SENTENZA CONSIGLIO DI STATO (SEZIONE QUINTA) 4 novembre 2026, n. 8045

**Ricorso elettorale in appello n. R.G. 4936/2026 proposto da Lucia Parchitelli c/ Regione Puglia e nei confronti di altri, per la riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Sezione Terza) n. 616/2026**.

N. 04936/2026 REG.RIC.

Pubblicato il 04/11/2026

Firmato digitalmente

**N. 08045/2026 REG.PROV.COLL.**
**N. 04936/2026 REG.RIC.**

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

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 4936 del 2026, proposto da

Lucia Parchitelli, rappresentato e difeso dagli avvocati Luigi D'Ambrosio, Piermassimo Chirulli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

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

***nei confronti***

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

N. 04936/2026 REG.RIC.

Cosimo Borraccino, rappresentato e difeso dall'avvocato Fabrizio Cecinato, che si dichiara antistatario, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;
Paolo Soccorso Dell'erba, rappresentato e difeso dall'avvocato Angelo Pasquale Masucci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***per la riforma***

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Sezione Terza) n. 616/2026, resa tra le parti,

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;
Visti gli atti di costituzione in giudizio di Regione Puglia e di Giovanni Vurchio e di Cosimo Borraccino e di Paolo Soccorso Dell'erba;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 ottobre 2026 il Cons. Sara Raffaella Molinaro e uditi per le parti gli avvocati Caruso su dichiarata delega di D'ambrosio, Chirulli, Cecinato, Giuseppe Mescia su delega di Masucci, Ingravalle;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La controversia riguarda le elezioni per il rinnovo del Consiglio regionale della Puglia svoltesi il 23 e il 24 novembre 2025.
2. La signora Lucia Parchitelli, candidata nella lista Partito democratico nella circoscrizione di Bari, ha chiesto l'annullamento del verbale del 9 gennaio 2026 dell'Ufficio Centrale Regionale presso la Corte d'Appello di Bari e dell'atto di proclamazione degli eletti, nella parte in cui alla lista PD nella circoscrizione di Bari

sono stati attribuiti 3 seggi anziché 4 e nella parte in cui alla coalizione vincente sono stati attribuiti complessivamente 29 seggi anziché un numero superiore.

Con il ricorso lo stesso ha chiesto la correzione dei risultati elettorali, con rideterminazione della ripartizione dei seggi spettanti al "Partito Democratico" tra le circoscrizioni provinciali, con attribuzione di un seggio ulteriore alla propria lista circoscrizionale e, in quanto prima dei non eletti, ha chiesto la rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale della normativa elettorale regionale.

3. Il Tar Puglia – Bari, con sentenza 21 maggio 2026 n. 616, ha respinto il ricorso.

4. La signora Lucia Parchitelli ha appellato la sentenza con ricorso n. 4936 del 2026.

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

DIRITTO

6. L'appello è infondato.

L'esito del giudizio esime il Collegio dal valutare le eccezioni di rito avverso il ricorso e la tardività di costituzione di una delle parti, considerato anche che il giudice di primo grado non ha ricollegato specifiche preclusioni conseguenti a detta tardiva costituzione.

7. La ricorrente ha, in primo grado, articolato due motivi di ricorso.

Anzitutto, l'Ufficio centrale regionale avrebbe utilizzato in modo scorretto la graduatoria dei voti residuati nella seconda fase del procedimento elettorale, poiché, una volta esaurita la graduatoria, il criterio applicabile – sulla base di un'interpretazione conforme a Costituzione della legge ovvero rimettendo la questione alla Corte Costituzionale nel caso di impossibilità di seguire questa linea ermeneutica - non sarebbe il riavvolgimento dalla prima posizione, ma il passaggio alla maggior cifra assoluta di voti, in applicazione del quale il seggio contestato sarebbe spettato alla circoscrizione di Bari.

Ha dedotto in questo senso la violazione dei principi di proporzionalità, rappresentatività e uguaglianza del voto, sostenendo che la circoscrizione di Bari, pur avendo espresso un numero di voti significativamente superiore a quello della circoscrizione BAT, ha ottenuto un pari numero di seggi nella distribuzione interna al gruppo di liste, con lesione degli artt. 3, 48 e 51 della Costituzione. Ha criticato inoltre, il meccanismo di distribuzione dei seggi tra le circoscrizioni, nella parte in cui consente il riutilizzo reiterato della graduatoria dei voti residuati con effetti distorsivi sulla rappresentanza territoriale.

Con il secondo motivo ha dedotto, invece, l'erronea attribuzione dei seggi alla coalizione vincente, sostenendo che il premio di maggioranza avrebbe operato come tetto anziché come soglia minima, comprimendo la rappresentanza proporzionale della coalizione al di sotto del risultato che le sarebbe spettato in base ai voti conseguiti (32 seggi piuttosto che il numero fisso e massimo di 29). In relazione a tale ultimo profilo, ha dedotto la violazione dei principi costituzionali di proporzionalità, ragionevolezza e rappresentanza democratica, con la necessità di modificare gli esiti delle elezioni ovvero, nel caso di impossibilità di interpretazione conforme, di rimettere la questione alla Corte Costituzionale sotto questo specifico profilo.

8. Il Tar, quanto al primo motivo ha fatto riferimento a quanto deciso con sentenza n. 544 del 2026 (oggetto del ricorso n. appello n. 4414 del 2026), richiamando la motivazione *per relationem*.

Il giudice di primo grado ha poi precisato che il criterio alternativo proposto dalla ricorrente, secondo cui, una volta esaurita la graduatoria, l'attribuzione degli ulteriori seggi dovrebbe avvenire in base alla maggior cifra assoluta di voti anziché mediante il riavvolgimento della graduatoria dalla prima posizione, la tesi non trova fondamento nel testo normativo.

Il Tar ha poi ritenuto infondato anche il secondo motivo, posto che la scelta legislativa di articolare la ripartizione in due fasi, una proporzionale e l'altra che assicura la

governabilità, garantendo alla minoranza almeno 21 seggi, assicura un bilanciamento tra la capacità di governo della maggioranza e la funzione di controllo e dialettica democratica propria delle forze di minoranza.

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

In particolare parte appellante, riproponendo i motivi articolati in primo grado, ha dedotto che:

- l'interpretazione resa dal Tar dell'art. 15 della legge n. 108 del 1968, come modificata dalla legge regionale (di seguito: "art. 15") è erronea: l'Ufficio Elettorale, in luogo di attribuire erroneamente i seggi attinti dal premio di maggioranza in base alla graduatoria decrescente già utilizzata per la distribuzione nel Collegio Unico Regionale dei seggi residui, avrebbe dovuto, in tesi, attribuirli alla circoscrizione di Bari in base alla graduatoria stilata con riferimento alla maggior cifra assoluta (numero dei voti totali e non solo residui conseguiti), riportata dallo stesso gruppo nelle varie circoscrizioni; in ogni caso, ove l'innanzi declinata disposizione dovesse essere interpretata nel senso che la graduatoria utilizzanda sia quella decrescente, comunque l'attribuzione dei seggi non sarebbe dovuta avvenire a partire dalla circoscrizione di testa della medesima graduatoria, e cioè, da quella della BAT, in quanto "*il settimo seggio*" non avrebbe potuto "*essere assegnato ripartendo dalla stessa graduatoria dei resti e, cioè dalla circoscrizioni in "testa" (BAT), ma, dalla circoscrizione immediatamente successiva e, cioè, da quella di Lecce*";
- l'interpretazione illustrata dal Tar giustifica la rimessione della questione alla Corte costituzionale;
- è erronea l'attribuzione di 29 seggi alla coalizione dei gruppi di liste collegata al presidente proclamato eletto Antonio Decaro, essendo stata male interpretata la disciplina di settore.

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

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

10.1. Dal verbale 7 gennaio 2026 si evince che:

- il numero di seggi da assegnare, con metodo proporzionale, a livello circoscrizionale, con quoziente intero, è stato determinato in numero pari a 9. Di questi 9 seggi, 6 sono stati assegnati al PD e, nello specifico, 2 sono stati assegnati alla circoscrizione della Provincia di Bari, 1 alla circoscrizione della Provincia di Lecce, 1 alla circoscrizione della Provincia di Taranto, 1 alla circoscrizione della Provincia di Brindisi, 1 alla circoscrizione della Provincia di Foggia;
- il numero di seggi residui da assegnare, sempre con metodo proporzionale, a livello di Collegio Unico Regionale (CUR), con quoziente elettorale regionale, è stato determinato in numero pari a 14;
- di questi 14 seggi, 1 seggio è stato assegnato al PD.
- considerato che nella graduatoria decrescente la circoscrizione della BAT si è classificata al primo posto, il seggio in parola è stato assegnato alla relativa lista circoscrizionale del Partito democratico.

In tal modo, al termine delle operazioni di distribuzione dei primi 23 seggi, al PD sono stati assegnati in totale 7 seggi, dei quali 2 sono stati assegnati alla circoscrizione della Provincia di Bari con quoziente intero, 1 alla circoscrizione della Provincia di Lecce con quoziente intero, 1 alla circoscrizione della Provincia di Taranto con quoziente intero, 1 alla circoscrizione della Provincia di Brindisi con quoziente intero, 1 alla

circoscrizione della Provincia di Foggia con quoziente intero, 1 alla circoscrizione della Provincia BAT con il quoziente regionale (voti residui).

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

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

Di questi, 7 seggi sono stati attribuiti al PD.

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

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

A tal fine sono state considerate le tabelle di cui al par. 16 *bis*, che riporta, fra l'altro, per ogni gruppo di liste, suddiviso per circoscrizioni, i voti residuati, il rapporto fra voti di lista e quoziente elettorale circoscrizionale in percentuale e la posizione nella relativa graduatoria (pag. 108 del verbale, già sopra richiamato). E ciò in quanto, "*in conformità con il principio di unicità del procedimento e del conseguente corollario della stretta concatenazione delle sue varie fasi, per l'individuazione delle circoscrizioni prive di seggio da cui partire per le dette attribuzioni "occorre*

*considerare i seggi assegnati in tutte le precedenti fasi, ivi compresi quelli attribuiti sulla base del quoziente pieno" (a livello di singola circoscrizione)*". Il riferimento è, ad avviso dell'Ufficio, la sentenza del Consiglio di Stato, sez. II, 27 luglio 2021 n. 5618.

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

10.2. Con riferimento all'attribuzione alla circoscrizione BAT dei due seggi in fase di distribuzione del premio di maggioranza (oggetto di controversia), l'Ufficio centrale regionale ha ritenuto di dovere utilizzare la graduatoria "*iniziando dalla prima circoscrizione alla quale, in sede di ripartizione dei ´primi 23 seggi´, non è stato ancora attribuito il seggio*" (pag. 122 del par. 20 del verbale).

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

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

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

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

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

Risulta nel par. 16 *bis* del verbale che alle liste del partito democratico afferenti a tutte e sei le circoscrizioni pugliesi è stato assegnato almeno un seggio (pag. 109). Infatti, considerando tutti i seggi attribuiti nella prima fase (come deciso con sentenza n. 5618 del 2021, oggetto della sentenza di "non" revocazione n. 5162 del 2022, che ha deciso il ricorso del nostro stesso ricorrente), tutte le circoscrizioni hanno ottenuto almeno un seggio.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

10.5. In particolare, ai sensi dell'art. 15 comma 6 n. 5 lett. a) della legge n. 108 del 1968, riguardante la seconda fase dello scrutinio elettorale, la ripartizione, fra le diverse liste circoscrizionali, dei seggi assegnati a un medesimo gruppo avviene "*seguendo la graduatoria decrescente dei voti residuati espressi in percentuale del relativo quoziente elettorale circoscrizionale di cui al quinto comma, lettera a), numero 1), iniziando dalla prima circoscrizione alla quale non è stato ancora attribuito il seggio*".

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

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

10.6. Nella seconda fase l'Ufficio regionale deve quindi innanzitutto valutare se vi sono i presupposti per applicare la prima regola declinata dall'art. 15 comma 6 n. 5 lett. a, in base alla quale la ripartizione, fra le diverse liste circoscrizionali, dei seggi assegnati in sede di riconoscimento del premio di maggioranza, avviene "*seguendo la graduatoria decrescente dei voti residuati espressi in percentuale del relativo quoziente elettorale circoscrizionale di cui al quinto comma, lettera a), numero 1), iniziando dalla prima circoscrizione alla quale non è stato ancora attribuito il seggio*".

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

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

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

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

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

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

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

La formulazione letterale è rilevante.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Non applicandosi detta regola, non rileva la presenza di circoscrizioni che hanno già usufruito dei voti residuati nella prima fase di scrutinio (a base proporzionale), in quanto è stato assegnato loro un seggio in sede di collegio unico regionale, che comunque non risulta conforme alla lettera della legge, così come sopra interpretata.

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

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

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

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

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

Entrambe le regole fanno riferimento alla medesima graduatoria decrescente, senza che quindi si possa ritenere che la valutazione in merito all'assegnazione, o meno, di

seggi, alle circoscrizioni elencate nella graduatoria possa avvenire sulla base di diversi riferimenti.

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

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

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

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

Quindi, se, all'esito della prima fase, tutte le circoscrizioni hanno ricevuto l'assegnazione di un seggio, deve essere scorsa la graduatoria.

La seconda regola di cui all'art. 15 comma 6 n. 5 lett. a), dettata per il caso in cui "*tutti i posti della graduatoria abbiano già dato luogo all'assegnazione di seggi*", prevede espressamente che i seggi assegnati al gruppo (e non ancora ripartiti) sono distribuiti a partire dalla prima circoscrizione della medesima graduatoria.

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

Non può quindi essere accolta una diversa interpretazione di detta regola.

10.9. Pertanto, in mancanza di ulteriori precisazioni, si intende che la graduatoria decrescente va scorsa fino ad esaurimento di seggi. Del resto la seconda regola non pone limiti allo scorrimento della graduatoria.

Pertanto, a graduatoria esaurita, l'Ufficio ricomincia l'assegnazione dalla prima circoscrizione dell'elenco.

Né possono essere considerate circostanze non richiamate dalla disposizione in termini derogatori rispetto alla regola, quali il richiamo, operato dall'appellante, alla "*applicazione dell'impostazione proporzionalistica di base, incentrata sulla forza espressa da ciascuna lista nella relativa circoscrizione elettorale*" o lo scorrimento a partire dalla circoscrizione successiva alla circoscrizione BAT.

La formulazione della disposizione preclude a questo Giudice di poterne tenere conto, considerando quanto sopra illustrato in merito alla rilevanza che la formulazione letterale assume in materia di disposizioni elettorali (Ad. plen., 10 luglio 1997 n. 13), a discapito degli altri canoni interpretativi.

Peraltro, una diversa interpretazione dello scorrimento della graduatoria decrescente, a partire da una posizione diversa dalla prima in graduatoria non assicura comunque la minor lesione possibile del principio di rappresentatività elettorale e, nella specie, della rappresentanza territoriale, posto che comunque si basa sulla graduatoria dei voti

residuati e comporta che, a seconda del numero di seggi da assegnare, non tutte le circoscrizioni beneficino, in tale fase, dello stesso numero di seggi (su detto effetto distorsivo *infra*).

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

In tal senso ha disposto il legislatore pugliese.

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

Né vi sono i presupposti per rimettere la questione alla Corte costituzionale.

10.12. E' dedotta la violazione degli artt. 1, 3, 48, e 51 della Costituzione, nella parte in cui la disposizione impone di continuare a utilizzare la graduatoria dei "voti residuati" una volta esaurito il suo scorrimento invece di considerare i voti assoluti conseguiti dalle liste nelle circoscrizioni.

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

Il meccanismo legislativo censurato nel presente giudizio riguarda la distribuzione dei seggi su base circoscrizionale a favore delle singole liste circoscrizionali appartenenti

al medesimo gruppo, in ragione dell'attribuzione del premio di maggioranza (art. 15, comma 6, nn. 1) e 5).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La distinzione delle due fasi di riparto dei seggi disciplinata dalla legge regionale n. 7 del 2015, una proporzionale e la successiva sulla base del premio di maggioranza (rispettivamente disciplinate dai commi 5 e 6 dell'art. 15, l. n. 108 del 1968, come modificato dalla citata novella), si basa sull'unico elemento discriminante

rappresentato dal correttivo a garanzia della governabilità, che si riverbera sul riparto "esterno" di seggi tra gruppi di liste o coalizioni di gruppi di liste concorrenti.

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

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

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

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

Al riguardo la giurisprudenza ha già avuto modo di considerare come "*il legislatore (nel caso di specie regionale) dispone di ambiti di discrezionalità più ampi rispetto al caso in cui debbano essere definiti i criteri di ripartizione dei seggi tra le forze politiche contrapposte*", specificando che "*nella distribuzione dei seggi all'interno della singola lista elettorale l'esigenza di rispecchiare quanto più fedelmente la volontà popolare non si pone con la stessa rilevanza di quando si tratta di riconoscere*

*alla forza politica di maggioranza presso l'elettorato un peso rappresentativo adeguato a sostenere fiduciariamente un organo di governo, mantenendo nel contempo una proporzione equilibrata con l'espressione del voto a favore le altre formazioni politiche*" (Cons. St., sez. V, 11 luglio 2016 n. 3048).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Nondimeno questi meccanismi "*conseguono tale obiettivo al prezzo di alterare, in maggiore o minore misura, il rapporto proporzionale fra voti conseguiti e seggi*

*attribuiti a ciascuna lista nell'ambito della singola circoscrizione*" (Corte cost. 22 luglio 2010 n. 271).

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

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

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

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

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

La graduatoria decrescente fotografa l'incidenza relativa del consenso ottenuto da una lista, premiando non chi ha più resti "in assoluto" (non risultando quindi rilevante detto dato e tanto meno il numero dei candidati nelle diverse circoscrizioni), ma chi ha i resti "più pesanti", in proporzione al proprio contesto circoscrizionale.

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

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

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

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

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

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

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

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

Piuttosto le prerogative di massima rappresentatività del sistema impongono comunque di assegnare i seggi alle singole liste circoscrizionali anche una volta ultimato lo scorrimento della graduatoria decrescente, ripercorrendola nuovamente, secondo il criterio dei massimi resti.

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

Del resto, sono possibili "*una pluralità di soluzioni, nessuna delle quali costituzionalmente obbligata*" (Corte cost. 22 luglio 2010 n. 271) e l'"*ampia discrezionalità legislativa*" nella scelta del modello elettorale è sindacabile in sede di

controllo di costituzionalità solo se "*manifestamente irragionevole*" (sentenza 13 gennaio 2014 n. 1).

10.14. Pertanto, non vi sono i presupposti per ritenere che l'attribuzione di due seggi alla lista circoscrizionale BAT nella seconda fase della procedura violi l'art. 15 comma 6 n. 5 lett. a) e i principi costituzionali sopra richiamati.

Né si ravvisano i presupposti per la rimessione della questione alla Corte costituzionale.

Il procedimento seguito dall'Ufficio elettorale regionale risulta conforme a detta interpretazione laddove ha applicato la regola in base alla quale, nel caso in cui "*tutti i posti della graduatoria abbiano già dato luogo all'assegnazione di seggi*", i seggi sono attribuiti a partire dalla prima circoscrizione della medesima graduatoria.

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

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

11. Con il secondo motivo l'appellante ha dedotto l'erroneità della sentenza nella parte in cui il Tar non ha considerato che l'asseritamente corretta esegesi della disciplina avrebbe dovuto determinare un numero di seggi alla coalizione collegata al candidato eletto presidente di 32 seggi, anziché di 29.

Secondo l'appellante tutta la legge ha un "impianto proporzionale".

In tesi, in base all'art. 15 comma 6 n. 1 l'Ufficio elettorale dapprima accerta la percentuale raggiunta dalla coalizione e quanti seggi le spettano in base a detta percentuale.

Successivamente, dopo avere valutato "*se – al lordo dei voti già assegnati alla coalizione vincente in base al calcolo di cui all'art. 15, comma 5 – la coalizione vincente ottenga o meno almeno 29 seggi o, il che è lo stesso, se la coalizione vincente non ha raggiunto una percentuale che sia uguale o superiore al 58% (percentuale che corrisponde a 29 seggi sui cinquanta previsti)*".

Nel solo caso in cui la coalizione vincente non abbia ottenuto più del 58% dei voti, si applicano, nella prospettazione dell'appellante, i nn. 2), 3) o 4) del medesimo comma 6, così attribuendo il premio di maggioranza in base alle percentuali accertate.

Laddove invece la coalizione vincente ha ottenuto più del 58% dei voti, allora devono essere assegnati alla stessa i seggi che le spettano percentualmente, senza farsi applicazione del premio di maggioranza.

Pertanto, in tesi, posto che la coalizione collegata al presidente risultato eletto ha conseguito la "cifra elettorale pari a 919.268 voti validi [...] che rappresenta il 63,99% del totale dei voti validi conseguiti" (pagg. 5 e ss. del verbale), alla stessa devono essere assegnati un numero di seggi corrispondenti, cioè 32, o 31, considerando solo i voti di lista.

11.1. Il motivo è infondato.

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

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

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

Infatti, essa si svolge in un unico contesto temporale.

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

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

In tale prospettiva le sorti del governo regionale affidato al Presidente della Regione non sono disgiunte dalla dinamica degli equilibri politici che conducono alla composizione dell'organo consiliare, considerato il vincolo tra il Consiglio regionale e il Presidente eletto in forza del principio del *simul stabunt, simul cadent* (Corte cost. 24 settembre 2015 n. 193).

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

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

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

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

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

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

Il premio di maggioranza è fissato dal legislatore pugliese in un numero complessivo di seggi, di cui è garantito il raggiungimento alle forze che appoggiano il candidato presidente risultato eletto. Esso garantisce alle stesse forze la maggioranza assoluta dei seggi presenti in Consiglio (29, 28 o 27 seggi su 50 a seconda rispettivamente del raggiungimento della quota percentuale del 40%, del 35% o sia inferiore al 35%).

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

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

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

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

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

La distinzione fra i 23 seggi attribuiti con il sistema proporzionale e i 27 seggi attribuiti per garantire la stabilità del governo regionale sconta quindi le suddette caratteristiche, che delineano una correlazione fra i seggi assegnati con il sistema proporzionale e i seggi assegnati con la correzione maggioritaria, che ha come obiettivo quello di assicurare alla maggioranza un numero di seggi fra i 27 e i 29, quindi la maggioranza assoluta. La conseguenza è che la minoranza ottiene comunque fra i 21 e i 23 seggi.

La formulazione dell'art. 15 comma 6 n. 1 non lasca dubbi in merito all'intendimento del legislatore.

Infatti solo i primi 23 seggi sono assegnati con il sistema proporzionale ( a quoziente intero o in base al collegio unico regionale): in base all'art. 15 comma 5, "*l'Ufficio centrale regionale procede al riparto dei primi 23 seggi dapprima a livello di singola circoscrizione e, successivamente, a livello di collegio unico regionale per la ripartizione degli eventuali seggi circoscrizionali residui*".

I successivi 27 seggi sono assegnati con il sopra richiamato sistema delle percentuali e comportano l'attribuzione alla maggioranza di un numero massimo di 29 seggi (art. 15 comma 6).

In particolare, "*qualora la percentuale di voti validi raggiunta sia pari o superiore al 40 per cento, assegna a essi un numero di seggi tale che assicuri in Consiglio una maggioranza di 29 consiglieri su 50 assegnati*" (n. 2 dell'art. 15 comma 6).

"*Qualora la percentuale di voti validi raggiunta sia inferiore al 40 per cento ma non anche al 35 per cento, assegna a essi un numero di seggi tale che assicuri in Consiglio una maggioranza di 28 consiglieri su 50 assegnati*" (n. 3 dell'art. 15 comma 6).

"*Qualora la percentuale di voti validi raggiunta sia inferiore al 35 per cento, assegna a essi, un numero di seggi tale che assicuri in Consiglio una maggioranza di 27 consiglieri su 50 assegnati*" (n. 4 dell'art. 15 comma 6).

In ragione dei predetti accertamenti l'Ufficio è tenuto a ripartire "*i seggi così come determinati, per effetto del verificarsi di una delle condizioni di cui ai numeri 2), 3) o 4) tra le liste del gruppo o della coalizione di gruppi collegati al presidente proclamato eletto*" (n. 5 dell'art. 15 comma 6).

Le predette regole assicurano una parziale rispondenza dei seggi ai voti espressi sulal base del sistema proporzionale, che assicura la rappresentanza in proporzione ai voti ricevuti.

Il sistema è poi completato con la correzione maggioritaria, che, da un lato, garantisce la governabilità e, dall'altro lato, assicura alle minoranze di poter svolgere la propria funzione propulsiva e oppositiva.

Il sistema assicura quindi un equilibrio tra la capacità di governo della maggioranza e la funzione di controllo e dialettica democratica propria delle forze di minoranza in seno all'organo rappresentativo.

In tal senso risultano rispettati i principi fondamentali in materia di elezioni regionali, dettati dall'art. 4 della legge n. 165 del 2004 (in attuazione dell'art. 122 Cost., che demanda al legislatore regionale il sistema di elezione del Presidente e dei consiglieri regionali, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica), a norma del quale le singole regioni debbono provvedere alla "individuazione di un

sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale e assicuri la rappresentanza delle minoranze".

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

Pertanto, il legislatore pugliese, nel fare uso di detta discrezionalità, ha contemporaneamente rispettato entrambi i suddetti principi.

Rispetto alla disciplina sopra esposta, del resto, "*la pretesa che sulla base di esso si effettui un riparto interno al singolo gruppo di liste diverso da quello tracciato una volta per tutte dalla graduatoria decrescente dei voti di questa in base al relativo quoziente della singola lista circoscrizionale si risolve nel tentativo di introdurre una soluzione normativa devoluta al legislatore e non al giudizio di conformità a Costituzione della Corte*" (Cons. St., sez. V, 11 luglio 2016 n. 3048)

Non vi sono quindi i presupposti per interpretare diversamente l'art. 15 comma 6, né per rimettere la questione alla Corte costituzionale.

12. In conclusione, l'appello è infondato.

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

P.Q.M.

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

Spese del presente grado di giudizio compensate.

N. 04936/2026 REG.RIC.

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

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

Diego Sabatino, Presidente

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere, Estensore

Massimo Santini, Consigliere

Diana Caminiti, Consigliere

**L'ESTENSORE** **IL PRESIDENTE**

**Sara Raffaella Molinaro** **Diego Sabatino**

IL SEGRETARIO