrizionali, dei seggi assegnati in sede di riconoscimento del premio di maggioranza inizia "*dalla prima*

circoscrizione alla quale non è stato ancora attribuito il seggio", seguendo la graduatoria decrescente.

Detta prima circoscrizione è da individuare, come visto, considerando tutti i seggi fino a quel momento assegnati, compresi quelli a quoziente intero, posto che la formulazione della disposizione non distingue in tale senso.

La condizione, che richiede che "*tutti i posti della graduatoria abbiano già dato luogo all'assegnazione di seggi*", alla quale è soggetta la successiva regola, in base alla quale gli ulteriori seggi sono assegnati a partire dalla prima circoscrizione della medesima graduatoria, è dettata di seguito alla prima.

Entrambe le regole fanno riferimento alla medesima graduatoria decrescente, senza che quindi si possa ritenere che la valutazione in merito all'assegnazione, o meno, di seggi, alle circoscrizioni elencate nella graduatoria possa avvenire sulla base di diversi riferimenti.

Se, per applicare la prima regole, si fa riferimento a tutti i seggi in precedenza assegnati, a quoziente pieno e sulla base del collegio unico regionale, altrettanto deve ritenersi con riferimento alla seconda regola. E ciò anche in considerazione del fatto che la prima e la seconda regola sono dettate una di seguito all'altra, senza soluzione di continuità.

Né assumono rilevanza le modalità di disciplina dei seggi nella prima fase e quindi la distinzione fra attribuzione di seggi a quoziente intero e attribuzione sulla base del collegio unico regionale. Infatti non si rinviene traccia, nella disposizione che disciplina la distribuzione dei seggi nella seconda fase, delle diverse modalità di assegnazione degli stessi nella prima fase.

Neppure si può ritenere che l'attribuzione del seggio alla circoscrizione orfana, afferente alla prima regola che disciplina la seconda fase, costituisce "*un incidente nella progressione continua dell'attribuzione dei seggi in un unico procedimento che non tollera interruzioni se non appunto quella determinata dall'attribuzione del*

seggio alla circoscrizione orfana" (così nel ricorso in appello). Infatti detta regola è posta per prima, allo stesso livello di rilevanza della seconda, se non per il fatto che la relativa condizione deve essere vagliata prioritariamente.

Il Consiglio di Stato ha, sul punto, ritenuto "*allorché tutte le circoscrizioni della graduatoria abbiano ottenuto un seggio, alla luce dell'intero procedimento sviluppato sino a quel momento, la graduatoria dovrà nuovamente essere ripercorsa dall'inizio e non a partire dalla circoscrizione che, essendo rimasta in precedenza orfana di seggi, è stata preferita nel riparto*" (Cons. St., sez. II, 30 luglio 2021 n. 5618).

La conseguente sentenza n. 5162 del 2022 (di inammissibilità del ricorso per revocazione avverso la sentenza appena citata) ha confermato che "*la regola imponeva, innanzitutto, di soddisfare l'esigenza primaria di assicurare l'uniformità della rappresentanza territoriale, attraverso l'assegnazione del primo seggio residuo alla circoscrizione di Brindisi (che non ne aveva ancora ottenuto alcuno) e successivamente di assicurare piena osservanza al principio della rappresentatività elettorale, che imponeva di attribuire i seggi sulla base dei voti ottenuti, ripercorrendo nuovamente la graduatoria a partire dal suo inizio*".

Né può ritenersi, in uno con l'appellante, che il precedente non sia applicabile al caso di specie in quanto non affronta il caso dell'assegnazione dei seggi residui nell'ipotesi in cui lo scorrimento della graduatoria porti nuovamente ad imbattersi in posizione utile nella circoscrizione già orfana e proprio per questo già assegnataria del primo dei sei seggi residui.

Infatti, il caso non è contemplato dalla disposizione in termini derogatori rispetto alla seconda regola. Ciò preclude a questo Giudice di poterne tenere conto, considerando quanto sopra illustrato in merito alla rilevanza che la formulazione letterale assume in materia di disposizioni che regolano il calcolo dei voti (Ad. plen., 10 luglio 1997 n. 13), a discapito degli altri canoni interpretativi.

Peraltro, applicando la seconda regola nei termini da ultimo illustrati, si applica alla stessa, valevole per il caso in cui non ci sono più circoscrizioni prive di seggio, un canone ad essa estraneo, di ripartenza dello scorrimento a cominciare dalla posizione successiva alla circoscrizione orfana.

Peraltro, secondo detta impostazione, si pone il tema della contemporanea presenza di due circoscrizioni orfane due circoscrizioni orfane non posizionate di seguito nella graduatoria decrescente (che hanno ricevuto il seggio sulla base della prima regola).

In tal caso, in base alla seconda regola, bisognerebbe ipotizzare uno scorrimento della graduatoria a partire dalla posizione successiva alla prima circoscrizione orfana (con attribuzione del seggio in base alla prima regola riguardante la seconda fase), con successivo "salto" della seconda circoscrizione orfana o con assegnazione anche a quest'ultima di un ulteriore seggio, così non rispettando l'asserita regola della successiva assegnazione a partire dalla circoscrizione successiva a quella rimasta orfana (criterio peraltro, come detto, estraneo alla seconda regola).

Pertanto il caso della contemporanea presenza, nella graduatoria decrescente, di due circoscrizioni orfane (per le quali è dettata, appunto, la prima regola, sopra esaminata) depone nel senso che la seconda regola posta dall'art. 15 comma 6 n. 5, riguardante lo scorrimento della graduatoria dopo che tutte le circoscrizioni sono state assegnatarie di un seggio, sia interpretata nel senso che lo scorrimento della graduatoria debba avvenire dal principio.

In tal modo, ripercorrendo nuovamente la graduatoria, risulta indifferente il fatto che a una, o più, delle circoscrizioni sia già stato assegnato un seggio nella seconda fase, così come è indifferente il numero dei seggi assegnato a ogni circoscrizione nella prima fase.

Infatti la regola dello scorrimento della graduatoria dal principio consente di superare le condizioni particolari in cui versano le liste circoscrizionali, così dando certezza

alla modalità di assegnazione dei seggi (sull'eventuale presenza di esternalità distorsive in merito alla rappresentatività territoriale dei voti espressi *infra*).

In ogni caso, una diversa interpretazione dello scorrimento della graduatoria decrescente, a partire da una posizione diversa dalla prima in graduatoria non assicura comunque la minor lesione possibile del principio di rappresentatività elettorale e, nella specie, della rappresentanza territoriale, posto che comunque si basa sulla graduatoria dei voti residuati e comporta che, a seconda del numero di seggi da assegnare, non tutte le circoscrizioni beneficino, in tale fase, dello stesso numero di seggi (su detto effetto distorsivo *infra*).

16. Pertanto lo scrutinio della condizione per l'applicazione della regola in base alla quale gli ulteriori seggi sono assegnati a partire dalla prima circoscrizione della medesima graduatoria richiede di stabilire se "*tutti i posti della graduatoria abbiano già dato luogo all'assegnazione di seggi*", facendo riferimento a tutti i seggi in precedenza assegnati, a quoziente pieno e sulla base del collegio unico regionale e comporta lo scorrimento della graduatoria decrescente a partire dal principio.

In tal senso ha disposto il legislatore pugliese.

17. Considerata la formulazione letterale della disposizione qui contestata, non si ravvisano i presupposti per porre una questione di legittimità costituzionale sul punto, richiesta da parte appellante.

Infatti, l'esegesi sistematica e teleologica non depone nel senso di ritenere che la scelta effettuata dal legislatore pugliese sia priva di giustificazioni.

18. E' dedotta l'irragionevolezza della previsione e la violazione del principio di uguaglianza e della volontà elettorale (artt. 1, 3 e 48 Cost.) in quanto la graduatoria, basata sui voti non utilizzati in sede di attribuzione dei seggi per quoziente intero, è utilizzata due volte, in sede di collegio unico regionale e in sede di distribuzione del premio di maggioranza, senza considerare che essa deve essere scorsa riprendendola dal momento in cui si era fermata, seguendo l'ordine decrescente.

Deve premettersi che secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, il legislatore gode in materia di ampia discrezionalità nella scelta del sistema elettorale, a condizione che il relativo esercizio non si traduca nell'adozione di una disciplina manifestamente irragionevole (Corte cost. 9 febbraio 2017 n. 35, 24 settembre 2015 n. 193 e 13 gennaio 2014 n. 1).

Il meccanismo legislativo censurato nel presente giudizio riguarda la distribuzione dei seggi su base circoscrizionale a favore delle singole liste circoscrizionali appartenenti al medesimo gruppo, in ragione dell'attribuzione del premio di maggioranza (art. 15, comma 6, nn. 1) e 5).

Conseguentemente, rispetto al tema fondamentale della composizione della rappresentanza politica nell'organo a base elettiva e della formazione della maggioranza destinata a sostenere la giunta regionale, l'oggetto della norma sospettata di incostituzionalità nel presente giudizio si pone in posizione riflessa e secondaria in una duplice prospettiva.

Innanzitutto, il tema si impernia sulla distribuzione dei seggi fra le circoscrizioni nell'ambito di uno stesso gruppo di liste, sicché non si pone il generale tema del rispetto del voto espresso nei confronti di una forza politica.

Piuttosto si pone il tema della distribuzione nel territorio dei seggi assegnati a quest'ultima.

L'esigenza è quella di rispecchiare quanto più fedelmente la volontà popolare con riferimento non tanto al peso del gruppo rispetto all'organo da eleggere ma alla finalità di assicurare per ciascun gruppo di liste una equilibrata rappresentanza su base territoriale. Infatti, il meccanismo di distribuzione nelle singole circoscrizioni dei seggi assegnati alle varie liste "*riflette il principio della rappresentanza c.d. territoriale, determinata in base alla popolazione*" (Corte cost. 22 luglio 2010 n. 271).

In tale prospettiva, la Corte costituzionale, nell'analizzare il sistema elettorale predisposto per l'elezione al Parlamento europeo dalla legge 24 gennaio 1979, n. 18

(Elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia), e in particolare il meccanismo di distribuzione nelle singole circoscrizioni dei seggi assegnati alle varie liste, ha evidenziato che un sistema improntato alla ripartizione dei seggi in proporzione alla popolazione residente in tali circoscrizioni si affianca(va) al meccanismo principale di assegnazione dei seggi nel collegio unico nazionale in proporzione ai voti validamente espressi, attuativo del "criterio della proporzionalità politica", con cui è invece valorizzata la partecipazione alle consultazioni elettorali (Corte cost. 22 luglio 2010 n. 271).

In secondo luogo, il meccanismo legislativo censurato nel presente giudizio riguarda la distribuzione dei seggi su base circoscrizionale a favore della singola lista elettorale, che avviene, come visto, in ragione dell'attribuzione del premio di maggioranza e quindi dopo che è stata definito il peso elettorale delle forze politiche partecipanti alla competizione elettorale (i voti ricevuti).

Si tratta dell'assegnazione dei seggi nelle singole circoscrizioni a favore delle liste in esse presentatesi in ragione dell'attribuzione del premio di maggioranza (art. 15 comma 6, nn. 1 e 5), e quindi dopo che è stata definita la proporzione tra il peso delle forze politiche partecipanti alla competizione elettorale, da un lato, e, dall'altro lato, il grado di partecipazione delle stesse nell'organo della rappresentanza politica e l'assegnazione dei seggi secondo il metodo proporzionale (e ripartiti nelle singole circoscrizioni).

A quest'ultimo fa espresso riferimento il principio di proporzionalità di cui all'art. 1 comma 2 della legge n. 108 del 1968, in base al quale "*L'assegnazione dei seggi alle liste concorrenti è effettuata in ragione proporzionale, mediante riparto nelle singole circoscrizioni e recupero dei voti residui nel collegio unico regionale*" e l'art. 4 della l.r. n. 2 del 2005, ai sensi del quale "*La ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni è effettuata dividendo il numero degli abitanti della Regione per ventitré e assegnando*

i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti".

Entrambi si riferiscono alla prima fase dello scrutinio elettorale 8di ripartizione dei 23 seggi), di cui pertanto non può essere qui controverso il mancato rispetto, posto che il presente giudizio si impernia sulla seconda fase del procedimento elettorale.

La distinzione delle due fasi di riparto dei seggi disciplinata dalla legge regionale n. 7 del 2015, una proporzionale e la successiva sulla base del premio di maggioranza (rispettivamente disciplinate dai commi 5 e 6 dell'art. 15, l. n. 108 del 1968, come modificato dalla citata novella), si basa sull'unico elemento discriminante rappresentato dal correttivo a garanzia della governabilità, che si riverbera sul riparto "esterno" di seggi tra gruppi di liste o coalizioni di gruppi di liste concorrenti.

La pretesa che sulla base di esso si effettui un riparto interno al singolo gruppo di liste diverso da quello tracciato dalla graduatoria decrescente dei voti si risolve nel tentativo di introdurre una soluzione normativa alternativa, "*devoluta al legislatore e non al giudizio di conformità a Costituzione della Corte*" (Cons. St., sez. V, 11 luglio 2016 n. 3048).

La posizione riflessa, nella duplice prospettiva sopra delineata, del tema, che riguarda la distribuzione dei seggi assegnati come premio di maggioranza fra le liste delle varie circoscrizioni regionali, rende più rarefatto l'effetto distorsivo della regola posta, che comunque presidia la rappresentanza territoriale di un voto di cui non si dubita che garantisca la rappresentanza politica della forza politica votata nel suo insieme.

Secondo la Corte costituzionale, l'effetto del premio di maggioranza introdotto con la legge n. 270 del 2005 era quello di una "*eccessiva divaricazione tra la composizione dell'organo della rappresentanza politica (...) e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto*" (Corte cost. 13 gennaio 2014 n. 1), esorbitante rispetto alla funzione di correttivo del sistema elettorale proporzionale a garanzia della governabilità, e

dunque tale da realizzare un bilanciamento non equilibrato tra quest'ultima esigenza e quella di rispetto della volontà popolare.

Non è il caso che si pone in questa sede, che riguarda la distribuzione del premio di maggioranza fra le circoscrizioni delle liste facenti parte di un medesimo gruppo.

Al riguardo la giurisprudenza ha già avuto modo di considerare come "*il legislatore (nel caso di specie regionale) dispone di ambiti di discrezionalità più ampi rispetto al caso in cui debbano essere definiti i criteri di ripartizione dei seggi tra le forze politiche contrapposte*", specificando che "*nella distribuzione dei seggi all'interno della singola lista elettorale l'esigenza di rispecchiare quanto più fedelmente la volontà popolare non si pone con la stessa rilevanza di quando si tratta di riconoscere alla forza politica di maggioranza presso l'elettorato un peso rappresentativo adeguato a sostenere fiduciariamente un organo di governo, mantenendo nel contempo una proporzione equilibrata con l'espressione del voto a favore le altre formazioni politiche*" (Cons. St., sez. V, 11 luglio 2016 n. 3048).

In ogni caso si è già sottolineato come l'esigenza di distribuzione dei seggi considerando la rappresentatività territoriale non può essere inteso nel senso di "*richiedere, quale soluzione costituzionalmente obbligata, un'assegnazione di seggi interamente conchiusa all'interno delle singole circoscrizioni, senza tener conto dei voti che le liste ottengono a livello*" generale (Corte cost. 9 febbraio 2017 n. 35).

Piuttosto il criterio di riparto dei seggi fra le liste circoscrizionali costituisce l'esito del bilanciamento fra "*principi ed esigenze diversi, non sempre tra loro perfettamente armonizzabili*".

A livello nazionale, infatti, l'art. 56 quarto comma della Costituzione prevede che la ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni "*si effettua dividendo il numero degli abitanti della Repubblica, quale risulta dall'ultimo censimento generale della popolazione, per seicentodiciotto e distribuendo i seggi in proporzione alla*

popolazione di ogni circoscrizione, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti" (Corte cost. 9 febbraio 2017 n. 35, rispetto alle elezioni parlamentari).

La stessa Corte costituzionale ha osservato che il principio desumibile, appunto, dall'art. 56, quarto comma, Cost., posto a garanzia di una rappresentanza commisurata alla popolazione di ciascuna porzione del territorio, "*deve essere quindi osservato fin tanto che ciò sia ragionevolmente possibile, senza escludere la legittimità di residuali ed inevitabili ipotesi di traslazione di seggi da una circoscrizione ad un'altra*" (Corte cost. 9 febbraio 2017 n. 35, rispetto alle elezioni parlamentari).

Pertanto, non è la presenza di una regola avente un possibile effetto distorsivo rispetto alla rappresentanza territoriale che determina il mancato rispetto del principio costituzionale, ma l'assenza di una giustificazione.

Proprio con specifico riguardo alla rappresentanza territoriale, la Corte ha precisato che la stessa è indifferentemente determinabile "*in base ai cittadini, o agli elettori, o in base a una combinazione di tali criteri*". Quindi, sulla base di questa premessa, la Corte ha dichiarato inammissibile la questione di costituzionalità portata in quel caso alla sua cognizione, nella quale si era dedotto, in estrema sintesi, che il sistema di riparto previsto per il Parlamento europeo non consentiva di rispettare il numero dei seggi preventivamente attribuito alle singole circoscrizioni sulla base della popolazione residente, a causa dell'applicazione di un criterio fondato sui voti validamente espressi, tale da penalizzare le circoscrizioni con minore affluenza al voto.

La dichiarazione di inammissibilità è stata pronunciata sul rilievo che il sistema concretamente adottato dal legislatore nazionale costituiva "*soltanto uno dei diversi possibili meccanismi in grado di ridurre l'effetto di slittamento di seggi da una circoscrizione all'altra*", spettando a quest'ultimo il compito di individuare "*la soluzione più idonea a porre rimedio alla lamentata incongruenza della disciplina censurata*" (Corte cost. 22 luglio 2010 n. 271).

Si confrontano, in particolare, il criterio della proporzionalità politica (l'assegnazione dei seggi alla forza politica in proporzione ai voti validamente espressi) e il principio della rappresentanza c.d. territoriale, che "*sono difficilmente armonizzabili e, anzi, non possono essere fra loro perfettamente conciliati*".

Esistono, tuttavia, diversi possibili meccanismi correttivi che, senza modificare la ripartizione proporzionale dei seggi, riducono l'effetto traslativo, cioè lo scarto fra seggi conseguiti nelle circoscrizioni in base ai voti validamente espressi e seggi ad esse spettanti in base alla popolazione.

Nondimeno questi meccanismi "*conseguono tale obiettivo al prezzo di alterare, in maggiore o minore misura, il rapporto proporzionale fra voti conseguiti e seggi attribuiti a ciascuna lista nell'ambito della singola circoscrizione*" (Corte cost. 22 luglio 2010 n. 271).

Applicate queste coordinate al caso di specie, il sistema unitario di distribuzione tra la singola lista dei seggi consiliari previsto dalla disposizione censurata, basato non solo sulla graduatoria decrescente di voti residui, ma anche sul suo progressivo scorrimento, pur nell'ambito di diverse fasi di riparto, non denota una scelta irragionevole del legislatore regionale pugliese.

Essa si configura piuttosto come una delle possibili soluzioni per assicurare una rappresentanza territoriale diffusa tra le sei circoscrizioni elettorali della Regione Puglia. E ciò anche considerando che "*l'uguaglianza di voto deve essere garantita nel momento in cui il voto stesso viene espresso e non implica che si estenda al risultato del voto, ossia al peso concreto che assume sulla base del sistema elettorale prescelto (cfr. Corte Cost., 1/2014, n.275/2014 e Cons. Stato, sez. II n. 5810/2021 cit., sez. V, n. 3254/2011)*" (Cons. Stato, sez. II, primo febbraio 2024 n. 1011).

Infatti, la graduatoria decrescente viene in evidenza dopo l'assegnazione dei seggi a quoziente intero, che garantisce la stretta aderenza con la provenienza territoriale del voto.

Essa, in quanto funzionale all'attribuzione dei seggi con i resti elettorali, è finalizzata a colmare il divario tra il consenso espresso dai cittadini e la rappresentanza degli stessi in consiglio regionale. E' formata sulla base dei voti residuati ed è espressa in funzione (anche) del relativo quoziente elettorale circoscrizionale. Deriva dal prodotto per cento del numero dei voti residuati di ciascuna lista, diviso per il quoziente elettorale circoscrizionale, che tiene conto delle cifre elettorali delle liste. Fra le variabili che incidono sulla formazione della graduatoria sono quindi presenti le cifre elettorali, e quindi i voti riportati dalle liste (art. 15 comma 5 della legge n. 108 del 1968, come modificata dalla legge regionale).

Il legislatore non ha quindi optato per una graduatoria basata sui voti residui in valore assoluto, ma ha imposto di rapportare tali voti al quoziente elettorale di ciascuna circoscrizione.

La graduatoria in percentuale fotografa l'incidenza relativa del consenso ottenuto da una lista, premiando non chi ha più resti "in assoluto", ma chi ha i resti "più pesanti", in proporzione al proprio contesto circoscrizionale.

La scelta del legislatore è quindi quella di dare evidenza, dopo l'assegnazione dei seggi a quoziente intero, ai voti residuati, "pesandoli" in ragione della popolazione delle singole circoscrizioni.

Infatti, nelle circoscrizioni aventi un maggiore "peso" demografico ed elettorale, i voti si trasformano, in applicazione del metodo proporzionale e della regola dei quozienti interi, sin dalla fase iniziale in seggi.

Invece, nelle circoscrizioni aventi un minore "peso" demografico ed elettorale, i voti si trasformano con maggiore difficoltà in seggi, in applicazione del metodo proporzionale e della regola dei quozienti interi.

Per compensare detto effetto interviene il meccanismo correttivo fondato sulla graduatoria decrescente, in base al quale la prima circoscrizione della graduatoria, e

le successive in ordine decrescente, risultano quindi prioritariamente considerate in quanto è più elevato il peso dei voti residui.

Pertanto, il peso di ogni voto residuo, da calcolare secondo le regole stabilite dal legislatore, che danno luogo alla tabelle contenute nel par. 16 del verbale, che riportano la percentuale delle varie circoscrizioni (che non può essere diversamente determinata, applicando regole non previste), è quindi diverso a seconda della circoscrizione, risultando proporzionalmente meno incisivo nelle circoscrizioni aventi più votanti, che quindi tendenzialmente ricevono maggiori seggi nella prima fase, specie con riferimento all'assegnazione per quozienti interi.

In tale prospettiva non rilevano, al fine di verificare la rappresentatività e la proporzionalità, esclusivamente i seggi assegnati alle liste circoscrizionali nella seconda fase dello scrutinio elettorale ma i seggi complessivamente assegnati alle stesse.

Si aggiunge che, allorquando debbono essere distribuiti un numero limitato di seggi a fronte di un ben più numeroso numero di voti, territorialmente distribuiti, la presenza di seggi residui da attribuire dopo avere scorso tutta la graduatoria costituisce evento possibile.

19. In tal caso la successiva distribuzione dei seggi, qualunque sia la graduatoria e il criterio di scorrimento, presenta un effetto distorsivo, che non può comunque determinare la non distribuzione dei seggi residui (evento ancora più distorsivo) al fine di garantire un trattamento paritario fra le circoscrizioni.

Piuttosto le prerogative di massima rappresentatività del sistema impongono comunque di assegnare i seggi alle singole liste circoscrizionali, pena un ancora più incisivo *vulnus* alla rappresentatività del voto.

Considerato quanto sopra, la scelta risponde a un criterio di razionalità, anche considerando che la disciplina delle elezioni regionali non è preordinata a garantire la rappresentanza dei territori provinciali (*rectius* circoscrizionali) in sé considerati ma

tutela la distinta esigenza di una distribuzione dei seggi in proporzione alla popolazione delle diverse parti del territorio nazionale: l'eletto è infatti rappresentante per tutta la regione, senza caratterizzazione del mandato su base circoscrizionale (Corte cost. 9 febbraio 2017 n. 35, rispetto alle elezioni parlamentari).

Del resto, sono possibili "*una pluralità di soluzioni, nessuna delle quali costituzionalmente obbligata*" (Corte cost. 22 luglio 2010 n. 271) e l'"ampia discrezionalità legislativa" nella scelta del modello elettorale è sindacabile in sede di controllo di costituzionalità solo se "*manifestamente irragionevole*" (sentenza 13 gennaio 2014 n. 1).

20. Non vi sono quindi i presupposti per rimettere la questione alla Corte costituzione.

21. Né vi sono quindi i presupposti per ritenere che l'attribuzione di due seggi alla lista circoscrizionale BAT nella seconda fase della procedura violi la disposizione.

Il procedimento seguito dall'Ufficio elettorale regionale risulta conforme a detta interpretazione laddove ha dapprima assegnato il seggio alla circoscrizione orfana (BAT), e poi assegnato gli ulteriori seggi sulla base della graduatoria decrescente, a partire dalla prima posizione.

Infatti, l'Ufficio centrale regionale ha ritenuto di seguire le "*graduatorie decrescenti (determinate al paragrafo 16) dei voti residuati, espressi in percentuale del relativo quoziente elettorale circoscrizionale, iniziando dalla prima circoscrizione alla quale, in sede di ripartizione dei "PRIMI 23 SEGGI", non è stato ancora attribuito il seggio*".

Per l'individuazione delle circoscrizioni prive di seggio "*sarà utile considerare le tabelle di cui al 16-bis*", atteso che "*occorre considerare i seggi assegnati in tutte le precedenti fasi, ivi compresi quelli attribuiti in sede di quoziente pieno*".

Pertanto, l'Ufficio, tenendo presente la graduatoria, "*una volta individuata la circoscrizione priva di seggio (...) e una volta constatato che tutte le posizioni della graduatoria hanno dato luogo all'attribuzione di seggi, vuoi sulla base dei quozienti*

pieni (...), vuoi sulla base dei voti residuati in sede di collegio unico regionale" (pag. 144 del par. 20 del verbale), ha ripartito i seggi, con riferimento al gruppo di liste afferenti a Fratelli d'Italia, attribuendone due alla circoscrizione BAT e una a Foggia, Taranto, Brindisi e Lecce (pag. 145 del verbale).

L'Ufficio ha quindi ritenuto di applicare la regola per il caso in cui "*tutti i posti della graduatoria abbiano già dato luogo all'assegnazione di seggi*", con conseguente attribuzione di ulteriori seggi a partire dalla prima circoscrizione della medesima graduatoria, effettuando la valutazione dopo avere attribuito un seggio all'unica lista circoscrizionale (BAT) rimastane priva in esito alla prima fase (come riportato nel par. 16 *bis* del verbale), di attribuzione dei seggi su base proporzionale (a quoziente intero e in ragione del collegio unico regionale).

In particolare, nel caso di specie, la graduatoria dei resti del gruppo Fratelli d'Italia (Foggia 0,91%, Taranto 0,85%, Brindisi 0,68%, Lecce 0,67%, BAT 0,56%, Bari 0,31%) riflette detta impostazione, volta a valorizzare il "peso ponderato" del risultato elettorale, rapportato alla circoscrizione e confrontando le varie circoscrizioni posizionate in graduatoria. Infatti, i voti conseguiti dalla lista circoscrizionale BAT hanno un'incidenza percentuale (0,56%) pari quasi al doppio, rispetto alla percentuale basata sui voti residuati della circoscrizione di Bari, con la conseguenza che, ai fini della ripartizione dei seggi residui, il risultato della prima circoscrizione è stato *proporzionalmente più significativo* di quello di Bari (avente la percentuale dello 0,31%, come riportata dalla tabella, non potendo prendersi in considerazione percentuali diverse), essendo in tal senso il portato della scelta legislativa di fare riferimento alla tabella decrescente dei voti residui (anche) nella seconda fase di attribuzione dei seggi.

22. In conclusione, l'appello è infondato.

23. La particolarità e la novità delle questioni giuridiche sottese alla presente controversia giustificano la compensazione delle spese del presente grado di giudizio.

N. 04438/2026 REG.RIC.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge, confermando, per l'effetto, la sentenza impugnata.

Spese del presente grado di giudizio compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 22 ottobre 2026 con l'intervento dei magistrati:

Diego Sabatino, Presidente

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere, Estensore

Massimo Santini, Consigliere

Diana Caminiti, Consigliere

L'ESTENSORE
Sara Raffaella Molinaro

IL PRESIDENTE
Diego Sabatino

N. 04438/2026 REG.RIC.

IL SEGRETARIO

SENTENZA CONSIGLIO DI STATO (SEZIONE QUINTA) 4 novembre 2026, n. 8043

Ricorso elettorale in appello n. R.G. 4972/2026 proposto da Raffaele Foglio e Giuseppe Scarpiello c/ Ufficio Centrale Regionale della Puglia, Giovanni Vurchio, Regione Puglia, Cristian Casili, Angolano Annagrazia per la riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Sezione Terza) n. 615/2026.

N. 04972/2026 REG.RIC.

Pubblicato il 04/11/2026

Firmato digitalmente

N. 08043/2026 REG.PROV.COLL.
N. 04972/2026 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 4972 del 2026, proposto da

Raffaele Foglio, Giuseppe Scarpiello, rappresentati e difesi dagli avvocati Gilberto Enrico Mercuri, Corrado Caruso, Gennaro Terracciano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ufficio Centrale Regionale della Puglia Presso La Corte di Appello di Bari, Giovanni Vurchio, non costituiti in giudizio;

Regione Puglia in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore* rappresentato e difeso dagli avvocati Rossana Lanza e Anna Bucci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Cristian Casili, rappresentato e difeso dagli avvocati Mariano Alterio, Marco Lancieri, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

N. 04972/2026 REG.RIC.

Angolano Annagrazia, rappresentato e difeso dall'avvocato Rita Labbro Francia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Sezione Terza) n. 615/2026, resa tra le parti,

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;
Visti gli atti di costituzione in giudizio di Regione Puglia e di Cristian Casili e di Angolano Annagrazia;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 ottobre 2026 il Cons. Sara Raffaella Molinaro e uditi per le parti gli avvocati Mercuri, Terracciano, Caruso, Consoli su delega di Labbro Francia, Alterio e Lancieri;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La controversia riguarda le elezioni per il rinnovo del Consiglio regionale della Puglia svoltesi il 23 e il 24 novembre 2025.
2. I signori Raffaele Foglio e Giuseppe Scarpiello hanno chiesto, ai sensi dell'art. 130 c.p.a., l'annullamento e la correzione del risultato delle operazioni elettorali regionali della Puglia del 23 e 24 novembre 2025, del verbale dell'Ufficio centrale regionale presso la Corte di Appello di Bari del 9 gennaio 2026, nella parte in cui la lista di cui fa parte è stata esclusa dalla ripartizione dei seggi. Hanno chiesto, in conseguenza, l'accertamento del superamento della soglia di sbarramento del 4 per cento da parte

della predetta lista e la conseguente assegnazione al gruppo di liste denominato "Avanti popolari con Decaro" dei seggi spettanti.

3. Il Tar Puglia – Bari, con sentenza 21 maggio 2026 n. 615, ha respinto il ricorso.

4. I signori Raffaele Foglio e Giuseppe Scarpiello hanno appellato la sentenza con ricorso n. 4972 del 2026.

5. All'udienza del 22 ottobre 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

6. L'appello è infondato.

L'esito del giudizio esime il Collegio dal valutare le eccezioni di rito avverso il ricorso.

7. Parte appellante ha allegato di avere partecipato alle elezioni per il rinnovo del Consiglio regionale nella lista denominata "AVANTI POPOLARI CON DECARO CANDIDATO PRESIDENTE" (in coalizione e in appoggio alla candidatura di Decaro Presidente), che ha conseguito 54.317 voti.

L'Ufficio centrale regionale ha escluso la lista dalla ripartizione dei seggi per avere "ottenuto una percentuale di voti validi pari al 3,78%", calcolando la soglia del 4 rapportando i voti di lista al totale dei voti validi complessivi, comprensivi dei voti espressi per i candidati alla Presidenza, determinando così una percentuale inferiore al 4 per cento.

Parte appellante ha allegato che, rapportando i voti di lista al totale dei voti di lista, la percentuale risulta pari al 4,09 per cento, superiore alla soglia di sbarramento.

I signori appellanti hanno dedotto l'erroneità della sentenza per il fatto che il Tar:

- si è pronunciato in modo contraddittorio, riconoscendo (in tesi) l'inadeguatezza della normativa per poi comunque ritenere legittimo l'operato dell'Ufficio elettorale che la ha applicata, senza provvedere a un'esegesi che tenga conto dei principi costituzionali vigenti in materia 8che parte appellante ripropone);

- ha articolato una motivazione carente in merito alla decisione di non sollevare questione di legittimità costituzionale, che parte appellante ripropone.

8. La questione verte sul parametro per calcolare la soglia di sbarramento del 4%.

9. Il mancato superamento della soglia di sbarramento del 4% per cento per i gruppi collegati ad altri impedisce di attribuire a detti gruppi i seggi.

La regola è posta nel comma 4 dell'art. 15 della legge 17 febbraio 1968 n. 108, così come innovata dalla legge della Regione Puglia 28 gennaio 2005 n. 2, come modificata dalla legge della Regione Puglia 10 marzo 2015 n. 7.

In particolare, l'art. 10 della legge regionale n. 2 del 2005, come modificato dalla legge regionale n. 7 del 2015, interviene sull'art. 15 della legge n. 108 del 1968 (di seguito: "art. 15") e prevede, al comma 4, punto n. 9, che l'Ufficio centrale regionale "determina le percentuali delle cifre elettorali di ciascun gruppo collegato in coalizione, di ciascuna coalizione di gruppi e dei singoli gruppi non collegati ad altri rapportando la cifra elettorale da ciascuno conseguita al totale dei voti validi conseguiti nella regione di cui al numero 2 del presente comma".

Il punto n. 2, a sua volta, prevede che il "totale dei voti validi conseguiti nella regione" derivi dalla somma delle cifre elettorali regionali di cui al punto n. 1, il quale stabilisce che la cifra elettorale regionale di ciascun candidato Presidente è data dalla somma delle cifre elettorali conseguite da ciascun candidato Presidente in tutte le circoscrizioni.

A fronte di detti riferimenti testuali non può trovare ingresso una diversa nozione di voti validi, in tesi comprensiva dei soli voti di lista.

Né può ritenersi che il richiamo ai precedenti punti 1 e 2 sia volto esclusivamente a individuare la nozione di voto valido. Ciò in quanto in detti punti non si rinviene detta nozione, che invece è data per presupposta, ma l'indicazione dell'insieme dei voti che costituiscono il parametro di riferimento per il conteggio della soglia.

I successivi punti n. 10, n. 11 e n. 12 pongono la regola sull'esclusione dal riparto dei seggi delle coalizioni che hanno ottenuto meno dell'8 per cento dei voti validi conseguiti nella regione, dei singoli gruppi non collegati che hanno ottenuto meno dell'8 per cento e dei gruppi che, anche se uniti in coalizione, non hanno individualmente superato la soglia del 4 per cento dei voti validi conseguiti nella regione.

Il comma 4 n. 9 dell'art. 15, dunque, attraverso una concatenazione di rinvii interni, individua come base di calcolo per la soglia di sbarramento i voti validi espressi per i candidati presidente, e non i voti espressi per le sole liste.

Pertanto, il legislatore regionale ha inteso espressamente coinvolgere anche i voti espressi a favore del candidato presidente, non accompagnati dal correlato voto di lista, ai fini della determinazione della soglia di sbarramento.

La formulazione della disposizione non risulta oscura in quanto, attraverso la concatenazione di rinvii interni, individua con certezza la base di calcolo nella somma dei voti validi espressi per i candidati alla Presidenza nella Regione Puglia.

La formulazione letterale è rilevante, specie in materia elettorale: "le norme sui procedimenti elettorali riguardano meccanismi matematici, sicché esse non si piegano ad applicazioni che non trovino nella formulazione letterale un indiscusso supporto pena, evidentemente, l'introduzione di criteri matematici di elezione diversi da quelli valutati dal legislatore ed indicati nelle norme medesime" (Ad. plen., 10 luglio 1997 n. 13 nel richiamare Cons. St., sez. V, 19 aprile 1996 n. 453).

Né si pone, sul punto, una tematica di intreccio tra fonti normative diverse dal momento che la disciplina delle soglie di sbarramento è contenuta nella fonte regionale.

Pertanto la formulazione letterale della disposizione supporta la decisione dell'Ufficio regionale, che ha determinato l'individuazione della percentuale di voti raggiunta da AVS nel 3,78%, senza che sia necessario richiamare la giurisprudenza sul punto (il

diritto vivente), che comunque ha confermato la suddetta impostazione (Cons. St., sez. II, 9 agosto 2021 n. 5838).

10. Considerata la formulazione letterale della disposizione qui contestata, non si ravvisano i presupposti per porre una questione di legittimità costituzionale sul punto, richiesta da parte appellante.

Infatti, l'esegesi sistematica non depone nel senso di ritenere che la scelta effettuata dal legislatore pugliese sia priva di giustificazioni.

11. L'art. 122, primo comma, della Costituzione prevede che il sistema di elezione del Presidente e dei consiglieri regionali sia disciplinato con legge della Regione, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica.

L'art. 4 della legge 2 luglio 2004 n. 165, in attuazione di tale disposizione, impone alle Regioni di individuare un sistema elettorale che agevoli contemporaneamente la formazione di stabili maggioranze e assicuri la rappresentanza delle minoranze.

La Corte costituzionale ha affermato che il legislatore gode in materia elettorale di ampia discrezionalità, a condizione che il suo esercizio non si traduca nell'adozione di una disciplina manifestamente irragionevole (Corte cost. 9 febbraio 2017 n. 35, 24 settembre 2015 n. 193 e 13 gennaio 2014 n. 1).

Pertanto non rileva di per sé la circostanza che la scelta del legislatore pugliese sia diversa dalla scelta operata dal legislatore nazionale con l'art. 15 comma 3 della legge n. 108 del 1968 e da altre regioni, compresa la Calabria, sul cui (diverso) sistema elettorale si è pronunciata la Sezione.

Del resto, la Sezione ha nell'occasione precisato che "I casi che la giurisprudenza di questo Consiglio di Stato ha affrontato per la Puglia (Sez. II, 9 agosto 2021, n. 5838) e l'Umbria (Sez. V, 17 dicembre 2015, n. 5720) riguardano sistemi elettorali diversi, almeno sul punto dei voti validi e della relativa soglia di sbarramento, rispetto a quello concepito per la Regione Calabria", sottolineando che "Quanto alla Regione Puglia, poi, l'art. 15, comma quarto, della L. n. 108 del 1968, come riscritto dall'art. 10 della

L.R. n. 2 del 2005, prevede attraverso un sistema "a ritroso" che: a) la soglia di sbarramento è fissata al 4% dei "voti validi conseguiti nella regione"; b) tali "voti validi" corrispondono a quelli ottenuti "da ciascun candidato presidente"; c) tali "voti validi" costituiscono poi il denominatore della suddetta soglia di sbarramento (il cui numeratore è dato invece dalla somma delle cifre elettorali delle liste)".

La conclusione è la "ontologica differenza [ndr del sistema pugliese] rispetto al sistema calabrese" (Cons. St., sez. V, 22 giugno 2026 n. 4946).

12. Venendo quindi alla disciplina regionale qui rilevante, la normativa applicabile per le elezioni pugliesi si compone della legge 17 febbraio 1968 n. 108, della legge 23 febbraio 1995 n. 43 e della legge della Regione Puglia 28 gennaio 2005 n. 2, come modificata dalla legge della Regione Puglia 10 marzo 2015 n. 7, che ha modificato la legge statale.

L'impianto normativo prevede l'elezione contestuale del Presidente della Giunta e dei Consiglieri regionali.

La disciplina elettorale pugliese consente agli elettori di esprimere il voto non necessariamente a una lista, bensì al solo candidato presidente. E' altresì consentito il voto disgiunto (art. 7 comma 2 della l.r. n. 2 del 2005).

La competizione elettorale non è distinta in due segmenti autonomi ma compone un procedimento unitario, nel quale convergono due prospettive, quella dell'elezione del Presidente e quello dell'elezione dell'assemblea elettiva.

Infatti, essa si svolge in un unico contesto temporale.

Dal punto di vista funzionale, la medesima elezione conduce alla nomina degli organi politici, costituiti dal Presidente della Giunta regionale, da un lato, e dal Consiglio regionale, dall'altro, entrambi rappresentativi della medesima comunità territoriale che fa capo alla Regione.

La Corte costituzionale ha sottolineato il nesso di complementarità e integrazione tra forma di governo regionale e legge elettorale, affermando che "la legge elettorale deve

armonizzarsi con la forma di governo, allo scopo di fornire a quest'ultima strumenti adeguati di equilibrato funzionamento sin dal momento della costituzione degli organi della Regione, mediante la preposizione dei titolari alle singole cariche" (24 settembre 2015 n. 193).

In tale prospettiva 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, considerato il vincolo tra il Consiglio regionale e il Presidente eletto in forza del principio del simul stabunt, simul cadent (Corte cost. 24 settembre 2015 n. 193).

Nel sistema pugliese il Presidente è eletto in ragione delle cifre elettorali raggiunte, corrispondente alla somma delle cifre elettorali conseguite da ciascun candidato presidente in tutte le circoscrizioni (art. 15 comma 4 n. 1), con prevalenza, in caso di parità di cifre individuali, del candidato collegato al gruppo o alla coalizione di gruppi che ha conseguito la più alta cifra elettorale (art. 15 comma 4 n. 4).

Per l'elezione dell'assemblea regionale, 23 consiglieri sono eletti con il metodo proporzionale, dapprima a livello di singola circoscrizione e, successivamente, a livello di collegio unico regionale, mentre 27 sulla base della correzione maggioritaria (art. 15).

Innanzitutto, non può quindi affermarsi che per l'elezione del Presidente della Giunta il sistema è maggioritario e per l'elezione del Consiglio regionale il sistema è proporzionale per legge con premio di maggioranza.

In secondo luogo, la correzione maggioritaria dei seggi assegnati per comporre l'assemblea assicura la governabilità, tenendo conto del fatto che "la legge elettorale deve armonizzarsi con la forma di governo, allo scopo di fornire a quest'ultima strumenti adeguati di equilibrato funzionamento sin dal momento della costituzione degli organi della Regione, mediante la preposizione dei titolari alle singole cariche" (Corte cost. 24 settembre 2015 n. 193).

Il meccanismo con il quale il legislatore pugliese ha garantito al gruppo o alla coalizione di gruppi collegati al presidente proclamato eletto un certo numero minimo di seggi, che assicuri la governabilità, presenta alcune specificità.

Al riguardo la Corte costituzionale, dopo avere ha ritenuto che "condizionare il premio al raggiungimento di una soglia calcolata sui voti validi espressi ovvero sugli aventi diritto costituisce oggetto di una delicata scelta politica, demandata alla discrezionalità del legislatore e non certo soluzione costituzionalmente obbligata", ha evidenziato come la tipologia di relazione fra rappresentanza nell'organo consigliare e voti espressi è rimessa al legislatore, seppur con il limite di "una tale distorsione della rappresentatività da comportarne un sacrificio sproporzionato" (Corte cost. 9 febbraio 2017 n. 35).

Il premio di maggioranza è fissato dal legislatore pugliese in un numero complessivo di seggi, di cui è garantito il raggiungimento alle forze che appoggiano il candidato presidente risultato eletto. Esso garantisce alle stesse forze la maggioranza assoluta dei seggi presenti in Consiglio (29, 28 o 27 seggi su 50).

Per differenza è assegnata la rimanente quota dei 27 seggi alle forze di minoranza (comma 7 dell'art. 15).

Quindi, la modalità di funzionamento del premio di maggioranza, per come delineato nella legislazione pugliese, non aggiunge un determinato numero (fisso) di seggi a quelli ottenuti in sede proporzionale.

Piuttosto, il sistema pugliese garantisce la governabilità stabilendo il numero complessivo di seggi destinati al gruppo o alla coalizione che sostengono il candidato eletto presidente, colmando la differenza rispetto ai seggi ottenuti con il sistema proporzionale, al fine di raggiungere un numero di seggi maggioritario.

La quota di seggi (27 in tutto) da assegnare dipende dalla percentuale dei voti validi conseguiti dal gruppo o dalla coalizione di gruppi collegati al presidente proclamato eletto (comma 6 n. 1 dell'art. 15).

La quota di seggi (dei 27 totali) da assegnare alla minoranza è calcolata in via residuale, quali seggi che rimangono dopo avere assicurato alle forze che hanno espresso il presidente la maggioranza nei termini siffatti.

La percentuale dei voti validi conseguiti dal gruppo o dalla coalizione di gruppi collegati al presidente proclamato eletto (comma 6 n. 1 dell'art. 15), rilevante per assegnare la quota di seggi (27 in tutto) al gruppo o alla coalizione di gruppi collegati al presidente proclamato eletto, è individuata nel n. 9 del comma 4 dell'art. 15, che la calcola "rapportando la cifra elettorale da ciascuno conseguita al totale dei voti validi conseguiti nella regione di cui al numero 2) del presente comma", e quindi alla somma delle cifre elettorali conseguite da ciascun candidato presidente in tutte le circoscrizioni.

Il denominatore della frazione (100) è quindi costituito dalla "somma delle cifre elettorali conseguite da ciascun candidato presidente in tutte le circoscrizioni".

Detto denominatore tiene quindi conto del voto assegnato al solo candidato presidente e del voto assegnato al candidato presidente in modo disgiunto rispetto al voto alla lista (attribuito a una lista che non appoggia il candidato presidente per il quale è espressa la preferenza).

Pertanto, il criterio di determinazione della percentuale di voti necessaria alle forze di maggioranza per raggiungere la maggioranza assoluta risente anche dei voti assegnati in tal modo al candidato presidente.

Il termine di confronto utilizzato dal legislatore pugliese è quindi il totale dei voti, anche quelli espressi a favore del solo presidente e i voti disgiunti.

In tale prospettiva il risultato della divisione necessaria per individuare i seggi (dei totali 27) da assegnare alle forze di maggioranza risente della modalità di calcolo del denominatore della frazione destinato a determinare la percentuale di voti ottenuti. Di ciò si possono potenzialmente avvantaggiare le forze di minoranza, posto che, dei 27

seggi finali, ad esse sono assegnati un numero di seggi pari alla differenza fra 27 e i seggi assegnati alle forze di maggioranza.

La distinzione fra i 23 seggi attribuiti con il sistema proporzionale e i 27 seggi attribuiti per garantire la stabilità del governo regionale sconta quindi le suddette caratteristiche, che delineano una correlazione fra i seggi assegnati con il sistema proporzionale e i seggi assegnati con la correzione maggioritaria.

13. Nell'ambito del sistema pugliese è stabilita una soglia di sbarramento pari all'8 per cento per le coalizioni di gruppi e per i gruppi non collegati ad altri e al 4 per cento per i gruppi collegati ad altri (art. 15 comma 4).

Con l'espressione soglia di sbarramento si allude alla previsione di una percentuale minima di voti necessaria alla lista o alla coalizione di liste per accedere alla ripartizione dei seggi, con la conseguenza che la lista o la coalizione che non raggiunge la soglia non ha diritto ad alcun seggio.

La previsione di soglie di sbarramento e le relative modalità di applicazione costituisce una tipica manifestazione della discrezionalità di cui gode il legislatore in materia elettorale.

In termini generali, qualsiasi soglia di sbarramento comporta un'artificiale alterazione della rappresentatività di un organo elettivo, che in astratto potrebbe aggravare la distorsione pure indotta dal premio di maggioranza.

Tuttavia non è di per sé "manifestamente irragionevole che il legislatore, in considerazione del sistema politico-partitico che intende disciplinare attraverso le regole elettorali, ricorra contemporaneamente, nella sua discrezionalità, a entrambi tali meccanismi" (Corte cost. 9 febbraio 2017 n. 35).

Del resto, se il premio ha lo scopo di assicurare l'esistenza di una maggioranza, "una ragionevole soglia di sbarramento può a sua volta contribuire allo scopo di non ostacolarne la formazione", mentre favorisce la formazione di un'opposizione non frammentata (Corte cost. 9 febbraio 2017 n. 35).

In particolare, le soglie di sbarramento sacrificano l'esigenza di rappresentare l'universalità dei cittadini elettori in nome di altri "interessi e valori" ritenuti parimenti meritevoli di tutela (Corte cost. 27 dicembre 2018 n. 239).

Questi interessi e valori possono essere "individuati, essenzialmente, nell'esigenza di assicurare la governabilità e in quella di evitare la frammentazione politico-partitica che potrebbe rallentare o paralizzare i processi decisionali all'interno dell'assemblea parlamentare".

Senonché "le due esigenze non sono sovrapponibili ma attengono a profili diversi della funzione del Parlamento: l'una ha riguardo alla dialettica Parlamento-Governo, e mira a rendere proficua l'interlocuzione tra questi due organi, l'altra tende a garantire l'efficienza dei meccanismi decisionali dell'assemblea parlamentare, prescindendo dal rapporto con l'esecutivo o quanto meno ponendolo in secondo piano" (Corte cost. 27 dicembre 2018 n. 239).

La soglia di sbarramento del 4%, qui controversa, riguarda, in particolare, i "gruppi collegati ad altri". Questi fanno quindi parte di una coalizione, che può appoggiare il candidato risultato presidente o essere una coalizione di minoranza (che appoggia un candidato presidente non eletto).

Il tema che si pone non comporta il rischio di realizzare "un'eccessiva sovrarappresentazione della lista di maggioranza relativa" (Corte cost. 9 febbraio 2017 n. 35).

Il livello di rappresentatività minima assicurata dalla soglia di sbarramento del 4% non svilisce quindi il principio di tutela delle minoranze politiche. E ciò anche considerando che la soglia, oltre a coadiuvare la formazione di una maggioranza, "può favorire la formazione di un'opposizione non eccessivamente frammentata, così attenuando, anziché aggravando, i disequilibri indotti dalla stessa previsione del premio di maggioranza" (Corte cost. 9 febbraio 2017 n. 35).

Pertanto, le soglie di sbarramento riguardanti i gruppi appartenenti a coalizioni (per le quali sono previste ulteriori soglie di sbarramento) sono soprattutto finalizzate a evitare la frammentazione della rappresentanza politica, in termini non direttamente collegati alla governabilità, quanto, piuttosto, al pluralismo interno alle coalizioni, e all'efficienza dei meccanismi decisionali dell'assemblea parlamentare.

Peraltro, la Corte ha escluso che possa avere rilevanza il fatto che non sia ravvisabile un'esigenza di governabilità, tale, in tesi, da giustificare l'introduzione della soglia, considerata l'altra esigenza che può costituire una valida ragione giustificatrice dell'introduzione di un meccanismo di sbarramento, ossia l'esigenza di buon funzionamento dell'assemblea parlamentare (Corte cost. 21 dicembre 2018 n. 239).

Pertanto la circostanza che la soglia di sbarramento attiene, o meno, al metodo proporzionale o alla distribuzione del premio di maggioranza non risulta decisiva.

La prospettiva del buon funzionamento dell'assemblea elettiva è quindi idonea a giustificare la presenza di liste di sbarramento.

Il buon funzionamento dell'assemblea elettiva, infatti, "costituisce di per sé un valore di rilievo primario in considerazione delle funzioni decisorie dell'assemblea stessa e dei rischi connessi a una paralisi della sua attività conseguente all'impossibilità o all'eccessiva difficoltà di formare le necessarie maggioranze" (Corte cost. 27 dicembre 2018 n. 239).

Pertanto, "Già da questo primo punto di vista, dunque, la previsione di una soglia di sbarramento non può essere considerata irragionevole, apparendo essa invece funzionale all'obiettivo di razionalizzare l'organizzazione dell'assemblea".

Le conseguenze della mancata previsione di una soglia di sbarramento non si esauriscono infatti "in una generica difficoltà di decisione ma comportano un concreto pregiudizio per la funzionalità dell'organo rappresentativo" (Corte cost. 27 dicembre 2018 n. 239).

La Corte ha quindi riconosciuto che la previsione di un meccanismo di selezione delle liste ammesse alla ripartizione dei seggi in ragione della percentuale di voti ottenuta risponde a esigenze reali e meritevoli di tutela, di buon funzionamento dell'assemblea, sicché essa non può essere "ritenuta eccedente i limiti propri della discrezionalità che gli compete nella disciplina della materia elettorale" (Corte cost. 27 dicembre 2018 n. 239).

Del resto, anche nel più risalente arresto della Corte costituzionale del 2014, si afferma che il "giudice costituzionale ha espressamente riconosciuto, da tempo, che, qualora il legislatore adotti il sistema proporzionale, anche solo in modo parziale, esso genera nell'elettore la legittima aspettativa che non si determini uno squilibrio sugli effetti del voto, e cioè una diseguale valutazione del "peso" del voto <<in uscita>>, ai fini dell'attribuzione dei seggi, che non sia necessaria ad evitare un pregiudizio per la funzionalità dell'organo parlamentare", così ammettendo la rilevanza del buon funzionamento dell'assemblea elettiva quale giustificazione per l'adozione, anche in sistemi maggioritari, di meccanismi che non assicurano l'uniformità degli effetti del voto (13 gennaio 2014 n. 1).

Pertanto, non si può muovere dalla presenza di una soglia di sbarramento che sia giustificata nei termini anzidetti per ritenere che siano lesi i principi di eguaglianza e parità di peso dei voti.

In particolare, la soglia di sbarramento qui controversa svolge una funzione che riguarda il funzionamento dell'assemblea complessivamente intesa, composta da candidati eletti con il sistema proporzionale e candidati che hanno ricevuto uno dei 27 seggi attribuiti al fine di assicurare a una maggioranza relativa qualificata una maggioranza assoluta.

La soglia di rappresentatività minima richiesta dalla suddetta percentuale del 4% si misura, come visto, non solo sul bacino degli elettori che hanno inteso, con il loro voto, partecipare attivamente alla designazione di quell'organo specifico (ossia il

Consiglio regionale, nel caso di specie) esprimendo un voto di lista ma tiene conto, seppur in modo indiretto, dei voti espressi per il solo candidato alla Presidenza.

Il meccanismo è il frutto di una specifica scelta legislativa nella fissazione della soglia minima di rappresentatività, che esprime una impostazione più rigorosa rispetto alla soglia di sbarramento calcolata individuando il denominatore nei soli voti validi di lista.

Nondimeno detta connotazione non è di per sè decisiva.

In primo luogo, come visto, non produce quale effetto una minore tutela della minoranza politica, ponendo un tema di pluralismo interno alle coalizioni, al quale fanno da contrappunto le esigenze di buon funzionamento dell'assemblea e quindi il buon andamento della funzione legislativa.

Inoltre, la stessa Corte costituzionale non preclude al legislatore di operare il raffronto con il (più esteso) numero degli aventi diritto al voto: essa ha affermato che "condizionare il premio al raggiungimento di una soglia calcolata sui voti validi espressi ovvero sugli aventi diritto costituisce oggetto di una delicata scelta politica, demandata alla discrezionalità del legislatore e non certo soluzione costituzionalmente obbligata (sentenza n. 173 del 2005)" (Corte cost. 9 febbraio 2017 n. 35).

Così facendo la Corte costituzionale dimostra che il parametro della rappresentatività non necessariamente è interno all'assemblea elettiva, potendosi ampliare il parametro di calcolo della percentuale della soglia di sbarramento fino a comprendere tutti gli aventi diritto al voto, così riconoscendo la tematica della rappresentanza quale variabile della partecipazione politica della cittadinanza.

In tal modo, da un lato, la discrezionalità del legislatore si rivela ampia in ordine al rapporto fra voti di lista e parametro per il calcolo della soglia di sbarramento e, dall'altro lato, si ammette la legittimità di un grado di rilevanza ancora meno incisivo delle liste che hanno ricevuto meno preferenze.

Risulta quindi superato anche il rilievo colto a evidenziare come il voto espresso a favore del candidato presidente, e non a una lista correlata, possa risultare così rilevante da incidere notevolmente sulla rappresentatività dei voti espressi, così da poter potenzialmente comportare un indiretto e imprevedibile innalzamento della soglia di sbarramento, che comunque non trova (attuale) riscontro nell'esperienza delle operazioni elettorali.

Da ciò deriva altresì che non si pone un tema di proporzionalità e di lesione dei principi di eguaglianza e parità di peso dei voti allorquando il legislatore amplia il denominatore per il calcolo della soglia di sbarramento ricomprendendo i voti al solo candidato, che incidono in modo meno sensibile rispetto alla platea di tutti gli aventi diritto al voto.

Il tema della rappresentatività richiama, infatti, la questione della più generale partecipazione politica.

Il totale dei voti presidenziali costituisce l'unico aggregato capace di comprendere tutti i voti validamente espressi nell'ambito della consultazione regionale.

Infatti, il voto al solo candidato presidente è comunque espressivo di una scelta (positiva) di preferenza per un candidato presidente e negativa rispetto alla lista, nel senso che esprime la volontà di non votare nessuna delle liste facenti parte della coalizione ad esso collegata, per cui "di tali voti non può conseguentemente non tenersi conto al fine di misurare la rappresentatività delle varie forze politiche" (Cons. st., sez. V, 17 dicembre 2015 n. 5720).

Pertanto il legislatore pugliese ha esercitato il potere legislativo in materia elettorale valorizzando ogni manifestazione di volontà degli elettori, senza potersi escludere che, così facendo, il legislatore abbia voluto compulsare un'azione delle forze politiche volte a sollecitare la platea degli elettori, rendendo non indifferente, per queste ultime, la partecipazione al voto e la modalità prescelta per detta partecipazione.

In tale prospettiva, il raffronto tra la cifra elettorale della lista e il totale dei voti espressi a favore del presidente non è, dunque, un raffronto tra grandezze arbitrarie o disomogenee, ma risponde all'esigenza di valorizzare la rappresentatività complessiva della lista rispetto all'intero corpo elettorale che ha partecipato alla consultazione, in qualunque modo abbia espresso la propria volontà.

Né, per le medesime ragioni, rileva quindi la previsione (art. 7 comma 9 della l.r. n. 2 del 2005) in forza della quale, se l'elettore esprime il voto a favore di un candidato a Presidente e la preferenza per più di una lista collegata, è nullo il voto alle liste, ma vale il voto per il Presidente, così qualificando il voto espresso esclusivamente quale voto a favore di un candidato presidente e ponendo quindi le stesse tematiche in punto di soglia di sbarramento.

Inoltre, considerata la discrezionalità riconosciuta dalla Corte costituzionale nell'individuazione del parametro di riferimento per il calcolo della soglia di sbarramento, non inficia di per sé la ragionevolezza della scelta legislativa il fatto che, se si sceglie un parametro diverso dai voti espressi per le liste, la somma delle percentuali calcolate per ogni lista non porta a 100.

Infatti, la percentuale della soglia di voti raggiunta da ciascuna lista (ai fini del calcolo del superamento, o meno, della soglia di sbarramento) dipende dal parametro di calcolo e i parametri di calcolo possono essere rappresentati anche da elementi diversi dalla somma dei voti espressi a favore delle liste.

Né risulta dirimente la possibilità (astratta) che nessuna lista raggiunga la soglia di sbarramento, posto che l'eventualità è astrattamente configurabile con riferimento a soglie anche più basse e la Corte costituzionale, come visto, ha comunque ritenuto legittime dette soglie di sbarramento (con riferimento all'elezione del Parlamento europeo).

Del resto, nel sistema pugliese, il denominatore utilizzato per determinare la soglia di sbarramento di gruppi appartenenti a coalizione è lo stesso indicato, come visto, per

stabilire il “premio di maggioranza” delle coalizioni che appoggiano il presidente eletto e, corrispondentemente (e indirettamente), i restanti seggi (dei 27 totali) da assegnare alle forze di minoranza.

In ragione del criterio di determinazione della correzione maggioritaria (riguardante l’assegnazione dei 27 seggi), le forze di maggioranza risentono quindi del maggior peso del denominatore nel calcolo della percentuale di voti ottenuti (al fine della distribuzione del premio di maggioranza), mentre le forze di minoranza beneficiano indirettamente della modalità di calcolo del premio di maggioranza, vedendosi assegnata la quota rimanente dei 27 seggi, che risente della percentuale di voti raggiunta dalle forze di maggioranza (calcolata con un parametro ampio, che tende a contenere la percentuale raggiunta e quindi i seggi assegnati).

Pertanto, l’intero meccanismo approntato dal legislatore pugliese fa riferimento al più ampio parametro individuato per le soglie di sbarramento, senza pregiudicare, quantomeno in tale prospettiva, o, comunque, senza trattare diversamente il voto espresso a favore delle forze che non esprimono il candidato presidente eletto.

D’altro canto, il metodo di calcolo della soglia di sbarramento individuata dalla Regione Puglia assicura comunque una correlazione, attraverso il meccanismo sopra descritto, con la composizione numerica dell’assemblea da eleggere e con la popolazione che esprime il voto (Corte cost. 9 febbraio 2017 n. 35).

La soglia di sbarramento si configura infatti come una delle possibili modalità per assicurare una rappresentanza minima ed efficace ai fini del pluralismo interno alle coalizioni (di maggioranza e minoranza), attribuendo il massimo valore anche ai voti espressi al solo candidato presidente.

Del resto, l’effetto preclusivo rappresentato dall’esclusione dal riparto dei seggi della lista che non raggiunge la soglia può prodursi anche in assenza di una clausola o soglia di sbarramento esplicita ed essere il frutto invece di un particolare funzionamento del sistema elettorale o, più semplicemente, del numero dei seggi da assegnare o delle

dimensioni dei collegi: “è chiaro, per esempio, che un numero dei seggi molto basso produrrà un effetto preclusivo potenzialmente assai più rilevante di una soglia di sbarramento, e finanche di una soglia abbastanza alta” (Corte cost. 27 dicembre 2018 n. 239).

Peraltro, nel caso pugliese, il numero dei consiglieri regionali della Regione Puglia è fissato in cinquanta. Esso dipende dal numero degli abitanti: in base all’art. 14 del d.l. 13 agosto 2011 n. 138 il numero massimo dei consiglieri regionali è uguale “a 40 per le Regioni con popolazione fino a quattro milioni di abitanti; a 50 per le Regioni con popolazione fino a sei milioni di abitanti”.

La popolazione pugliese si attesta, secondo notizie divulgate al pubblico, in una cifra inferiore ai 4 milioni (3.868.527 il 30 settembre 2025 e 3.933.777 abitanti nel 2020).

Nondimeno il numero di cinquanta è rimasto invariato, sicché comunque alla popolazione pugliese è stata assicurata, nella tornata elettorale qui controversa, una rappresentanza politica superiore allo standard previsto.

Pertanto, il numero totale di seggi risulta più che adeguato rispetto alla popolazione, così controbilanciando l’operatività della soglia di sbarramento quale meccanismo che impedisce alle forze politiche che non hanno raggiunto un determinato livello di rappresentatività minima di ottenere dei seggi.

Nei termini evidenziati, è quindi garantito il collegamento fra seggi assegnati e voti espressi e popolazione che li esprime, senza distinzione, sul punto, fra gruppi appartenenti alla coalizione di maggioranza e gruppi appartenenti a coalizione di minoranza.

14. Per le ragioni sopra illustrate, la scelta del legislatore regionale pugliese non risulta irragionevole, configurandosi piuttosto come una delle possibili soluzioni per assicurare la rappresentatività della volontà popolare. E ciò anche considerando che “l’uguaglianza di voto deve essere garantita nel momento in cui il voto stesso viene espresso e non implica che si estenda al risultato del voto, ossia al peso concreto che

assume sulla base del sistema elettorale prescelto (cfr. Corte Cost., 1/2014, n.275/2014 e Cons. Stato, sez. II n. 5810/2021 cit., sez. V, n. 3254/2011)" (Cons. St., sez. II, primo febbraio 2024 n. 1011).

In ragione di quanto considerato, non vi sono quindi i presupposti per rimettere la questione alla Corte costituzionale.

Né vi sono i presupposti per interpretare la disposizione in termini non aderenti alla formulazione letterale (sopra esposta), nel rispetto del canone di cui 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".

Né vale a superare la predetta conclusione la circostanza che la Sezione abbia individuato quale canone esegetico dell'analoga disposizione della Regione Calabria (l.r. n. 1 del 2005), non contenente il riferimento alle cifre elettorali del candidato presidente, quella più rispettosa della tutela delle minoranze: "*tra due possibili letture del medesimo testo, l'una diretta ad "escludere" (nel caso di specie: computo altresì, ai fini dello sbarramento, dei voti espressi per i soli candidati presidenti) e l'altra invece ad "includere" (sempre nella specie: omesso computo, ai medesimi fini, dei voti unicamente "presidenziali") una certa compagine partitica, debba essere privilegiata quest'ultima ossia quella interpretazione che induce a garantire, anche nel rispetto della tutela delle minoranze politiche, la partecipazione del raggruppamento in bilico*" (Cons. St., sez. V, 22 giugno 2026 n. 4946). Si tratta infatti di un canone esegetico volto a disvelare il significato di una disposizione avente profili di incertezza, circostanza che non ricorre nel caso di specie, come visto, e riguardante un sistema elettorale non completamente sovrapponibile rispetto a quello pugliese.

Né risulta conferente la legge costituzionale n. 1 del 1999. In base a quest'ultima "Fino alla data di entrata in vigore dei nuovi statuti regionali e delle nuove leggi elettorali ai sensi del 1° comma art. 122 cost. come sostituito dall'art. 2 della presente legge

costituzionale, l'elezione de Presidente della Giunta Regionale è contestuale al rinnovo dei rispettivi Consigli Regionali", lasciando quindi intendere che l'elezione dei due organi possa anche non essere contestuale. Detta conclusione non trova, tuttavia, conferma nella disciplina qui contestata, che, come visto, prevede l'elezione contestuale dell'assemblea e del Presidente.

Il verbale dell'Ufficio regionale trova quindi giustificazione sul punto nella disposizione qui censurata.

In materia elettorale, infatti, vige il principio secondo cui è inammissibile, in materia di disposizioni che regolano il calcolo dei voti, una interpretazione che superi la lettera della legge, nel caso di specie chiara nell'indicare che l'applicazione della soglia di sbarramento del 4% debba avvenire con le modalità sopra descritte, che non comprendono della ridistribuzione.

Infatti, "*le norme sui procedimenti elettorali riguardano meccanismi matematici, sicché esse non si piegano ad applicazioni che non trovino nella formulazione letterale un indiscusso supporto pena, evidentemente, l'introduzione di criteri matematici di elezione diversi da quelli valutati dal legislatore ed indicati nelle norme medesime*" (Ad. plen., 10 luglio 1997 n. 13 nel richiamare Cons. St., sez. V, 19 aprile 1996 n. 453).

15. In conclusione, l'appello va respinto.

16. La particolarità e la novità delle questioni giuridiche sottese alla presente controversia giustificano la compensazione delle spese del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge, confermando, per l'effetto, la sentenza impugnata.

Spese del presente grado di giudizio compensate.

N. 04972/2026 REG.RIC.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 22 ottobre 2026 con l'intervento dei magistrati:

Diego Sabatino, Presidente

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere, Estensore

Massimo Santini, Consigliere

Diana Caminiti, Consigliere

L'ESTENSORE **IL PRESIDENTE**

Sara Raffaella Molinaro **Diego Sabatino**

IL SEGRETARIO

SENTENZA CONSIGLIO DI STATO (SEZIONE QUINTA) 4 novembre 2026, n. 8045

Ricorso elettorale in appello n. R.G. 4936/2026 proposto da Lucia Parchitelli c/ Regione Puglia e nei confronti di altri, per la riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Sezione Terza) n. 616/2026.

N. 04936/2026 REG.RIC.

Pubblicato il 04/11/2026

Firmato digitalmente

N. 08045/2026 REG.PROV.COLL.
N. 04936/2026 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 4936 del 2026, proposto da

Lucia Parchitelli, rappresentato e difeso dagli avvocati Luigi D'Ambrosio, Piermassimo Chirulli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Regione Puglia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Rossana Lanza e Anna Bucci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Giovanni Vurchio, rappresentato e difeso dall'avvocato Massimo Felice Ingravalle, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

N. 04936/2026 REG.RIC.

Cosimo Borraccino, rappresentato e difeso dall'avvocato Fabrizio Cecinato, che si dichiara antistatario, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;
Paolo Soccorso Dell'erba, rappresentato e difeso dall'avvocato Angelo Pasquale Masucci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Sezione Terza) n. 616/2026, resa tra le parti,

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;
Visti gli atti di costituzione in giudizio di Regione Puglia e di Giovanni Vurchio e di Cosimo Borraccino e di Paolo Soccorso Dell'erba;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 ottobre 2026 il Cons. Sara Raffaella Molinaro e uditi per le parti gli avvocati Caruso su dichiarata delega di D'ambrosio, Chirulli, Cecinato, Giuseppe Mescia su delega di Masucci, Ingravalle;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La controversia riguarda le elezioni per il rinnovo del Consiglio regionale della Puglia svoltesi il 23 e il 24 novembre 2025.
2. La signora Lucia Parchitelli, candidata nella lista Partito democratico nella circoscrizione di Bari, ha chiesto l'annullamento del verbale del 9 gennaio 2026 dell'Ufficio Centrale Regionale presso la Corte d'Appello di Bari e dell'atto di proclamazione degli eletti, nella parte in cui alla lista PD nella circoscrizione di Bari

sono stati attribuiti 3 seggi anziché 4 e nella parte in cui alla coalizione vincente sono stati attribuiti complessivamente 29 seggi anziché un numero superiore.

Con il ricorso lo stesso ha chiesto la correzione dei risultati elettorali, con rideterminazione della ripartizione dei seggi spettanti al "Partito Democratico" tra le circoscrizioni provinciali, con attribuzione di un seggio ulteriore alla propria lista circoscrizionale e, in quanto prima dei non eletti, ha chiesto la rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale della normativa elettorale regionale.

3. Il Tar Puglia – Bari, con sentenza 21 maggio 2026 n. 616, ha respinto il ricorso.

4. La signora Lucia Parchitelli ha appellato la sentenza con ricorso n. 4936 del 2026.

5. All'udienza del 22 ottobre 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

6. L'appello è infondato.

L'esito del giudizio esime il Collegio dal valutare le eccezioni di rito avverso il ricorso e la tardività di costituzione di una delle parti, considerato anche che il giudice di primo grado non ha ricollegato specifiche preclusioni conseguenti a detta tardiva costituzione.

7. La ricorrente ha, in primo grado, articolato due motivi di ricorso.

Anzitutto, l'Ufficio centrale regionale avrebbe utilizzato in modo scorretto la graduatoria dei voti residuati nella seconda fase del procedimento elettorale, poiché, una volta esaurita la graduatoria, il criterio applicabile – sulla base di un'interpretazione conforme a Costituzione della legge ovvero rimettendo la questione alla Corte Costituzionale nel caso di impossibilità di seguire questa linea ermeneutica - non sarebbe il riavvolgimento dalla prima posizione, ma il passaggio alla maggior cifra assoluta di voti, in applicazione del quale il seggio contestato sarebbe spettato alla circoscrizione di Bari.

Ha dedotto in questo senso la violazione dei principi di proporzionalità, rappresentatività e uguaglianza del voto, sostenendo che la circoscrizione di Bari, pur avendo espresso un numero di voti significativamente superiore a quello della circoscrizione BAT, ha ottenuto un pari numero di seggi nella distribuzione interna al gruppo di liste, con lesione degli artt. 3, 48 e 51 della Costituzione. Ha criticato inoltre, il meccanismo di distribuzione dei seggi tra le circoscrizioni, nella parte in cui consente il riutilizzo reiterato della graduatoria dei voti residuati con effetti distorsivi sulla rappresentanza territoriale.

Con il secondo motivo ha dedotto, invece, l'erronea attribuzione dei seggi alla coalizione vincente, sostenendo che il premio di maggioranza avrebbe operato come tetto anziché come soglia minima, comprimendo la rappresentanza proporzionale della coalizione al di sotto del risultato che le sarebbe spettato in base ai voti conseguiti (32 seggi piuttosto che il numero fisso e massimo di 29). In relazione a tale ultimo profilo, ha dedotto la violazione dei principi costituzionali di proporzionalità, ragionevolezza e rappresentanza democratica, con la necessità di modificare gli esiti delle elezioni ovvero, nel caso di impossibilità di interpretazione conforme, di rimettere la questione alla Corte Costituzionale sotto questo specifico profilo.

8. Il Tar, quanto al primo motivo ha fatto riferimento a quanto deciso con sentenza n. 544 del 2026 (oggetto del ricorso n. appello n. 4414 del 2026), richiamando la motivazione *per relationem*.

Il giudice di primo grado ha poi precisato che il criterio alternativo proposto dalla ricorrente, secondo cui, una volta esaurita la graduatoria, l'attribuzione degli ulteriori seggi dovrebbe avvenire in base alla maggior cifra assoluta di voti anziché mediante il riavvolgimento della graduatoria dalla prima posizione, la tesi non trova fondamento nel testo normativo.

Il Tar ha poi ritenuto infondato anche il secondo motivo, posto che la scelta legislativa di articolare la ripartizione in due fasi, una proporzionale e l'altra che assicura la

governabilità, garantendo alla minoranza almeno 21 seggi, assicura un bilanciamento tra la capacità di governo della maggioranza e la funzione di controllo e dialettica democratica propria delle forze di minoranza.

9. L'appellante ha impugnato la sentenza ritenendo erronea l'interpretazione del Tar della disciplina di attribuzione del premio di maggioranza e di ripartizione dei relativi seggi fra le circoscrizioni provinciali.

In particolare parte appellante, riproponendo i motivi articolati in primo grado, ha dedotto che:

- l'interpretazione resa dal Tar dell'art. 15 della legge n. 108 del 1968, come modificata dalla legge regionale (di seguito: "art. 15") è erronea: l'Ufficio Elettorale, in luogo di attribuire erroneamente i seggi attinti dal premio di maggioranza in base alla graduatoria decrescente già utilizzata per la distribuzione nel Collegio Unico Regionale dei seggi residui, avrebbe dovuto, in tesi, attribuirli alla circoscrizione di Bari in base alla graduatoria stilata con riferimento alla maggior cifra assoluta (numero dei voti totali e non solo residui conseguiti), riportata dallo stesso gruppo nelle varie circoscrizioni; in ogni caso, ove l'innanzi declinata disposizione dovesse essere interpretata nel senso che la graduatoria utilizzanda sia quella decrescente, comunque l'attribuzione dei seggi non sarebbe dovuta avvenire a partire dalla circoscrizione di testa della medesima graduatoria, e cioè, da quella della BAT, in quanto "*il settimo seggio*" non avrebbe potuto "*essere assegnato ripartendo dalla stessa graduatoria dei resti e, cioè dalla circoscrizioni in "testa" (BAT), ma, dalla circoscrizione immediatamente successiva e, cioè, da quella di Lecce*";
- l'interpretazione illustrata dal Tar giustifica la rimessione della questione alla Corte costituzionale;
- è erronea l'attribuzione di 29 seggi alla coalizione dei gruppi di liste collegata al presidente proclamato eletto Antonio Decaro, essendo stata male interpretata la disciplina di settore.

10. Il primo motivo d'appello riguarda la distribuzione dei seggi fra le liste circoscrizionali che compongono lo stesso gruppo del Partito democratico nell'ambito della seconda fase dello scrutinio elettorale, a valle della distribuzione, fra le liste circoscrizionali, dei seggi attribuiti con il metodo proporzionale.

La questione giuridica attiene all'interpretazione della disciplina di riferimento e all'uso della graduatoria dei voti residuati rispetto alla ripartizione dei seggi fra le varie circoscrizioni provinciali.

10.1. Dal verbale 7 gennaio 2026 si evince che:

- il numero di seggi da assegnare, con metodo proporzionale, a livello circoscrizionale, con quoziente intero, è stato determinato in numero pari a 9. Di questi 9 seggi, 6 sono stati assegnati al PD e, nello specifico, 2 sono stati assegnati alla circoscrizione della Provincia di Bari, 1 alla circoscrizione della Provincia di Lecce, 1 alla circoscrizione della Provincia di Taranto, 1 alla circoscrizione della Provincia di Brindisi, 1 alla circoscrizione della Provincia di Foggia;
- il numero di seggi residui da assegnare, sempre con metodo proporzionale, a livello di Collegio Unico Regionale (CUR), con quoziente elettorale regionale, è stato determinato in numero pari a 14;
- di questi 14 seggi, 1 seggio è stato assegnato al PD.
- considerato che nella graduatoria decrescente la circoscrizione della BAT si è classificata al primo posto, il seggio in parola è stato assegnato alla relativa lista circoscrizionale del Partito democratico.

In tal modo, al termine delle operazioni di distribuzione dei primi 23 seggi, al PD sono stati assegnati in totale 7 seggi, dei quali 2 sono stati assegnati alla circoscrizione della Provincia di Bari con quoziente intero, 1 alla circoscrizione della Provincia di Lecce con quoziente intero, 1 alla circoscrizione della Provincia di Taranto con quoziente intero, 1 alla circoscrizione della Provincia di Brindisi con quoziente intero, 1 alla

circoscrizione della Provincia di Foggia con quoziente intero, 1 alla circoscrizione della Provincia BAT con il quoziente regionale (voti residui).

Nel par. 16 *bis* del verbale sono riportate le tabelle riepilogative della ripartizione dei primi 23 seggi, che danno conto, per ogni gruppo di liste, suddiviso per circoscrizioni, dei voti residuati, del rapporto fra voti di lista e quoziente elettorale circoscrizionale in percentuale e della posizione nella relativa graduatoria, oltre che dei seggi assegnati in sede di ripartizione dei primi 23, in particolare, per quanto di interesse in questa sede, in riferimento al gruppo di liste afferenti al Partito democratico (pag. 109 del verbale).

Successivamente, l'Ufficio elettorale ha proceduto al conteggio dei seggi ottenuti dalla coalizione o gruppo di liste collegate al Presidente eletto ai fini della attribuzione del premio di maggioranza per assegnare gli ulteriori 27 seggi.

Di questi, 7 seggi sono stati attribuiti al PD.

Nel par. 20 del verbale sono indicate le operazioni di "*individuazione delle circoscrizioni*" alle quali ripartire i suddetti sette seggi assegnati per premio di maggioranza, nel caso di specie rilevano i predetti sette.

L'Ufficio ha seguito la "*graduatoria decrescente dei voti residuati, espressi in percentuale, del relativo quoziente elettorale circoscrizionale, già determinata al paragrafo 16, iniziando dalla prima circoscrizione alla quale, in sede di ripartizione dei "PRIMI 23 SEGGI", non è stato ancora attribuito il seggio*".

A tal fine sono state considerate le tabelle di cui al par. 16 *bis*, che riporta, fra l'altro, per ogni gruppo di liste, suddiviso per circoscrizioni, i voti residuati, il rapporto fra voti di lista e quoziente elettorale circoscrizionale in percentuale e la posizione nella relativa graduatoria (pag. 108 del verbale, già sopra richiamato). E ciò in quanto, "*in conformità con il principio di unicità del procedimento e del conseguente corollario della stretta concatenazione delle sue varie fasi, per l'individuazione delle circoscrizioni prive di seggio da cui partire per le dette attribuzioni "occorre*

considerare i seggi assegnati in tutte le precedenti fasi, ivi compresi quelli attribuiti sulla base del quoziente pieno" (a livello di singola circoscrizione)". Il riferimento è, ad avviso dell'Ufficio, la sentenza del Consiglio di Stato, sez. II, 27 luglio 2021 n. 5618.

Di conseguenza l'Ufficio, tenendo presente la predetta graduatoria, "*una volta individuata la circoscrizione priva di seggio (...) e una volta constatato che tutte le posizioni della graduatoria hanno dato luogo all'attribuzione di seggi, vuoi sulla base dei quozienti pieni (...), vuoi sulla base dei voti residuati in sede di collegio unico regionale*", ha ripartito i seggi, con riferimento al gruppo di liste afferenti al Partito democratico, attribuendone due alla circoscrizione BAT e una a Lecce, Foggia, Bari, Brindisi e Taranto.

10.2. Con riferimento all'attribuzione alla circoscrizione BAT dei due seggi in fase di distribuzione del premio di maggioranza (oggetto di controversia), l'Ufficio centrale regionale ha ritenuto di dovere utilizzare la graduatoria "*iniziando dalla prima circoscrizione alla quale, in sede di ripartizione dei ´primi 23 seggi´, non è stato ancora attribuito il seggio*" (pag. 122 del par. 20 del verbale).

In particolare, l'Ufficio ha seguito la "*graduatoria decrescente dei voti residuati, espressi in percentuale, del relativo quoziente elettorale circoscrizionale, già determinata al paragrafo 16, iniziando dalla prima circoscrizione alla quale, in sede di ripartizione dei "PRIMI 23 SEGGI", non è stato ancora attribuito il seggio*".

Tenendo presente la graduatoria, "*una volta individuata la circoscrizione priva di seggio (...) e una volta constatato che tutte le posizioni della graduatoria hanno dato luogo all'attribuzione di seggi, vuoi sulla base dei quozienti pieni (...), vuoi sulla base dei voti residuati in sede di collegio unico regionale*" (par. 20, pag. 122 del verbale), ha ripartito i seggi, con riferimento al gruppo di liste afferenti al Partito democratico, attribuendone due alla circoscrizione BAT e una a Lecce, Foggia, Bari, Brindisi e Taranto (pagg. 123 e 124 del verbale).

L'Ufficio ha quindi richiamato, da un lato, la regola per cui l'attribuzione del seggio avviene "*iniziando dalla prima circoscrizione alla quale non è stato ancora attribuito un seggio*" e, dall'altro lato, richiamato la regola per il caso in cui "*tutti i posti della graduatoria abbiano già dato luogo all'assegnazione di seggi*", con conseguente attribuzione di ulteriori seggi a partire dalla prima circoscrizione della medesima graduatoria.

Nel par. 16, richiamato nel par. 20, è presente la tabella che riporta la graduatoria decrescente dei voti residuati (in seguito alle assegnazioni già avvenute per quoziente intero) a pag. 95.

Essa elenca in ordine decrescente le circoscrizioni del Partito democratico, principiando dalla circoscrizione BAT.

Risulta nel par. 16 *bis* del verbale che alle liste del partito democratico afferenti a tutte e sei le circoscrizioni pugliesi è stato assegnato almeno un seggio (pag. 109). Infatti, considerando tutti i seggi attribuiti nella prima fase (come deciso con sentenza n. 5618 del 2021, oggetto della sentenza di "non" revocazione n. 5162 del 2022, che ha deciso il ricorso del nostro stesso ricorrente), tutte le circoscrizioni hanno ottenuto almeno un seggio.

La stessa giurisprudenza sopra richiamata ha quindi implicitamente ritenuto di non tenere conto della previsione contenuta nell'art. 15 comma 13 n. 3 della legge n. 108 del 1968, in base alla quale il seggio è attribuito alla "*prima circoscrizione alla quale non è stato ancora attribuito il seggio ai sensi del decimo comma*", che fa quindi espresso riferimento ai seggi attribuiti in sede di collegio unico regionale (nel caso di specie l'unico seggio attribuito al Partito democratico in tale sede è stato assegnato alla circoscrizione BAT).

Del resto, l'art. 15 a legge regionale, che qui si applica, fa un generale riferimento al fatto che "*tutti i posti della graduatoria abbiano già dato luogo all'assegnazione di seggi*" (non meglio specificati), non solo ai seggi attribuiti in sede di CUR.

Pertanto L'Ufficio elettorale ha applicato la regola in base alla quale, nel caso in cui "*tutti i posti della graduatoria abbiano già dato luogo all'assegnazione di seggi*", i seggi sono attribuiti a partire dalla prima circoscrizione della medesima graduatoria.

L'assegnazione degli (ultimi) sette seggi al Partito democratico (relativa alla distribuzione del premio di maggioranza) è stata effettuata ricominciando a correre la graduatoria dal principio, quindi dalla circoscrizione BAT (già beneficiaria di un seggio ottenuto coi resti in sede collegio unico regionale nella prima fase dello scrutinio elettorale, su base proporzionale).

Alla lista della circoscrizione BAT sono quindi attribuiti due seggi in quanto risulta prima nella suddetta graduatoria (contenente sei circoscrizioni), in base alla regola, pure contenuta nel comma 6 lett. a) dell'art. 15, come modificato dalla legge regionale, per cui, se "*tutti i posti della graduatoria abbiano già dato luogo all'assegnazione di seggi*", gli ulteriori seggi sono attribuiti a partire dalla prima circoscrizione della medesima graduatoria.

10.3. Il tema controverso riguarda l'assegnazione del premio di maggioranza (27 seggi) a seguito della ripartizione dei primi 23 seggi in sede proporzionale su base circoscrizionale (quoziente intero) e sulla base dei voti residuati fatti confluire nel Collegio Unico Regionale (CUR).

La prima fase (non contestata) si è conclusa con l'assegnazione di sette seggi al gruppo del Partito democratico: sei a quoziente pieno (2 a Bari ed 1 a Lecce, Brindisi, Foggia e Taranto) mentre uno (il settimo) alla BAT in sede di collegio unico regionale.

Nella seconda fase, nella quale è attribuito il premio di maggioranza, sono state ripartiti, tra le circoscrizioni provinciali, i sette seggi spettanti al gruppo di liste del Partito democratico (sui ventisette totali).

Nella seconda fase dello scrutinio elettorale, riguardante la correzione maggioritaria, alla circoscrizione BAT è stato assegnato un ulteriore (rispetto a quello ottenuto, nella prima fase, per la ripartizione dei seggi in sede di collegio unico regionale).

E' lamentata la mancata attribuzione di detto seggio alla circoscrizione di Lecce.

10.4. La tabella alla quale fanno riferimento le disposizioni che disciplinano la seconda fase del procedimento elettorale, contenute nel comma 6 dell'art. 15, è quindi la stessa utilizzata, ai sensi dell'art. 15 comma 5 lett. a) n. 1, per il riparto in sede di collegio unico regionale dei seggi assegnati al gruppo in ragione dei voti residuati nella fase di attribuzione dei seggi con il metodo proporzionale.

La medesima graduatoria decrescente di voti residui è quindi utilizzata nelle due fasi di riparto dei seggi, quella proporzionale (in sede di collegio unico regionale) e la seconda fase (di distribuzione dei seggi correlati al premio di maggioranza).

In tal senso, il sistema di distribuzione tra le singole liste di un medesimo gruppo dei seggi consiliari previsto dalla disposizione censurata è unitario, in quanto basato sulla medesima graduatoria decrescente di voti residui (già utilizzata in sede di collegio unico regionale), ma è anche progressivo, nel senso che progressivo è il relativo scorrimento, pur nell'ambito di diverse fasi di riparto (Cons. St., sez. V, 11 luglio 2016 n. 3048, sull'unitarietà del procedimento elettorale e sul conseguente corollario della concatenazione delle varie fasi che lo compongono anche Cons. St., sez. II, 30 luglio 2021 n. 5618).

10.5. In particolare, ai sensi dell'art. 15 comma 6 n. 5 lett. a) della legge n. 108 del 1968, riguardante la seconda fase dello scrutinio elettorale, la ripartizione, fra le diverse liste circoscrizionali, dei seggi assegnati a un medesimo gruppo avviene "*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*".

A detta regola se ne affianca un'altra, sempre riferita alla seconda fase del procedimento elettorale, per il caso in cui "*tutti i posti della graduatoria abbiano già dato luogo all'assegnazione di seggi*", con conseguente attribuzione di ulteriori seggi

a partire dalla prima circoscrizione della medesima graduatoria, e la regola per il caso in cui "*in una circoscrizione sia assegnato un seggio a una lista che abbia esaurito i propri candidati*", con conseguente attribuzione del seggio alla lista della circoscrizione che segue nella graduatoria anzidetta.

10.6. Nella seconda fase l'Ufficio regionale deve quindi innanzitutto valutare se vi sono i presupposti per applicare la prima regola declinata dall'art. 15 comma 6 n. 5 lett. a, in base alla quale la ripartizione, fra le diverse liste circoscrizionali, dei seggi assegnati in sede di riconoscimento del premio di maggioranza, avviene "*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*".

Quindi l'Ufficio valuta se, secondo quanto risulta all'esito della prima fase, vi è una o più circoscrizioni alle quali non è ancora stato attribuito un seggio, oppure se tutte le circoscrizioni si sono già viste assegnare un seggio, così verificando se deve essere applicata la prima regola.

A tal fine è necessario considerare tutti i seggi fino a quel momento assegnati, compresi quelli a quoziente intero.

Altrimenti, se si ritiene che l'utilizzo della graduatoria nella seconda fase (relativa al premio di maggioranza) non debba tenere conto di quanto avvenuto nella prima fase, le condizioni della non (ancora) avvenuta attribuzione di un seggio o dell'avvenuta assegnazione di seggi a tutte le circoscrizioni presenti in graduatoria risultano prive di significato, atteso che presuppone proprio che sia avvenuta una precedente attribuzione.

Infatti la formulazione letterale non distingue i due segmenti procedimentali di attribuzione di seggi della prima fase, assegnazione dei seggi per quoziente intero e in base al collegio unico regionale.

Del resto, l'art. 15, che qui si applica, fa riferimento al fatto che "*tutti i posti della graduatoria abbiano già dato luogo all'assegnazione di seggi*" (non meglio specificati), non solo ai seggi attribuiti in sede di collegio unico regionale.

Pertanto la formulazione letterale ha un contenuto che non distingue i due segmenti procedimentali di attribuzione di seggi della prima fase, assegnazione dei seggi per quoziente intero e in base al collegio unico regionale.

Essa richiede quindi valutare la mancata assegnazione di seggi considerando tutti i seggi attribuiti nella prima fase, a quoziente intero o sulla base del collegio unico regionale.

La formulazione letterale è rilevante.

In materia elettorale, infatti, vige il principio secondo cui è inammissibile, in materia di disposizioni che regolano il calcolo dei voti, una interpretazione che superi la lettera della legge: "*le norme sui procedimenti elettorali riguardano meccanismi matematici, sicché esse non si piegano ad applicazioni che non trovino nella formulazione letterale un indiscusso supporto pena, evidentemente, l'introduzione di criteri matematici di elezione diversi da quelli valutati dal legislatore ed indicati nelle norme medesime*" (Ad. plen., 10 luglio 1997 n. 13 nel richiamare Cons. St., sez. V, 19 aprile 1996 n. 453).

Il Consiglio di Stato ha già avuto modo di precisare sul punto che "*la subfase di assegnazione dei seggi tra le liste del gruppo avviene seguendo la graduatoria decrescente dei voti residuati già formata nella fase proporzionale*" e che "*nell'individuazione delle circoscrizioni prive di seggio da cui partire per l'attribuzione dei voti residuati, secondo la previsione del comma 6 n. 5 lett. a) dell'art 15, occorre considerare i seggi assegnati in tutte le precedenti fasi*" (Cons. St., sez. II, 30 luglio 2021 n. 5618).

In particolare è precisato che "*nell'individuazione delle circoscrizioni prive di seggio da cui partire per l'attribuzione dei voti residuati, secondo la previsione del comma 6*

n. 5 lett. a) dell'art 15, occorre considerare i seggi assegnati in tutte le precedenti fasi, ivi comprese quelli attribuiti sulla base del quoziente pieno".

Pertanto, non può ritenersi che la valutazione circa l'avvenuta assegnazione dei seggi alle liste circoscrizionali presenti nella graduatoria decrescente debba avere riguardo alle sole assegnazioni effettuate in sede di collegio unico regionale, non essendovi alcun riferimento letterale in tal senso. Inoltre la funzione della regola è quella di attribuire un seggio alla circoscrizione rimasta orfana, che comprende necessariamente anche i seggi assegnati a quoziente intero.

Del resto, la graduatoria decrescente si fonda sui voti residuati e sul rapporto fra questi e il quoziente elettorale.

Nella prima fase essa assicura la fruttuosità (in termini elettorali) dei voti residuati, posto che i voti compresi nei quozienti interi sono già rappresentati nella prima fase, nella seconda fase essa costituisce il parametro di ripartizione degli ulteriori seggi assegnati.

Le regole di formazione di detta graduatoria (contenute nell'art. 15 comma 5 lett. d della legge n. 108 del 1968) scontano il rapporto fra voti residuati in termini assoluti e differente quoziente elettorale circoscrizionale, sicché il peso di ogni voto residuato è diverso a seconda della circoscrizione, risultando proporzionalmente meno incisivo nelle circoscrizioni aventi più votanti.

Tenere conto di quanto avvenuto nella prima fase di attribuzione dei seggi (col metodo proporzionale, a quoziente intero e in base al collegio unico regionale) diminuisce le suddette distorsioni in quanto, considerando quanto già avvenuto, evita, quanto meno, la (altrimenti) necessaria ripetizione delle stesse.

La suddetta esegesi attenua quindi l'effetto distorsivo in una materia nella quale sono comunque necessari meccanismi di attribuzione dei seggi che tengono conto di accorgimenti tecnici per individuare la modalità di traduzione dei voti in seggi (su cui *infra*).

Infatti l'esigenza di distribuzione dei seggi considerando la rappresentatività territoriale non può essere inteso nel senso di "*richiedere, quale soluzione costituzionalmente obbligata, un'assegnazione di seggi interamente conchiusa all'interno delle singole circoscrizioni, senza tener conto dei voti che le liste ottengono a livello*" generale (Corte cost. 9 febbraio 2017 n. 35, rispetto alle elezioni parlamentari).

Il criterio di riparto dei seggi fra le liste circoscrizionali costituisce quindi l'esito del bilanciamento fra "*principi ed esigenze diversi, non sempre tra loro perfettamente armonizzabili*" (Corte cost. 9 febbraio 2017 n. 35).

Il Consiglio di Stato ha infatti, sul punto, ritenuto che "*l'assegnazione del seggio alla circoscrizione che ne è ancora rimasta priva soddisfa l'esigenza di assicurare l'uniformità della rappresentanza territoriale, ma, trattandosi di una deroga al principio della rappresentatività elettorale che impone di attribuire i seggi sulla base dei voti ottenuti, deve essere intesa restrittivamente in conformità con la sua ratio*" (Cons. St., sez. II, 30 luglio 2021 n. 5618).

10.7. Se l'ufficio elettorale, come nel presente caso, rileva, all'esito della prima fase (comprensiva dell'attribuzione di seggi a quoziente intero e sulla base del collegio unico regionale), che nessuna delle circoscrizioni elencate nella graduatoria decrescente è priva di seggi, comprendendo in tale valutazione il seggio assegnato alla circoscrizione BAT in sede di collegio unico regionale, l'ufficio non fa applicazione della prima regola dettata dall'art. 15 comma 6 n. 5 (sopra scrutinata).

Pertanto l'Ufficio non scorre la graduatoria a partire dalla prima circoscrizione rimasta priva di seggi, così come disposto dalla prima regola contenuta nell'art. 15 comma 6, in quanto non si è inverata la condizione di applicabilità della regola, cioè la presenza di liste circoscrizionali prive di un seggio all'esito della prima fase di scrutinio (quella proporzionale).

Non applicandosi detta regola, non rileva la presenza di circoscrizioni che hanno già usufruito dei voti residuati nella prima fase di scrutinio (a base proporzionale), in quanto è stato assegnato loro un seggio in sede di collegio unico regionale, che comunque non risulta conforme alla lettera della legge, così come sopra interpretata.

10.8. Dal momento che tutte le liste circoscrizionali hanno ricevuto un seggio in sede proporzionale, deve essere applicata al caso di specie la seconda regola di cui all'art. 15 comma 6 n. 5 lett. a), dettata per il caso in cui "*tutti i posti della graduatoria abbiano già dato luogo all'assegnazione di seggi*", in base alla quale gli ulteriori seggi sono assegnati a partire dalla prima circoscrizione della medesima graduatoria.

La condizione in base alla quale "*tutti i posti della graduatoria abbiano già dato luogo all'assegnazione di seggi*", che connota la seconda regola, che impone di ripartire gli ulteriori principiando dall'inizio della graduatoria decrescente, non può che essere interpretata in continuità con la precedente regola, già sopra scrutinata.

In base a quest'ultima, la ripartizione, fra le diverse liste circoscrizionali, dei seggi assegnati in sede di riconoscimento del premio di maggioranza inizia "*dalla prima circoscrizione alla quale non è stato ancora attribuito il seggio*", seguendo la graduatoria decrescente.

Detta prima circoscrizione è da individuare, come visto, considerando tutti i seggi fino a quel momento assegnati, compresi quelli a quoziente intero, posto che la formulazione della disposizione non distingue in tale senso.

La condizione, che richiede che "*tutti i posti della graduatoria abbiano già dato luogo all'assegnazione di seggi*", alla quale è soggetta la successiva regola, in base alla quale gli ulteriori seggi sono assegnati a partire dalla prima circoscrizione della medesima graduatoria, è dettata di seguito alla prima.

Entrambe le regole fanno riferimento alla medesima graduatoria decrescente, senza che quindi si possa ritenere che la valutazione in merito all'assegnazione, o meno, di

seggi, alle circoscrizioni elencate nella graduatoria possa avvenire sulla base di diversi riferimenti.

Se, per applicare la prima regola, si fa riferimento a tutti i seggi in precedenza assegnati, a quoziente pieno e sulla base del collegio unico regionale, altrettanto deve ritenersi con riferimento alla seconda regola. E ciò anche in considerazione del fatto che la prima e la seconda regola sono dettate una di seguito all'altra, senza soluzione di continuità.

Né assumono rilevanza le modalità di disciplina dei seggi nella prima fase e quindi la distinzione fra attribuzione di seggi a quoziente intero e attribuzione sulla base del collegio unico regionale. Infatti non si rinviene traccia, nella disposizione che disciplina la distribuzione dei seggi nella seconda fase, delle diverse modalità di assegnazione degli stessi nella prima fase.

Il Consiglio di Stato ha, sul punto, ritenuto "*allorché tutte le circoscrizioni della graduatoria abbiano ottenuto un seggio, alla luce dell'intero procedimento sviluppato sino a quel momento, la graduatoria dovrà nuovamente essere ripercorsa dall'inizio e non a partire dalla circoscrizione che, essendo rimasta in precedenza orfana di seggi, è stata preferita nel riparto*" (Cons. St., sez. II, 30 luglio 2021 n. 5618).

La conseguente sentenza n. 5162 del 2022 (di inammissibilità del ricorso per revocazione avverso la sentenza appena citata) ha confermato che "*la regola imponeva, innanzitutto, di soddisfare l'esigenza primaria di assicurare l'uniformità della rappresentanza territoriale, attraverso l'assegnazione del primo seggio residuo alla circoscrizione di Brindisi (che non ne aveva ancora ottenuto alcuno) e successivamente di assicurare piena osservanza al principio della rappresentatività elettorale, che imponeva di attribuire i seggi sulla base dei voti ottenuti, ripercorrendo nuovamente la graduatoria a partire dal suo inizio*".

Quindi, se, all'esito della prima fase, tutte le circoscrizioni hanno ricevuto l'assegnazione di un seggio, deve essere scorsa la graduatoria.

La seconda regola di cui all'art. 15 comma 6 n. 5 lett. a), dettata per il caso in cui "*tutti i posti della graduatoria abbiano già dato luogo all'assegnazione di seggi*", prevede espressamente che i seggi assegnati al gruppo (e non ancora ripartiti) sono distribuiti a partire dalla prima circoscrizione della medesima graduatoria.

Detta regola dello scorrimento della graduatoria dal principio consente, peraltro, di superare le condizioni particolari in cui versano le liste circoscrizionali, così dando certezza alla modalità di assegnazione dei seggi (sull'eventuale presenza di esternalità distorsive in merito alla rappresentatività territoriale dei voti espressi *infra*).

Non può quindi essere accolta una diversa interpretazione di detta regola.

10.9. Pertanto, in mancanza di ulteriori precisazioni, si intende che la graduatoria decrescente va scorsa fino ad esaurimento di seggi. Del resto la seconda regola non pone limiti allo scorrimento della graduatoria.

Pertanto, a graduatoria esaurita, l'Ufficio ricomincia l'assegnazione dalla prima circoscrizione dell'elenco.

Né possono essere considerate circostanze non richiamate dalla disposizione in termini derogatori rispetto alla regola, quali il richiamo, operato dall'appellante, alla "*applicazione dell'impostazione proporzionalistica di base, incentrata sulla forza espressa da ciascuna lista nella relativa circoscrizione elettorale*" o lo scorrimento a partire dalla circoscrizione successiva alla circoscrizione BAT.

La formulazione della disposizione preclude a questo Giudice di poterne tenere conto, considerando quanto sopra illustrato in merito alla rilevanza che la formulazione letterale assume in materia di disposizioni elettorali (Ad. plen., 10 luglio 1997 n. 13), a discapito degli altri canoni interpretativi.

Peraltro, una diversa interpretazione dello scorrimento della graduatoria decrescente, a partire da una posizione diversa dalla prima in graduatoria non assicura comunque la minor lesione possibile del principio di rappresentatività elettorale e, nella specie, della rappresentanza territoriale, posto che comunque si basa sulla graduatoria dei voti

residuati e comporta che, a seconda del numero di seggi da assegnare, non tutte le circoscrizioni beneficino, in tale fase, dello stesso numero di seggi (su detto effetto distorsivo *infra*).

10.10. Pertanto lo scrutinio della condizione per l'applicazione della regola in base alla quale gli ulteriori seggi sono assegnati a partire dalla prima circoscrizione della medesima graduatoria richiede di stabilire se "*tutti i posti della graduatoria abbiano già dato luogo all'assegnazione di seggi*", facendo riferimento a tutti i seggi in precedenza assegnati, a quoziente pieno e sulla base del collegio unico regionale e comporta lo scorrimento della graduatoria decrescente a partire dal principio della stessa fino ad esaurimento dei seggi.

In tal senso ha disposto il legislatore pugliese.

10.11. Considerata la formulazione letterale della disposizione qui contestata, l'esegesi sistematica non depone nel senso di ritenere che la scelta effettuata dal legislatore pugliese sia priva di giustificazioni e che l'attuazione dell'Ufficio elettorale violi principi costituzionali.

Né vi sono i presupposti per rimettere la questione alla Corte costituzionale.

10.12. E' dedotta la violazione degli artt. 1, 3, 48, e 51 della Costituzione, nella parte in cui la disposizione impone di continuare a utilizzare la graduatoria dei "voti residuati" una volta esaurito il suo scorrimento invece di considerare i voti assoluti conseguiti dalle liste nelle circoscrizioni.

Deve premettersi che secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, il legislatore gode in materia di ampia discrezionalità nella scelta del sistema elettorale, a condizione che il relativo esercizio non si traduca nell'adozione di una disciplina manifestamente irragionevole (Corte cost. 9 febbraio 2017 n. 35, 24 settembre 2015 n. 193 e 13 gennaio 2014 n. 1).

Il meccanismo legislativo censurato nel presente giudizio riguarda la distribuzione dei seggi su base circoscrizionale a favore delle singole liste circoscrizionali appartenenti

al medesimo gruppo, in ragione dell'attribuzione del premio di maggioranza (art. 15, comma 6, nn. 1) e 5).

Conseguentemente, rispetto al tema fondamentale della composizione della rappresentanza politica nell'organo a base elettiva e della formazione della maggioranza destinata a sostenere la giunta regionale, l'oggetto della norma sospettata di incostituzionalità nel presente giudizio si pone in posizione riflessa e secondaria in una duplice prospettiva.

Innanzitutto, non si pone il generale tema del rispetto del voto espresso nei confronti di una forza politica.

Piuttosto si pone il tema della distribuzione nel territorio dei seggi assegnati a quest'ultima.

L'esigenza è quella di rispecchiare quanto più fedelmente la volontà popolare con riferimento non tanto al peso del gruppo rispetto all'organo da eleggere ma alla finalità di assicurare per ciascun gruppo di liste una equilibrata rappresentanza su base territoriale. Infatti, il meccanismo di distribuzione nelle singole circoscrizioni dei seggi assegnati alle varie liste "*riflette il principio della rappresentanza c.d. territoriale, determinata in base alla popolazione*" (Corte cost. 22 luglio 2010 n. 271).

In tale prospettiva, la Corte costituzionale, nell'analizzare il sistema elettorale predisposto per l'elezione al Parlamento europeo dalla legge 24 gennaio 1979, n. 18 (Elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia), e in particolare il meccanismo di distribuzione nelle singole circoscrizioni dei seggi assegnati alle varie liste, ha evidenziato che un sistema improntato alla ripartizione dei seggi in proporzione alla popolazione residente in tali circoscrizioni si affianca(va) al meccanismo principale di assegnazione dei seggi nel collegio unico nazionale in proporzione ai voti validamente espressi, attuativo del "criterio della proporzionalità politica", con cui è invece valorizzata la partecipazione alle consultazioni elettorali (Corte cost. 22 luglio 2010 n. 271).

In secondo luogo, il meccanismo legislativo censurato nel presente giudizio riguarda la distribuzione dei seggi su base circoscrizionale a favore della singola lista elettorale, che avviene, come visto, in ragione dell'attribuzione del premio di maggioranza e quindi dopo che è stata definito il peso elettorale delle forze politiche partecipanti alla competizione elettorale (i voti ricevuti).

Si tratta dell'assegnazione dei seggi nelle singole circoscrizioni a favore delle liste in esse presentatesi in ragione dell'attribuzione del premio di maggioranza (art. 15 comma 6, nn. 1 e 5), e quindi dopo che è stata definita la proporzione tra il peso delle forze politiche partecipanti alla competizione elettorale, da un lato, e, dall'altro lato, il grado di partecipazione delle stesse nell'organo della rappresentanza politica e l'assegnazione dei seggi secondo il metodo proporzionale (e ripartiti nelle singole circoscrizioni).

A quest'ultimo fa espresso riferimento il principio di proporzionalità di cui all'art. 1 comma 2 della legge n. 108 del 1968, in base al quale "*L'assegnazione dei seggi alle liste concorrenti è effettuata in ragione proporzionale, mediante riparto nelle singole circoscrizioni e recupero dei voti residui nel collegio unico regionale*" e l'art. 4 della l.r. n. 2 del 2005, ai sensi del quale "*La ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni è effettuata dividendo il numero degli abitanti della Regione per ventitré e assegnando i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti*".

Entrambi si riferiscono alla prima fase dello scrutinio elettorale (di ripartizione dei 23 seggi), di cui pertanto non può essere qui controverso il mancato rispetto, posto che il presente giudizio si impernia sulla seconda fase del procedimento elettorale.

La distinzione delle due fasi di riparto dei seggi disciplinata dalla legge regionale n. 7 del 2015, una proporzionale e la successiva sulla base del premio di maggioranza (rispettivamente disciplinate dai commi 5 e 6 dell'art. 15, l. n. 108 del 1968, come modificato dalla citata novella), si basa sull'unico elemento discriminante

rappresentato dal correttivo a garanzia della governabilità, che si riverbera sul riparto "esterno" di seggi tra gruppi di liste o coalizioni di gruppi di liste concorrenti.

La pretesa che sulla base di esso si effettui un riparto interno al singolo gruppo di liste diverso da quello tracciato dalla graduatoria decrescente dei voti si risolve nel tentativo di introdurre una soluzione normativa alternativa, "*devoluta al legislatore e non al giudizio di conformità a Costituzione della Corte*" (Cons. St., sez. V, 11 luglio 2016 n. 3048).

La posizione riflessa, nella duplice prospettiva sopra delineata, del tema, che riguarda la distribuzione dei seggi assegnati come premio di maggioranza fra le liste delle varie circoscrizioni regionali, rende più rarefatto l'effetto distorsivo della regola posta, che comunque presidia la rappresentanza territoriale di un voto di cui non si dubita che garantisca la rappresentanza politica della forza politica votata nel suo insieme.

Secondo la Corte costituzionale, l'effetto del premio di maggioranza introdotto con la legge n. 270 del 2005 è quello di una "*eccessiva divaricazione tra la composizione dell'organo della rappresentanza politica (...) e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto*" (Corte cost. 13 gennaio 2014 n. 1), esorbitante rispetto alla funzione di correttivo del sistema elettorale proporzionale a garanzia della governabilità, e dunque tale da realizzare un bilanciamento non equilibrato tra quest'ultima esigenza e quella di rispetto della volontà popolare.

Non è il caso che si pone in questa sede, che riguarda la distribuzione del premio di maggioranza fra le circoscrizioni delle liste facenti parte di un medesimo gruppo.

Al riguardo la giurisprudenza ha già avuto modo di considerare come "*il legislatore (nel caso di specie regionale) dispone di ambiti di discrezionalità più ampi rispetto al caso in cui debbano essere definiti i criteri di ripartizione dei seggi tra le forze politiche contrapposte*", specificando che "*nella distribuzione dei seggi all'interno della singola lista elettorale l'esigenza di rispecchiare quanto più fedelmente la volontà popolare non si pone con la stessa rilevanza di quando si tratta di riconoscere*

alla forza politica di maggioranza presso l'elettorato un peso rappresentativo adeguato a sostenere fiduciariamente un organo di governo, mantenendo nel contempo una proporzione equilibrata con l'espressione del voto a favore le altre formazioni politiche" (Cons. St., sez. V, 11 luglio 2016 n. 3048).

In ogni caso si è già sottolineato come l'esigenza di distribuzione dei seggi considerando la rappresentatività territoriale non può essere inteso nel senso di "*richiedere, quale soluzione costituzionalmente obbligata, un'assegnazione di seggi interamente conchiusa all'interno delle singole circoscrizioni, senza tener conto dei voti che le liste ottengono a livello*" generale (Corte cost. 9 febbraio 2017 n. 35).

Piuttosto il criterio di riparto dei seggi fra le liste circoscrizionali costituisce l'esito del bilanciamento fra "*principi ed esigenze diversi, non sempre tra loro perfettamente armonizzabili*".

A livello nazionale, infatti, l'art. 56 quarto comma della Costituzione prevede che la ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni "*si effettua dividendo il numero degli abitanti della Repubblica, quale risulta dall'ultimo censimento generale della popolazione, per seicentodiciotto e distribuendo i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti*" (Corte cost. 9 febbraio 2017 n. 35, rispetto alle elezioni parlamentari).

La stessa Corte costituzionale ha osservato che il principio desumibile, appunto, dall'art. 56 quarto comma Cost., posto a garanzia di una rappresentanza commisurata alla popolazione di ciascuna porzione del territorio, "*deve essere quindi osservato fin tanto che ciò sia ragionevolmente possibile, senza escludere la legittimità di residuali ed inevitabili ipotesi di traslazione di seggi da una circoscrizione ad un'altra*" (Corte cost. 9 febbraio 2017 n. 35, rispetto alle elezioni parlamentari).

Pertanto, non è la presenza di una regola avente un possibile effetto distorsivo rispetto alla rappresentanza territoriale che determina il mancato rispetto del principio costituzionale, ma l'assenza di una giustificazione.

Proprio con specifico riguardo alla rappresentanza territoriale, la Corte ha precisato che la stessa è indifferentemente determinabile "*in base ai cittadini, o agli elettori, o in base a una combinazione di tali criteri*". Quindi, sulla base di questa premessa, la Corte ha dichiarato inammissibile la questione di costituzionalità portata in quel caso alla sua cognizione, nella quale si era dedotto, in estrema sintesi, che il sistema di riparto previsto per il Parlamento europeo non consentiva di rispettare il numero dei seggi preventivamente attribuito alle singole circoscrizioni sulla base della popolazione residente, a causa dell'applicazione di un criterio fondato sui voti validamente espressi, tale da penalizzare le circoscrizioni con minore affluenza al voto.

La dichiarazione di inammissibilità è stata pronunciata sul rilievo che il sistema concretamente adottato dal legislatore nazionale costituiva "*soltanto uno dei diversi possibili meccanismi in grado di ridurre l'effetto di slittamento di seggi da una circoscrizione all'altra*", spettando a quest'ultimo il compito di individuare "*la soluzione più idonea a porre rimedio alla lamentata incongruenza della disciplina censurata*" (Corte cost. 22 luglio 2010 n. 271).

Si confrontano, in particolare, il criterio della proporzionalità politica (l'assegnazione dei seggi alla forza politica in proporzione ai voti validamente espressi) e il principio della rappresentanza c.d. territoriale, che "*sono difficilmente armonizzabili e, anzi, non possono essere fra loro perfettamente conciliati*".

Esistono, tuttavia, diversi possibili meccanismi correttivi che, senza modificare la ripartizione proporzionale dei seggi, riducono l'effetto traslativo, cioè lo scarto fra seggi conseguiti nelle circoscrizioni in base ai voti validamente espressi e seggi ad esse spettanti in base alla popolazione.

Nondimeno questi meccanismi "*conseguono tale obiettivo al prezzo di alterare, in maggiore o minore misura, il rapporto proporzionale fra voti conseguiti e seggi*

attribuiti a ciascuna lista nell'ambito della singola circoscrizione" (Corte cost. 22 luglio 2010 n. 271).

Applicate queste coordinate al caso di specie, il sistema unitario di distribuzione tra la singola lista dei seggi consiliari previsto dalla disposizione censurata, basato non solo sulla graduatoria decrescente di voti residui, ma anche sul suo progressivo scorrimento, pur nell'ambito di diverse fasi di riparto, non denota una scelta irragionevole del legislatore regionale pugliese.

Essa si configura piuttosto come una delle possibili soluzioni per assicurare una rappresentanza territoriale diffusa tra le sei circoscrizioni elettorali della Regione Puglia. E ciò anche considerando che "*l'uguaglianza di voto deve essere garantita nel momento in cui il voto stesso viene espresso e non implica che si estenda al risultato del voto, ossia al peso concreto che assume sulla base del sistema elettorale prescelto (cfr. Corte Cost., 1/2014, n.275/2014 e Cons. Stato, sez. II n. 5810/2021 cit., sez. V, n. 3254/2011)*" (Cons. Stato, sez. II, primo febbraio 2024 n. 1011).

Infatti, la graduatoria decrescente viene in evidenza dopo l'assegnazione dei seggi a quoziente intero, che garantisce la stretta aderenza con la provenienza territoriale del voto.

Essa, in quanto funzionale all'attribuzione dei seggi con i resti elettorali, è finalizzata a colmare il divario tra il consenso espresso dai cittadini e la rappresentanza degli stessi in consiglio regionale. E' formata sulla base dei voti residuati ed è espressa in funzione (anche) del relativo quoziente elettorale circoscrizionale. Deriva dal prodotto per cento del numero dei voti residuati di ciascuna lista, diviso per il quoziente elettorale circoscrizionale, che tiene conto delle cifre elettorali delle liste. Fra le variabili che incidono sulla formazione della graduatoria sono quindi presenti le cifre elettorali, e quindi i voti riportati dalle liste (art. 15 comma 5 della legge n. 108 del 1968, come modificata dalla legge regionale).

Il legislatore non ha quindi optato per una graduatoria basata sui voti residui in valore assoluto, ma ha imposto di rapportare tali voti al quoziente elettorale di ciascuna circoscrizione.

La graduatoria decrescente fotografa l'incidenza relativa del consenso ottenuto da una lista, premiando non chi ha più resti "in assoluto" (non risultando quindi rilevante detto dato e tanto meno il numero dei candidati nelle diverse circoscrizioni), ma chi ha i resti "più pesanti", in proporzione al proprio contesto circoscrizionale.

La scelta del legislatore è quindi quella di dare evidenza, dopo l'assegnazione dei seggi a quoziente intero, ai voti residuati, "pesandoli" in ragione della popolazione delle singole circoscrizioni.

Infatti, nelle circoscrizioni aventi un maggiore "peso" demografico ed elettorale, i voti si trasformano, in applicazione del metodo proporzionale e della regola dei quozienti interi, sin dalla fase iniziale in seggi.

Invece, nelle circoscrizioni aventi un minore "peso" demografico ed elettorale, i voti si trasformano con maggiore difficoltà in seggi, in applicazione del metodo proporzionale e della regola dei quozienti interi.

Per compensare detto effetto interviene il meccanismo correttivo fondato sulla graduatoria decrescente, in base al quale la prima circoscrizione della graduatoria, e le successive in ordine decrescente, risultano quindi prioritariamente considerate in quanto è più elevato il peso dei voti residui.

Pertanto, il peso di ogni voto residuo, da calcolare secondo le regole stabilite dal legislatore, che danno luogo alla tabelle contenute nel par. 16 del verbale, che riportano la percentuale delle varie circoscrizioni (che non può essere diversamente determinata, applicando regole non previste), è quindi diverso a seconda della circoscrizione, risultando proporzionalmente meno incisivo nelle circoscrizioni aventi più votanti, che quindi tendenzialmente ricevono maggiori seggi nella prima fase, specie con riferimento all'assegnazione per quozienti interi.

In tale prospettiva non rilevano, al fine di verificare la rappresentatività e la proporzionalità, esclusivamente i seggi assegnati alle liste circoscrizionali nella seconda fase dello scrutinio elettorale ma i seggi complessivamente assegnati alle stesse.

10.13. Si aggiunge che, allorquando debbono essere distribuiti un numero limitato di seggi a fronte di un ben più numeroso numero di voti, territorialmente distribuiti, la presenza di seggi residui da attribuire dopo avere scorso tutta la graduatoria costituisce evento possibile.

In tal caso la successiva distribuzione dei seggi, qualunque sia la graduatoria e il criterio di scorrimento, presenta un effetto distorsivo, che non può comunque determinare la non distribuzione dei seggi residui (evento ancora più distorsivo) al fine di garantire un trattamento paritario fra le circoscrizioni.

Piuttosto le prerogative di massima rappresentatività del sistema impongono comunque di assegnare i seggi alle singole liste circoscrizionali anche una volta ultimato lo scorrimento della graduatoria decrescente, ripercorrendola nuovamente, secondo il criterio dei massimi resti.

Considerato quanto sopra, la scelta risponde a un criterio di razionalità, anche considerando che la disciplina delle elezioni regionali non è preordinata a garantire la rappresentanza dei territori provinciali (*rectius* circoscrizionali) in sé considerati ma tutela la distinta esigenza di una distribuzione dei seggi in proporzione alla popolazione delle diverse parti del territorio nazionale: l'eletto è infatti rappresentante per tutta la regione, senza caratterizzazione del mandato su base circoscrizionale (Corte cost. 9 febbraio 2017 n. 35, rispetto alle elezioni parlamentari).

Del resto, sono possibili "*una pluralità di soluzioni, nessuna delle quali costituzionalmente obbligata*" (Corte cost. 22 luglio 2010 n. 271) e l'"*ampia discrezionalità legislativa*" nella scelta del modello elettorale è sindacabile in sede di

controllo di costituzionalità solo se "*manifestamente irragionevole*" (sentenza 13 gennaio 2014 n. 1).

10.14. Pertanto, non vi sono i presupposti per ritenere che l'attribuzione di due seggi alla lista circoscrizionale BAT nella seconda fase della procedura violi l'art. 15 comma 6 n. 5 lett. a) e i principi costituzionali sopra richiamati.

Né si ravvisano i presupposti per la rimessione della questione alla Corte costituzionale.

Il procedimento seguito dall'Ufficio elettorale regionale risulta conforme a detta interpretazione laddove ha applicato la regola in base alla quale, nel caso in cui "*tutti i posti della graduatoria abbiano già dato luogo all'assegnazione di seggi*", i seggi sono attribuiti a partire dalla prima circoscrizione della medesima graduatoria.

L'assegnazione dei sette seggi del Partito democratico (quale premio di premio di maggioranza) alle liste circoscrizionali è stata effettuata ricominciando a scorrere la graduatoria dal principio, quindi dalla circoscrizione BAT (già beneficiaria di un seggio ottenuto coi resti in sede collegio unico regionale nella prima fase dello scrutinio elettorale, su base proporzionale).

Nella seconda fase di scrutinio (relativa all'assegnazione del premio di maggioranza) alla lista della circoscrizione BAT sono quindi attribuiti due seggi risultando prima nella graduatoria decrescente (contenente sei circoscrizioni).

11. Con il secondo motivo l'appellante ha dedotto l'erroneità della sentenza nella parte in cui il Tar non ha considerato che l'asseritamente corretta esegesi della disciplina avrebbe dovuto determinare un numero di seggi alla coalizione collegata al candidato eletto presidente di 32 seggi, anziché di 29.

Secondo l'appellante tutta la legge ha un "impianto proporzionale".

In tesi, in base all'art. 15 comma 6 n. 1 l'Ufficio elettorale dapprima accerta la percentuale raggiunta dalla coalizione e quanti seggi le spettano in base a detta percentuale.

Successivamente, dopo avere valutato "*se – al lordo dei voti già assegnati alla coalizione vincente in base al calcolo di cui all'art. 15, comma 5 – la coalizione vincente ottenga o meno almeno 29 seggi o, il che è lo stesso, se la coalizione vincente non ha raggiunto una percentuale che sia uguale o superiore al 58% (percentuale che corrisponde a 29 seggi sui cinquanta previsti)*".

Nel solo caso in cui la coalizione vincente non abbia ottenuto più del 58% dei voti, si applicano, nella prospettazione dell'appellante, i nn. 2), 3) o 4) del medesimo comma 6, così attribuendo il premio di maggioranza in base alle percentuali accertate.

Laddove invece la coalizione vincente ha ottenuto più del 58% dei voti, allora devono essere assegnati alla stessa i seggi che le spettano percentualmente, senza farsi applicazione del premio di maggioranza.

Pertanto, in tesi, posto che la coalizione collegata al presidente risultato eletto ha conseguito la "cifra elettorale pari a 919.268 voti validi [...] che rappresenta il 63,99% del totale dei voti validi conseguiti" (pagg. 5 e ss. del verbale), alla stessa devono essere assegnati un numero di seggi corrispondenti, cioè 32, o 31, considerando solo i voti di lista.

11.1. Il motivo è infondato.

11.2. La normativa applicabile per le elezioni pugliesi si compone della legge 17 febbraio 1968 n. 108, della legge 23 febbraio 1995 n. 43 e della legge della Regione Puglia 28 gennaio 2005 n. 2, come modificata dalla legge della Regione Puglia 10 marzo 2015 n. 7, che ha modificato la legge statale.

L'impianto normativo prevede l'elezione contestuale del Presidente della Giunta e dei Consiglieri regionali.

La competizione elettorale non è distinta in due segmenti autonomi ma compone un procedimento unitario, nel quale convergono due prospettive, quella dell'elezione del Presidente e quello dell'elezione dell'assemblea elettiva.

Infatti, essa si svolge in un unico contesto temporale.

Dal punto di vista funzionale, la medesima elezione conduce alla nomina degli organi politici, costituiti dal Presidente della Giunta regionale, da un lato, e dal Consiglio regionale, dall'altro, entrambi rappresentativi della medesima comunità territoriale che fa capo alla Regione.

La Corte costituzionale ha sottolineato il nesso di complementarità e integrazione tra forma di governo regionale e legge elettorale, affermando che "*la legge elettorale deve armonizzarsi con la forma di governo, allo scopo di fornire a quest'ultima strumenti adeguati di equilibrato funzionamento sin dal momento della costituzione degli organi della Regione, mediante la preposizione dei titolari alle singole cariche*" (24 settembre 2015 n. 193).

In tale prospettiva 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, considerato il vincolo tra il Consiglio regionale e il Presidente eletto in forza del principio del *simul stabunt, simul cadent* (Corte cost. 24 settembre 2015 n. 193).

Nel sistema pugliese il Presidente è eletto in ragione delle cifre elettorali raggiunte, corrispondente alla somma delle cifre elettorali conseguite da ciascun candidato presidente in tutte le circoscrizioni (art. 15 comma 4 n. 1), con prevalenza, in caso di parità di cifre individuali, del candidato collegato al gruppo o alla coalizione di gruppi che ha conseguito la più alta cifra elettorale (art. 15 comma 4 n. 4).

Per l'elezione dell'assemblea regionale, 23 consiglieri sono eletti con il metodo proporzionale, dapprima a livello di singola circoscrizione e, successivamente, a livello di collegio unico regionale, mentre 27 sulla base della correzione maggioritaria (art. 15).

Innanzitutto, non può quindi affermarsi che per l'elezione del Presidente della Giunta il sistema è maggioritario e per l'elezione del Consiglio regionale il sistema è proporzionale per legge con premio di maggioranza.

In secondo luogo, la correzione maggioritaria dei seggi assegnati per comporre l'assemblea assicura la governabilità, tenendo conto del fatto che "*la legge elettorale deve armonizzarsi con la forma di governo, allo scopo di fornire a quest'ultima strumenti adeguati di equilibrato funzionamento sin dal momento della costituzione degli organi della Regione, mediante la preposizione dei titolari alle singole cariche*" (Corte cost. 24 settembre 2015 n. 193).

Il meccanismo con il quale il legislatore pugliese ha garantito al gruppo o alla coalizione di gruppi collegati al presidente proclamato eletto un certo numero minimo di seggi, che assicuri la governabilità, presenta alcune specificità.

Al riguardo la Corte costituzionale, dopo avere ha ritenuto che "*condizionare il premio al raggiungimento di una soglia calcolata sui voti validi espressi ovvero sugli aventi diritto costituisce oggetto di una delicata scelta politica, demandata alla discrezionalità del legislatore e non certo soluzione costituzionalmente obbligata*", ha evidenziato come la tipologia di relazione fra rappresentanza nell'organo consigliare e voti espressi è rimessa al legislatore, seppur con il limite di "*una tale distorsione della rappresentatività da comportarne un sacrificio sproporzionato*" (Corte cost. 9 febbraio 2017 n. 35).

Il premio di maggioranza è fissato dal legislatore pugliese in un numero complessivo di seggi, di cui è garantito il raggiungimento alle forze che appoggiano il candidato presidente risultato eletto. Esso garantisce alle stesse forze la maggioranza assoluta dei seggi presenti in Consiglio (29, 28 o 27 seggi su 50 a seconda rispettivamente del raggiungimento della quota percentuale del 40%, del 35% o sia inferiore al 35%).

Per differenza è assegnata la rimanente quota dei 27 seggi alle forze di minoranza (comma 7 dell'art. 15).

Quindi, la modalità di funzionamento del premio di maggioranza, per come delineato nella legislazione pugliese, non aggiunge un determinato numero (fisso) di seggi a quelli ottenuti in sede proporzionale.

Piuttosto, il sistema pugliese garantisce la governabilità stabilendo il numero complessivo di seggi destinati al gruppo o alla coalizione che sostengono il candidato eletto presidente, colmando la differenza rispetto ai seggi ottenuti con il sistema proporzionale, al fine di raggiungere un numero di seggi maggioritario.

La quota di seggi (27 in tutto) da assegnare dipende dalla percentuale dei voti validi conseguiti dal gruppo o dalla coalizione di gruppi collegati al presidente proclamato eletto (comma 6 n. 1 dell'art. 15).

La quota di seggi (dei 27 totali) da assegnare alla minoranza è calcolata in via residuale, quali seggi che rimangono dopo avere assicurato alle forze che hanno espresso il presidente la maggioranza nei termini siffatti.

La distinzione fra i 23 seggi attribuiti con il sistema proporzionale e i 27 seggi attribuiti per garantire la stabilità del governo regionale sconta quindi le suddette caratteristiche, che delineano una correlazione fra i seggi assegnati con il sistema proporzionale e i seggi assegnati con la correzione maggioritaria, che ha come obiettivo quello di assicurare alla maggioranza un numero di seggi fra i 27 e i 29, quindi la maggioranza assoluta. La conseguenza è che la minoranza ottiene comunque fra i 21 e i 23 seggi.

La formulazione dell'art. 15 comma 6 n. 1 non lasca dubbi in merito all'intendimento del legislatore.

Infatti solo i primi 23 seggi sono assegnati con il sistema proporzionale (a quoziente intero o in base al collegio unico regionale): in base all'art. 15 comma 5, "*l'Ufficio centrale regionale procede al riparto dei primi 23 seggi dapprima a livello di singola circoscrizione e, successivamente, a livello di collegio unico regionale per la ripartizione degli eventuali seggi circoscrizionali residui*".

I successivi 27 seggi sono assegnati con il sopra richiamato sistema delle percentuali e comportano l'attribuzione alla maggioranza di un numero massimo di 29 seggi (art. 15 comma 6).

In particolare, "*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*" (n. 2 dell'art. 15 comma 6).

"*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*" (n. 3 dell'art. 15 comma 6).

"*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*" (n. 4 dell'art. 15 comma 6).

In ragione dei predetti accertamenti l'Ufficio è tenuto a ripartire "*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*" (n. 5 dell'art. 15 comma 6).

Le predette regole assicurano una parziale rispondenza dei seggi ai voti espressi sulal base del sistema proporzionale, che assicura la rappresentanza in proporzione ai voti ricevuti.

Il sistema è poi completato con la correzione maggioritaria, che, da un lato, garantisce la governabilità e, dall'altro lato, assicura alle minoranze di poter svolgere la propria funzione propulsiva e oppositiva.

Il sistema assicura quindi un equilibrio tra la capacità di governo della maggioranza e la funzione di controllo e dialettica democratica propria delle forze di minoranza in seno all'organo rappresentativo.

In tal senso risultano rispettati i principi fondamentali in materia di elezioni regionali, dettati dall'art. 4 della legge n. 165 del 2004 (in attuazione dell'art. 122 Cost., che demanda al legislatore regionale il sistema di elezione del Presidente e dei consiglieri regionali, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica), a norma del quale le singole regioni debbono provvedere alla "individuazione di un

sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale e assicuri la rappresentanza delle minoranze".

La Corte costituzionale ha affermato che il legislatore gode in materia elettorale di ampia discrezionalità, a condizione che il suo esercizio non si traduca nell'adozione di una disciplina manifestamente irragionevole (Corte cost. 9 febbraio 2017 n. 35, 24 settembre 2015 n. 193 e 13 gennaio 2014 n. 1).

Pertanto, il legislatore pugliese, nel fare uso di detta discrezionalità, ha contemporaneamente rispettato entrambi i suddetti principi.

Rispetto alla disciplina sopra esposta, del resto, "*la pretesa che sulla base di esso si effettui un riparto interno al singolo gruppo di liste diverso da quello tracciato una volta per tutte dalla graduatoria decrescente dei voti di questa in base al relativo quoziente della singola lista circoscrizionale si risolve nel tentativo di introdurre una soluzione normativa devoluta al legislatore e non al giudizio di conformità a Costituzione della Corte*" (Cons. St., sez. V, 11 luglio 2016 n. 3048)

Non vi sono quindi i presupposti per interpretare diversamente l'art. 15 comma 6, né per rimettere la questione alla Corte costituzionale.

12. In conclusione, l'appello è infondato.

La novità e la particolarità delle questioni giuridiche sottese alla presente controversia giustificano la compensazione delle spese del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge, confermando, per l'effetto, la sentenza impugnata.

Spese del presente grado di giudizio compensate.

N. 04936/2026 REG.RIC.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 22 ottobre 2026 con l'intervento dei magistrati:

Diego Sabatino, Presidente

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere, Estensore

Massimo Santini, Consigliere

Diana Caminiti, Consigliere

L'ESTENSORE **IL PRESIDENTE**

Sara Raffaella Molinaro **Diego Sabatino**

IL SEGRETARIO

BOLLETTINO UFFICIALE
della Regione Puglia

Direzione e Redazione: Lungomare Nazario Sauro, 33 - 70121 Bari
Tel. 080 540 6372
Sito internet: https://burp.regione.puglia.it
e-mail: burp@pec.rupar.puglia.it - burp@regione.puglia.it

Responsabile **Dott.ssa Maddea MICCOLIS**

Maddea Miccolis
05.11.2026
16:55:58
GMT+01:00

Edipress dei f.lli Caraglia & C. s.a.s. - 83031 Ariano Irpino (AV)