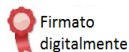


SENTENZA TAR PUGLIA BARI ( SEZIONE TERZA) 21 maggio 2026, n. 613

**Ricorso elettorale n. R.G. 236/2026 proposto da Sergio Clemente c/ Regione Puglia e Ministero dell'Interno e nei confronti di altri.**

N. 00236/2026 REG.RIC.

Publicato il 21/05/2026



N. 00613/2026 **REG.PROV.COLL.**  
N. **00236/2026 REG.RIC.**



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

I N N O M E D E L P O P O L O I T A L I A N O

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia**

**(Sezione Terza)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 236 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 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;

Ministero dell'Interno, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Bari, con sede in Bari, via Melo, 97;

***nei confronti***

N. 00236/2026 REG.RIC.

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

Annagrazia Angolano, rappresentata e difesa dall'avvocato Antonello D'Amico, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Cristian Casili, Giovanni Vurchio, non costituiti in giudizio;

*per l'annullamento*

del verbale delle operazioni dell'Ufficio Centrale Regionale presso la Corte d'appello di Bari del 9 gennaio 2026 avente ad oggetto "*Elezioni del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale della Puglia del 23 e 24 novembre 2025.*"

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 maggio 2026 il dott. Lorenzo Mennoia e uditi per le parti i difensori, avv.ti Enrico Follieri e Giulio Prosperetti per la parte ricorrente; Marco Lancieri, in sostituzione di Antonello D'Amico, per Angolano; Giuseppe Mescia, anche su delega di Franco Gaetano Scoca, per Scapato; l'avv. dello Stato Enrico Giannattasio per il Ministero è presente nelle preliminari; nessuno è comparso per la Regione Puglia;

FATTO e DIRITTO

1. Parte ricorrente ha chiesto, ai sensi dell'art. 130 del codice del processo amministrativo, l'annullamento e la correzione delle operazioni elettorali regionali

N. 00236/2026 REG.RIC.

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 09.01.2026, 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.

1.1. Ha allegato di avere partecipato alle elezioni per il rinnovo del Consiglio regionale e che, all'esito dello scrutinio, i voti validi espressi per le liste circoscrizionali sono risultati pari a 1.328.627, i voti validi espressi per i candidati alla Presidenza sono risultati pari a 1.437.611 e la sua lista ha conseguito 54.317 voti. 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 allegato che l'Ufficio centrale regionale ha nondimeno escluso la lista dalla ripartizione dei seggi, ritenendo che la soglia del 4 per cento dovesse essere calcolata 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. Ha allegato di avere presentato deduzioni all'Ufficio centrale regionale in data 24.12.2025 e 07.01.2026, contestando tale criterio di calcolo, e che tali deduzioni sono state respinte.

1.2. Il ricorrente 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

N. 00236/2026 REG.RIC.

(motivo I). 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 (motivo II).

2. Si è costituita la Regione di Puglia con memoria di stile, rimettendosi alla decisione del Collegio.

3. Si è costituita l'Amministrazione statale e due parti controinteressate, resistendo al ricorso.

4. All'udienza del giorno 20.05.2026 la causa, discussa congiuntamente agli altri ricorsi elettorali chiamati in pari data, è passata in decisione.

5. Il ricorso è infondato.

6. In via pregiudiziale, va dichiarata la carenza di legittimazione passiva del Ministero dell'Interno, estraneo alla competizione elettorale regionale.

7. Va altresì dichiarata la tardività della costituzione della controinteressata Angolano, avvenuta il 28.02.2026, oltre i quindici giorni previsti dall'art. 130 c.p.a. e decorrenti dalla notifica del ricorso nei propri confronti, avvenuta nel caso di specie il 10.02.2026. Non è stato necessario sollevare la questione *ex art. 73*, comma 3 c.p.a. poiché nel corso della discussione dei diversi giudizi è emerso tale profilo di irricevibilità, riferito proprio alla medesima parte seppur in un giudizio connesso (NRG 202600250), discusso contestualmente.

8. Nel merito, la questione posta dal ricorrente non attiene alla correttezza delle operazioni elettorali, ma all'interpretazione delle disposizioni normative della legge elettorale regionale, in ordine al criterio di calcolo della soglia di sbarramento. Il fulcro del ricorso risiede nella definizione del "totale dei voti validi" cui rapportare la percentuale di sbarramento: se cioè tale base di calcolo sia costituita dalla sola somma

N. 00236/2026 REG.RIC.

dei voti espressi per le liste circoscrizionali, ovvero dal totale dei voti espressi per i candidati alla Presidenza della Regione. Sul punto, la questione non è nuova.

9. La normativa applicabile 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. 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 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. La norma, 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 circoscrizionali.

10. Seguendo l'ordine delle censure, occorre esaminare anzitutto la questione di legittimità costituzionale sollevata con il primo motivo. La questione è manifestamente infondata.

N. 00236/2026 REG.RIC.

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 la formazione di stabili maggioranze e assicuri la rappresentanza delle minoranze. La Corte costituzionale ha costantemente 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. n. 35 del 2017, n. 193 del 2015, nn. 1 e 275 del 2014, n. 271 del 2010). La previsione di soglie di sbarramento e delle relative modalità di applicazione costituisce una tipica manifestazione di tale discrezionalità, finalizzata ad evitare la frammentazione della rappresentanza politica e a contribuire alla governabilità (Corte Cost. n. 193 del 2015).

11. Il collegamento tra l'operatività della soglia e il risultato elettorale del candidato Presidente è coerente con la forma di governo regionale prevista dalla Costituzione per il caso del Presidente direttamente eletto, che valorizza il vincolo tra il Consiglio regionale e il Presidente eletto in forza del principio del *simul stabunt, simul cadent* (Corte Cost. n. 193 del 2015). La circostanza che le liste collegate a uno stesso candidato Presidente esprimano sensibilità politiche differenziate non incide sulla legittimità del meccanismo di sbarramento, che opera come filtro unitario volto a contenere la frammentazione della rappresentanza, e non come strumento selettivo delle singole componenti della coalizione. Quanto alla dedotta oscurità normativa, la censura non è fondata: la norma, attraverso la concatenazione di rinvii interni già illustrata, individua con chiarezza la base di calcolo nella somma dei voti validi espressi per i candidati alla Presidenza. L'univocità del dato normativo è confermata dal consolidato orientamento giurisprudenziale formatosi su identica questione (TAR Puglia, Bari, n. 148 del 2021, confermata da Cons. Stato, Sez. II, n. 5838 del 2021), la

N. 00236/2026 REG.RIC.

cui esistenza concorre ad assicurare la prevedibilità del risultato elettorale per l'elettore e per il candidato.

La scelta di ancorare la soglia di sbarramento al totale dei voti espressi per i candidati alla Presidenza, anziché ai soli voti di lista, risponde a una *ratio* coerente con tale principio: il filtro di accesso alla rappresentanza consiliare è calibrato sull'intero consenso espresso per la formazione dell'organo di governo regionale, al fine di evitare che liste dotate di un consenso marginale all'interno della coalizione possano accedere al Consiglio e condizionare la stabilità del governo regionale in misura non proporzionata alla propria forza elettorale. La dedotta penalizzazione delle liste minori non è dunque un effetto irragionevole del sistema, ma il risultato di un bilanciamento tra rappresentanza e governabilità che il legislatore regionale ha operato nell'esercizio della propria discrezionalità.

Va respinta la censura di irragionevolezza fondata sulla dedotta disomogeneità tra voti di lista e voti per i candidati alla Presidenza. La legge elettorale pugliese prevede che l'elettore possa votare il solo candidato Presidente, la sola lista, oppure esprimere il voto disgiunto, e che il voto alla sola lista si estenda automaticamente al candidato Presidente collegato.

Ne consegue che il totale dei voti per i candidati Presidente e il totale dei voti per le liste non coincidono, e che il rapporto tra i voti di una lista e il totale dei voti presidenziali produce una percentuale inferiore a quella che risulterebbe dal rapporto con i soli voti di lista. Tale discrasia è connaturata al sistema e costituisce il frutto di una scelta legislativa consapevole, volta a collegare l'accesso alla rappresentanza consiliare all'intero corpo elettorale che ha concorso alla formazione dell'organo di governo regionale. L'argomento secondo cui la soglia, per effetto di tale meccanismo, potrebbe innalzarsi indefinitamente nell'ipotesi in cui una quota molto elevata di elettori votasse solo per il Presidente è un'ipotesi teorica che, anzitutto, non corrisponde al dato elettorale concreto: lo scostamento registrato nelle elezioni del

N. 00236/2026 REG.RIC.

2025 si attesta intorno a un punto percentuale e non determina un innalzamento della soglia tale da eccedere i limiti della discrezionalità legislativa.

La Corte costituzionale ha precisato che una soglia fissata oltre il 5 per cento risulta di per sé irragionevole, alla stregua del parametro adottato dalla decisione del Consiglio dell'Unione 2002 n. 772 (Corte Cost. n. 239 del 2018): nel caso di specie, la soglia effettiva resta al di sotto di tale limite. In ogni caso, il giudizio controfattuale sviluppato dalla parte ricorrente non considera adeguatamente che, nel caso limite in cui tutti i cittadini avessero votato solo il candidato Presidente e nessun partito avesse quindi superato la soglia di sbarramento, la conseguenza sarebbe la ripetizione della competizione elettorale in assenza di liste idonee a rappresentare la popolazione, superando una situazione (puramente teorica) di stallo; in altri termini, la *reductio ad absurdum* non è sufficiente a dimostrare l'irragionevolezza della legge nonché la sua anche solo possibile contrarietà a Costituzione.

Quanto all'argomento secondo cui la somma delle percentuali delle liste, calcolata sul totale dei voti ai candidati Presidente, non raggiunge il 100 per cento, esso non dimostra l'irragionevolezza della disciplina, ma ne descrive una proprietà matematica: quando il denominatore è superiore alla somma dei numeratori, la somma delle frazioni è necessariamente inferiore all'unità. La dedotta violazione della libertà e dell'eguaglianza del voto non sussiste: il meccanismo di calcolo della soglia opera come condizione di accesso al riparto e non modifica il valore dei voti ai fini dell'attribuzione dei seggi tra le liste ammesse. La questione di legittimità costituzionale è pertanto manifestamente infondata.

12. Anche il secondo motivo, diretto ad offrire un'interpretazione conforme a Costituzione per evitare la remissione alla Corte, è infondato.

13. La prospettazione del ricorrente, secondo cui la base di calcolo dovrebbe essere costituita dai soli voti di lista, non trova riscontro nel testo normativo. In materia elettorale, il Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, n. 13 del 1997 ha stabilito che le

N. 00236/2026 REG.RIC.

norme sui procedimenti elettorali riguardano meccanismi matematici e non si prestano ad applicazioni che non trovino nella formulazione letterale un indiscusso supporto, pena l'introduzione di criteri di elezione diversi da quelli voluti dal legislatore.

Su identica questione, il TAR Puglia si è già pronunciato con la sentenza n. 148 del 2021, poi confermata dal Consiglio di Stato, Sez. II, n. 5838 del 2021, chiarendo che il totale dei voti validi riportati da ogni lista va rapportato al totale dei voti validi conseguiti da ciascun candidato Presidente e che tale grandezza coincide con il totale dei voti validi cui la norma fa espresso riferimento. Il Consiglio di Stato, nella medesima pronuncia, ha ribadito che la norma è del tutto perspicua nel riferirsi ai voti espressi in favore dei candidati alla carica di Presidente e che non vi sono margini per una lettura di diverso tenore. Il rinvio dell'art. 15, comma 4, punto n. 9, al "*totale dei voti validi conseguiti nella regione di cui al numero 2*" non è un rinvio alla nozione generica di voto valido, ma un rinvio specifico alla grandezza numerica determinata ai sensi del punto n. 2, che si fonda sulle cifre elettorali dei candidati Presidente.

La dedotta distinzione funzionale tra l'elezione del Presidente e l'elezione del Consiglio, ancorché descrittiva di un dato reale, non supera il vincolo testuale della norma, che opera un collegamento espresso tra le due competizioni ai fini della soglia di sbarramento. La circostanza che il riparto dei seggi tra le liste ammesse avvenga sulla base dei soli voti di lista non dimostra che anche la soglia di accesso debba essere calcolata sulla medesima base: si tratta di due operazioni distinte, disciplinate da norme differenti, ciascuna con una propria *ratio*.

L'argomento subordinato, secondo cui, ove si includessero i voti dei candidati Presidente al denominatore, essi dovrebbero figurare anche al numeratore, propone una formula di calcolo priva di fondamento normativo e incompatibile con la struttura della disposizione. L'esistenza di un giudicato su identica questione interpretativa concorre ad assicurare la prevedibilità del risultato elettorale e conferma che il

N. 00236/2026 REG.RIC.

ricorrente propone formule alternative di conteggio dei voti, nessuna delle quali trova fondamento nel dettato normativo.

14. In definitiva, il ricorso va respinto.

15. Le spese del giudizio, per la peculiarità e complessità delle questioni poste, possono compensarsi tra tutte le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Compensa le spese di lite.

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

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 20 maggio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Blanda, Presidente

Lorenzo Ieva, Consigliere

Lorenzo Mennoia, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**Lorenzo Mennoia**

**IL PRESIDENTE**

**Vincenzo Blanda**

N. 00236/2026 REG.RIC.

IL SEGRETARIO