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