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.

N. 04934/2026 REG.RIC.

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