

ECC.MO CONSIGLIO DI STATO IN S.G.

* * * * *

Appello ex art. 131 cod. proc. amm.

Per il sig. FOGLIO Raffaele, nato a Foggia il 12.02.1970 ed ivi residente alla via Padre Antonio da Olivadi n. 59 (c.f. FGLRFL70B12D643M) e il sig. SCARPIELLO Giuseppe nato a Foggia il 18.12.1967 ed ivi residente alla via Gaetano Salvemini 76 (c.f.SCRGPP67T18D643B) nella qualità di elettori al Consiglio Regionale della Puglia per le elezioni del 23 e 24 novembre 2025 della lista AVANTI POPOLARI CON DECARO CANDIDATO PRESIDENTE, rappresentati e difesi dagli Avv. Prof. Gennaro TERRACCIANO del Foro di Roma (TRRGNR60E08F839R) il quale dichiara di volere ricevere gli atti al seguente indirizzo PEC: gennaroterracciano@ordineavvocatiroma.org, Avv. GILBERTO MERCURI del Foro di Foggia (c.f. MRCGBR55D01C633L), il quale dichiara di volere ricevere gli atti al seguente indirizzo PEC. mercuristudioleale@pec Prof. Avv. Corrado CARUSO(CRSCRS83H26B819P) del Foro di Bologna, il quale dichiara di volere ricevere gli atti al seguente indirizzo PEC:corrado.caruso@ordineavvocatibopec.it , in virtù di procura alle liti allegata in calce al presente ricorso in appello

Contro

l'UFFICIO CENTRALE REGIONALE della Puglia presso la Corte d'appello di Bari, in persona del Presidente pro tempore, appellata

e nei confronti di

REGIONE PUGLIA, in persona del presidente della Giunta e legale rappresentante pro tempore, appellata

nonché

VURCHIO Giovanni, nato ad Andria il 12.7.1971 ed ivi residente (C.F. VRCGNN71L12A285V)

CASILI Cristian (c.f. CSLCST76D29F842Q) E ANGOLANO Annagrazia (c.f. eNGLNGR76S67C136X), rappresentati e difesi dagli Avv.ti Marco LANCIERI, Massimo ALTERIO e Enrico GUIDONE

appellati controinteressati

per l'annullamento e/o la riforma

della sent. TAR Puglia, Bari, Sez. III, 21 maggio 2026, n. 615,

e, di conseguenza, per la correzione

del risultato delle operazioni per l'elezione del Presidente della Giunta Regionale e del Consiglio Regionale della Puglia, svoltesi nei giorni 23 e 24 novembre 2025, ai sensi dell'art. 130, comma 9, cod. proc. amm., con conseguente assegnazione al gruppo di liste denominato "Avanti popolari con Decaro" dei seggi spettanti,

e per l'annullamento

del Verbale delle operazioni dell'Ufficio Centrale Regionale presso la Corte d'appello di Bari relativo all'"Elezione del Presidente della Giunta e del Consiglio regionale della Puglia del 23 e 24 settembre 2025" pubblicato in data 9 gennaio 2026, e dei relativi Allegati, in particolare nella parte in cui ha dichiarato che il gruppo di liste denominata "Avanti popolari con Decaro" ha riportato la percentuale di voti validi del 3,78% escludendolo dall'assegnazione dei seggi e dei successivi calcoli per l'assegnazione dei seggi, nonché di tutti gli atti presupposti, consequenziali e comunque connessi, anche allo stato non conosciuti, tra i quali, senza pretesa di completezza, i Verbali degli Uffici circoscrizionali e gli atti di proclamazione degli eletti al Consiglio regionale della Puglia,

nonché per l'accertamento e la dichiarazione

- che nelle elezioni per il rinnovo del Consiglio regionale della Puglia e per l'elezione del Presidente della Giunta regionale della Puglia del 23 e 24 novembre 2025 il gruppo di liste denominato "Avanti popolari con Decaro" ha superato la soglia del 4% stabilito dall'art. 15, comma 4, della l. 17 febbraio 1968, n. 108, come da ultimo modificato dall'art. 8, comma 1, lett. i), della l. reg. Puglia 10 marzo 2015, n. 7;
- che il gruppo di liste denominato "Avanti popolari con Decaro" ha diritto a concorrere al riparto dei seggi del Consiglio regionale della Puglia;
- che al gruppo di liste denominato "Avanti popolari con Decaro" spettano i seggi del Consiglio regionale della Puglia che risulteranno dal ricalcolo che l'Ufficio Centrale Regionale deve effettuare.

FATTO

1.- Il 23 e 24 novembre 2025 si sono tenute le votazioni per l'elezione del Presidente della Giunta e del Consiglio regionale della Regione Puglia.

Alle suddette votazioni ha partecipato, tra le altre, la lista denominata “Avanti popolari con Decaro Candidato Presidente” (*hinc inde*: “lista” o “Popolari”), nelle cui fila era candidato l’odierno ricorrente.

La suddetta lista apparteneva alla coalizione che appoggiava la candidatura dell’ing. Antonio Decaro.

2.- L’Ufficio Elettorale Centrale presso la Corte d’appello di Bari (*hinc inde*: Ufficio elettorale) si riuniva in data 7 gennaio 2026 per procedere alla proclamazione ufficiale del Presidente della Giunta regionale e dei componenti del Consiglio regionale della Puglia. All’esito di tale riunione, veniva sottoscritto, in data 9 gennaio 2026, il Verbale delle operazioni del suddetto Ufficio elettorale, pubblicato per estratto il 9 gennaio 2026 e, per l’intero, il 13 gennaio 2026.

Tale atto riporta quanto segue:

- alla fine del paragrafo rubricato “Determinazione delle cifre elettorali regionali di ciascun candidato alla carica di Presidente della Giunta regionale e del totale dei voti validi conseguiti nella Regione” (§ 5, pp. 10 sg.) si legge che il “totale voti validi conseguiti nella Regione è pari a 1.436.651” (p. 11), tale somma è pari alla somma dei voti dei candidati alla carica di Presidente della Regione;
- al § 7 (p. 12) si afferma che l’Ufficio “dichiara che il candidato alla carica di Presidente della Giunta regionale sig. Antonio Decaro ha riportato nell’intera Regione, la maggiore cifra elettorale pari a 919.269 voti validi e che detta cifra, espressa in termini percentuali, rappresenta il 63,99% del totale dei voti validi conseguiti da tutti i candidati alla medesima carica”;
- in apertura del § 9 (p. 14) si afferma che “l’Ufficio, per ciascun Gruppo collegato in coalizione, per ciascuna coalizione di gruppi e per i singoli gruppi non collegati ad altri, determina la cifra elettorale regionale e la relativa percentuale rapportata al totale dei voti validi conseguiti nella Regione”;
- ivi si dice altresì che nella Coalizione di gruppi di liste collegata al candidato Presidente Emiliano “per il gruppo di liste n. 3 avente il contrassegno: Avanti Popolari con Decaro Candidato Presidente” Voti validi riportati in tutte le sezioni (cifra elettorale regionale) n. 54317 - Percentuale del Gruppo calcolata sul Totale dei voti validi (cfr. § 5) 3,78%” (p. 16);

- il § 10 è rubricato “Sbarramento dell’8% per coalizioni di gruppi e Gruppi (non collegati ad altri). Ammissione/esclusione dalla ripartizione dei seggi” e ivi si legge “Coalizione di gruppi collegata al Candidato Presidente n. 3 Decaro Antonio, composta dai Gruppi di liste: n. 3 Alleanza Verdi Sinistra, n. 4 Per la Puglia Decaro Candidato Presidente; n.5 Decaro Presidente; n. 6 Partito democratico – Candidato Presidente De Caro; n. 7 Movimento 5 Stelle; n. 8 Avanti Popolari con Decaro Candidato Presidente, che ha ottenuto una percentuale di voti validi pari al 57,88% è ammessa alla ripartizione dei seggi” (p. 18);

- al § 11, rubricato “Sbarramento del 4% per Gruppi uniti in coalizione ad altri gruppi. Ammissione/Esclusione dalla ripartizione dei seggi; b) Rideterminazione della cifra elettorale conseguita e della percentuale raggiunta dalla coalizione al netto dei voti riportati dai gruppi di lista esclusi”, si legge in apertura che “l’Ufficio [...] a norma dell’art. 15, comma 4, n. 12), della legge n. 108/1968, dichiara, altresì, accanto a ciascun Gruppo di liste in coalizione con altri, l’avvenuto *ovvero* il mancato superamento della soglia di sbarramento (4%), di cui all’art. 7, comma 3, della legge 23 febbraio 1995, n. 43, come recepito con modificazioni della L.R. 28 gennaio 2005, n. 2, con la conseguente ammissione *ovvero* esclusione dalla ripartizione dei seggi” (p. 19);

- successivamente, nel medesimo § 11, si legge: “Coalizione di Gruppi di liste collegata al candidato Presidente n. 3 – Decaro Antonio, Gruppo di liste n. 8: Avanti Popolari con Decaro Candidato Presidente, che ha ottenuto una percentuale di voti validi pari al 3,78% è esclusa dalla ripartizione dei seggi” (p. 20).

Il ricorso innanzi al TAR Puglia –BARI

Gli odierni appellanti hanno proposto ricorso al TAR Puglia, sede di Bari, per la correzione del risultato elettorale. In particolare il ricorso censurava l’esclusione dall’assegnazione dei seggi del gruppo di liste aventi come contrassegno “Avanti popolari con Decaro”, articolando due motivi:

Gli atti impugnati non sono legittimi perché ledono i diritti e gli interessi dei ricorrenti, che ne chiedono l’annullamento, ai fini della correzione innanzi indicata per le seguenti motivazioni:

DIRITTO

1.- Violazione degli artt. 3 e 48 Cost. Violazione e falsa applicazione dell'art. 15, comma 4, della l. 17 febbraio 1968, n. 108, come da ultimo modificato dall'art. 8, comma 1, lett. i), della l. reg. Puglia 10 marzo 2015, n. 7. Eccesso di potere per sviamento. Difetto di motivazione.

Il giudizio ha avuto ad oggetto l'illegittima esclusione dal riparto dei seggi del Consiglio regionale della Puglia a seguito delle elezioni del 23 e 24 novembre 2025 operata dall'Ufficio Centrale Regionale presso la Corte d'appello di Bari (hinc inde: Ufficio centrale) del gruppo di liste denominato "Avanti Popolari con Decaro Candidato Presidente" (hinc inde anche: la lista). L'Ufficio centrale, infatti, ha erroneamente assegnato alla lista Popolari una percentuale di voti pari al 3,78%, inferiore - dunque - alla soglia di sbarramento del 4% stabilita dalla legge per l'accesso alla ripartizione dei seggi.

La disposizione che viene in specifico rilievo nel presente giudizio è quella di cui all'art. 15, comma 4, della l. 17 febbraio 1968, n. 108 (Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale), come da ultimo modificato dall'art. 8, comma 1, lett. i), della l. reg. Puglia 10 marzo 2015, n. 7, recante "Modifiche alla legge regionale 28 gennaio 2005, n. 2 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale).

Sia l'art. 10 della Legge n.2/2005 che modifica l'art. 15, comma 4, della l. 17 febbraio 1968, n. 108 al punto 12 ("dalla ripartizione dei seggi esclude, altresì, i gruppi che, anche se uniti in coalizione ad altri, non hanno individualmente superato la soglia del quattro per cento dei voti validi conseguiti nella regione") che il successivo articolo 11 della Legge n.2/2005 che modifica l'art.7 della Legge n.43/1995 enunciano la soglia di sbarramento considerando i voti validi senza esplicitare null'altro. Intendo voti validi di sicuro quelli non contestati ossia quelli di cui al punto due del primo comma dell'articolo 15, comma 1 della l. 17 febbraio 1968, n. 108 come modificata dalla Legge n.7/2015.

Applicando correttamente la legge ai risultati delle elezioni del 23 e 24 novembre 2025 la lista Popolari raggiunge la percentuale di 4,09% dei voti e, di conseguenza, avrebbe dovuto partecipare al riparto dei seggi per la composizione del Consiglio regionale.

Popolari, infatti, ha ottenuto su base regionale (sommando, quindi, i voti conseguiti dalla lista su base circoscrizionale) 54.317 voti. La somma su base regionale di tutti i voti validi espressi alle liste è di 1.328.923 voti (ottenuta sommando i voti conseguiti da tutte le liste nelle varie circoscrizioni).

Di conseguenza, applicando la formula già descritta supra, si ottiene: $54.317 / 1.328.923 \times 100 = 4,09\%$.

.-Violazione degli artt. 1, comma 2, 3, 48, 51 Cost. Questione di legittimità costituzionale.

qualora l'Ecc.mo Collegio avesse ritenuto che l'art. 15, comma 4, della l. 17 febbraio 1968, n. 108, come da ultimo modificato dall'art. 8, comma 1, lett. i), della l. reg. Puglia 10 marzo 2015, n. 7, dovesse essere interpretato come ha fatto l'Ufficio centrale, escludendo anche l'esperibilità dell'interpretazione conforme a Costituzione, esso risulterebbe in contrasto con gli artt. 1, comma 2, 3 e 48 della Costituzione.

Si è chiesto, pertanto, in tale eventualità, che venga sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 4, della l. 17 febbraio 1968, n. 108, come da ultimo modificato dall'art. 8, comma 1, lett. i), della l. reg. Puglia 10 marzo 2015, n. 7, nella parte in cui prevede che la cifra elettorale di ciascun gruppo collegato in coalizione, di ciascuna coalizione di gruppi e dei singoli gruppi non collegati ad altri debba essere individuata in rapporto al totale dei voti conseguiti dai candidati Presidente, anziché al totale dei voti conseguiti dalle liste, per violazione degli artt. 3 e 48 Cost.

LE COSTITUZIONI DELLE CONTROPARTI

Il ricorso è stato regolarmente notificato alle controparti ed ai controinteressati. .

Si è costituita in giudizio la Regione Puglia, senza prendere posizione in merito al ricorso si sono costituiti altresì i controinteressati .

Si sono costituiti, altresì, i consiglieri regionali indicati in epigrafe per resistere al ricorso in qualità di controinteressati eccependo la regolarità delle operazioni dell' 'Ufficio Centrale Regionale e la insussistenza dei presupposti per la questione della incostituzionalità delle norme inerenti.

7.- Il TAR Puglia, Bari, Sez. III, con la sentenza indicata in epigrafe e qui appellata, ha respinto il ricorso.

La sentenza in epigrafe è errata e deve essere annullata e/o riformata per i seguenti motivi di

DIRITTO

Premessa.

Il presente giudizio ha per oggetto l'illegittima esclusione dal riparto dei seggi del Consiglio regionale della Puglia a seguito delle elezioni del 23 e 24 novembre 2025 operata dall'Ufficio Centrale Regionale (UCR) del gruppo di liste denominato "Avanti Popolari con Decaro Candidato Presidente" (hinc inde anche: la lista).

L'Ufficio centrale, infatti, ha erroneamente assegnato alla lista Popolari una percentuale di voti pari al 3,78%, inferiore - dunque - alla soglia di sbarramento del 4% apparentemente stabilita dalla legge per l'accesso alla ripartizione dei seggi.

Il punto centrale della controversia è rappresentato dalla grandezza che deve indicarsi al denominatore che esprime il calcolo della suddetta percentuale (che al numeratore vadano indicati i voti validi conseguiti dalla lista è, invece, pacifico). Orbene:

a) l'UCR ha indicato la somma dei voti conseguiti dai candidati alla Presidenza della Giunta regionale (pari a 1.436.651);

b) la corretta interpretazione della legge, invece, impone di indicare la somma dei voti conseguiti da tutte le liste (pari a 1.328.923), con la conseguenza che la percentuale conseguita dalla lista Popolari è pari al 4,09% dei voti e, di conseguenza, avrebbe dovuto partecipare al riparto dei seggi per la composizione del Consiglio regionale.

La sentenza qui appellata ha respinto la prospettazione degli odierni appellanti (e ricorrenti in primo grado) e ha ritenuto legittima l'operazione dell'UCR.

La sentenza riconosce che la legge pugliese ha introdotto un coefficiente variabile, ovvero una soglia mobile e indeterminata. Precisamente, la legge pugliese fa applicazione di una soglia implicita che sostanzialmente pone nel nulla quella esplicita e apparente del 4% stabilita dal legislatore.

I vizi della pronuncia gravata sono evidenti per i seguenti

MOTIVI

1 - Error in iudicando per violazione degli artt. 3 e 48 Cost.; dell'art. 15, comma 4, della l. 17 febbraio 1968, n. 108, come da ultimo modificato dall'art. 8, comma 1, lett. i), della l. reg. Puglia 10 marzo 2015, n. 7. Eccesso di potere per sviamento. Difetto e contraddittorietà di motivazione.

La sentenza impugnata, richiamando alcuni precedenti immediatamente rilevanti per il caso che si discute, ha affermato che "*vi sono giudicati della giustizia amministrativa (TAR Puglia, sez. III, 25 gennaio 2021, n. 148, confermata da Cons. St., sez. II, 9 agosto 2021, n. 5838;*

anche TAR Puglia, sez. III, 22 gennaio 2021, n. 142, confermata da Cons. St., sez. II, 9 agosto 2021, n. 5810), che – deve ritenersi – hanno contribuito a formalizzare un assetto interpretativo, che va assunto come tale, al fine di assicurare la intelligibilità del risultato elettorale regionale (de iure condito); **resta invece attribuita alla responsabilità del Consiglio regionale la competenza a migliorare pro futuro la formulazione di siffatta legge, nel caso modificando le parti ritenute opportune (de iure condendo)**”. Poco più avanti, la sentenza afferma che “l’*esegesi letterale della disposizione, di cui all’art. 15, comma 4, punto n. 9, legge elettorale vigente, conduce l’interprete, **seppure con una certa fatica ricostruttiva** dovuta ai plurimi richiami incrociati, a ritenere che, in estrema sintesi, per stabilire il superamento della soglia di sbarramento del 4% da parte di ciascun gruppo collegato in coalizione, il totale dei voti validi riportati da ogni lista, pur se collegata in coalizione, va rapportato al totale dei voti validi conseguiti da ciascun candidato Presidente, che poi, nella distribuzione dei seggi allo schieramento politico che nella competizione elettorale è prevalso, coinciderà con il totale dei voti validi assoluti conseguiti dallo stesso. Né è utile discettare circa la omogeneità o meno dei dati da considerare, sommare, o separare, perché ciò induce verso soluzioni ermeneutiche, che si discostano dalla lettera alla vana ricerca di una alternativa postulata migliore ratio legis, che non è affatto della legge e che può offrirsi alle più varie e opinabili ricostruzioni di parte univocamente ricavabile dal **(faticoso)** testo normativo vigente” (le enfasi sono aggiunte).*

Già da queste prime argomentazioni emerge la contraddittorietà della sentenza, che riconosce a più riprese l’inadeguatezza della normativa – e, di conseguenza, dell’interpretazione offerta dall’UCR – di cui è invece necessario tentare una interpretazione costituzionalmente conforme. La contraddizione è evidente.

Da un lato, il TAR afferma che il testo normativo sarebbe chiaro e non consentirebbe letture alternative; dall’altro lato, riconosce che la ricostruzione della regola applicabile richiede una “... fatica ricostruttiva ...”, dipende da “... plurimi richiami incrociati ...” e lessico normativo tutt’altro che pregevole. Ma una disciplina che richiede tale sforzo ricostruttivo, e che incide direttamente sull’esercizio del diritto di voto e sull’accesso alla rappresentanza, non può essere trattata come se fosse una norma in *claris*.

Neppure il richiamo all’Adunanza Plenaria n. 13 del 1997 può ritenersi definitivo e decisivo, perché non è stato chiesto di introdurre una formula arbitraria, slegata dalla normativa, ma di

leggere la soglia secondo la sua funzione, che è quella di misurare la rappresentatività delle liste sui voti di lista; laddove poi una simile lettura non fosse possibile, la questione non va che rimessa alla Corte costituzionale.

La disposizione che viene in specifico rilievo nel presente giudizio è quella di cui all'art. 15, comma 4, della l. 17 febbraio 1968, n. 108 (Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale), come da ultimo modificato dall'art. 8, comma 1, lett. i), della l. reg. Puglia 10 marzo 2015, n. 7, recante "Modifiche alla legge regionale 28 gennaio 2005, n. 2 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale).

Sia l'art. 10 della Legge n.2/2005 che modifica l'art. 15, comma 4, della l. 17 febbraio 1968, n. 108 al punto 12 ("dalla ripartizione dei seggi esclude, altresì, i gruppi che, anche se uniti in coalizione ad altri, non hanno individualmente superato la soglia del quattro per cento dei voti validi conseguiti nella regione") che il successivo articolo 11 della Legge n.2/2005 che modifica l'art.7 della Legge n.43/1995 enunciano la soglia di sbarramento considerando i voti validi senza esplicitare null'altro. Intendo voti validi di sicuro quelli non contestati ossia quelli di cui al punto due del primo comma dell'articolo 15, comma 1 della l. 17 febbraio 1968, n. 108 come modificata dalla Legge n.7/2015.

1.1- Come si vede agevolmente, il suddetto art. 15, comma 4, disciplina il procedimento per la elezione del Presidente della Giunta e per la composizione del Consiglio regionale. Si tratta di un **procedimento unitario sotto il profilo giuridico**, ma **analiticamente e logicamente distinguibile in due fasi**. Tale distinzione è necessaria, se non altro, a ordinare le attività materiali atte a determinare l'esito elettorale.

a) La prima ha ad oggetto la competizione per la Presidenza della Giunta regionale e si conclude con l'individuazione del candidato Presidente più suffragato (con contestuale proclamazione);

b) la seconda riguarda la competizione per il Consiglio regionale e si conclude con l'individuazione delle liste che partecipano all'assegnazione dei seggi (la concreta assegnazione e distribuzione è disciplinata, poi, dai commi successivi).

Queste due fasi hanno finalità complementari ma distinte: la prima consiste nell'individuazione del **vertice monocratico della giunta**: i voti presi in considerazione servono dunque per scegliere la giunta e decidere il colore politico della maggioranza del consiglio regionale; la seconda fase è invece volta a determinare la rappresentanza numerica e,

quindi, la rappresentatività delle liste. In questa seconda fase, i voti servono dunque a rappresentare o fotografare nel consiglio regionale gli orientamenti politici presenti nel territorio regionale.

La legge elettorale ha, dunque, una doppia anima: la **prima attiene alla governabilità** da assicurare con l'elezione diretta del vertice della Giunta e l'assegnazione del premio di maggioranza; la seconda riguarda **la rappresentatività** dell'intero corpo elettorale, attraverso la distribuzione percentuale dei seggi alle liste sulla base dei voti ottenuti.

1.1.1- Non a caso, allora, la prima fase è finalizzata alla proclamazione del Presidente della Giunta regionale, ed è disciplinata dai nn. da 1) a 6) dell'art. 15, comma 4. In estrema sintesi, l'Ufficio centrale:

- i) determina la cifra elettorale di ciascun candidato Presidente;
- ii) determina il totale dei voti ottenuti da tutti i candidati alla Presidenza;
- iii) determina la percentuale conseguita da ciascun candidato Presidente rapportando le grandezze determinate *sub i)* e *ii)*;
- iv) proclama eletto il candidato Presidente che ha ottenuto la cifra elettorale regionale più alta;
- v) individua il candidato classificatosi al secondo posto.

È evidente che l'Ufficio centrale regionale nel corso di questa fase prende in considerazione solo ed esclusivamente i voti che riguardano i candidati alla carica di Presidente della Giunta regionale, basandosi sui risultati dei Verbali dei singoli Uffici elettorali circoscrizionali. L'Ufficio centrale regionale somma i voti conseguiti in sede circoscrizionale dai vari candidati alla Presidenza, determina la cifra elettorale regionale di ciascuno di essi e proclama eletto Presidente della Giunta regionale il candidato con la cifra elettorale regionale più alta (il calcolo del rapporto percentuale fra questa e il totale dei voti validi espressi per i candidati Presidente non produce effetti sull'individuazione del vincitore, ma è compiuto a mero titolo conoscitivo).

In concreto, nel caso *de quo*, il candidato alla presidenza della Giunta regionale che ha ottenuto la maggiore cifra elettorale è l'ing. Antonio Decaro, proclamato eletto Presidente della Giunta regionale della Puglia. Come descritto in narrativa, egli ha conseguito 919.269 voti validi. La somma dei voti validi ottenuti da tutti i candidati alla carica di Presidente è di 1.436.651 voti.

È agevole, dunque, calcolare anche la percentuale della cifra elettorale del Presidente eletto. La formula per il calcolo della percentuale è la seguente:

$$\text{cifra elettorale individuale} / \text{cifra elettorale totale} \times 100.$$

Applicando tale formula al caso concreto si ottiene $919.269 / 1.436.651 \times 100 = \underline{\underline{63,99\%}}$ (arrotondato per eccesso)

1.1.2 - Esaurita la prima fase, volta a determinare il vertice della giunta regionale, si passa alla seconda, disciplinata dai nn. da 7) a 12) dell'art. 15, comma 4. Questa fase ha la finalità di individuare le liste legittimate a concorrere al riparto dei seggi nel Consiglio regionale. La legge elettorale regionale, infatti, prevede due soglie di sbarramento per accedere al riparto: dell'8% per le liste non coalizzate; del 4% per le liste coalizzate.

In estrema sintesi, l'Ufficio centrale deve determinare:

- i) *“la cifra elettorale di ciascun gruppo di liste”, cioè delle liste che su base circoscrizionale hanno lo stesso contrassegno;*
- ii) *“la cifra elettorale di ciascuna coalizione di gruppi”, sommando le cifre elettorali dei gruppi di lista facenti parte della medesima coalizione;*
- iii) *la somma dei voti validi espressi su base regionale: tale grandezza si ottiene sommando “le cifre elettorali di ciascun gruppo collegato in coalizione, di ciascuna coalizione di gruppi e dei singoli gruppi non collegati ad altri”;*
- iv) *la percentuale dei voti conseguiti da ciascun gruppo collegato in coalizione, da ciascuna coalizione e dai singoli gruppi non coalizzati: tale percentuale si ricava dal rapporto tra la rispettiva cifra elettorale e la cifra determinata *sub iii*).*

A questo punto esclude dal riparto le coalizioni o i gruppi di lista (coalizzati o meno) che non superano le soglie di sbarramento stabilite dalla legge (8% per le coalizioni e 4% per i gruppi di lista coalizzati).

Applicando correttamente la legge ai risultati delle elezioni del 23 e 24 novembre 2025 la lista Popolari raggiunge la percentuale di 4,09% dei voti e, di conseguenza, avrebbe dovuto partecipare al riparto dei seggi per la composizione del Consiglio regionale.

La lista Popolari, infatti, ha ottenuto su base regionale (sommando, quindi, i voti conseguiti dalla lista su base circoscrizionale) 54.317 voti. La somma su base regionale di tutti i voti validi espressi alle liste è di 1.328.923 voti (ottenuta sommando i voti conseguiti da tutte le liste nelle varie circoscrizioni).

Di conseguenza, applicando la formula già descritta *supra*, si ottiene: $54.317 / 1.328.923 \times 100 = 4,09\%$.

1.2- Come emerge dal Verbale delle operazioni, l'Ufficio centrale è giunto a una conclusione diversa, frutto di un'errata applicazione della legge. Come già descritto in narrativa, al § 11 del Verbale si legge: "Coalizione di Gruppi di liste collegata al candidato Presidente n. 3 – Decaro Antonio, Gruppo di liste n. 8: Avanti Popolari con Decaro Candidato Presidente, che ha ottenuto una percentuale di voti validi pari al 3,78% è esclusa dalla ripartizione dei seggi" (p. 20).

Tale percentuale è ottenuta modificando illegittimamente il denominatore della formula descritta *supra*. L'Ufficio, infatti, come si evince dall'Allegato al verbale, ha rapportato la cifra elettorale del gruppo Popolari alle "cifre elettorali conseguite da ciascun presidente in tutte le circoscrizioni" (l'operazione svolta dall'Ufficio centrale è la seguente: $54.317 / 1.436.651 \times 100 = 3,78$).

Indubbiamente, una tale soluzione dimostra come sia irragionevole la previsione della legge elettorale della Regione Puglia che altera ogni utile criterio di rappresentatività democratica.

Il giudice costituzionale ha affermato che "*Il sistema elettorale*", infatti, "*pur costituendo espressione dell'ampia discrezionalità legislativa, non è esente da controllo, essendo sempre censurabile in sede di giudizio di costituzionalità quando risulti **manifestamente irragionevole** (sentenze n. 242 del 2012 e n. 107 del 1996; ordinanza n. 260 del 2002)*", ciò in quanto anche le norme inerenti ai sistemi elettorali soggiacciono allo "*scrutinio di proporzionalità e di ragionevolezza*" (sent. n. 1 del 2014) (enfasi aggiunta).

1.3 - Irragionevole e sproporzionata è l'interpretazione seguita dall'Ufficio centrale elettorale, se si considera che il calcolo sul totale dei voti espressi per le liste e quelli per il candidato Presidente porta la somma delle percentuali ad un totale che è pari al 92,35% e non al 100%, come risulta dal confronto delle percentuali delle due tabelle che si riportano.

- Tabella n.1 (Calcolo della percentuale attribuita alle liste considerando il rapporto tra la cifra elettorale ottenuto da ogni singola lista ed il numero totale dei voti attribuiti a tutte le liste)

N. LI	Denominazione	Voti validi lista	Totale Voti di lis	% Lista
1	Partito Democratico	344.229	1.328.627	25,91

2	Decaro Presidente	168.944	1.328.627	12,72
3	Per la Puglia De Candidato Presidente	113.515	1.328.627	8,54
4	Movimento 5 Stelle	95.963	1.328.627	7,22
5	Alleanza Verdi e Sinistra	54.358	1.328.627	4,09
6	Avanti Popolari con De Candidato Presidente	54.306	1.328.627	4,09
7	Fratelli D'Italia Gio Meloni	248.905	1.328.627	18,73
8	Forza Italia – Berlusco PPE Lobbuono Presidente	121.014	1.328.627	9,11
9	Lega Puglia	106.852	1.328.627	8,04
10	Noi Moderati	10.997	1.328.627	0,83
11	La Puglia con Noi	1.127	1.328.627	0,08
12	Puglia Pacifista e Popola	6.734	1.328.627	0,51
13	Alleanza Civica per la Pu	1.683	1.328.627	0.13
TOTALE		1.328.627	100%	

- Tabella n.2 (Calcolo della percentuale attribuita alle liste considerando il rapporto tra la cifra relativa ai voti ottenuti dalla singola lista e la cifra risultante dalla somma dei voti totalizzati da tutte le liste oltre ai voti ottenuti dai singoli candidati a Presidente.

N. LISTA	Denominazione	Voti validi lista	Totale Voti di lis Voti Cando Presidenti	% Lista
1	Partito Democratico	344.229	1.437.611	23,94

2	Decaro Presidente	168.944	1.437.611	11,75
3	Per la Puglia De Candidato Preside	113.515	1.437.611	7,89
4	Movimento 5 Stelle	95.963	1.437.611	6,67
5	Alleanza Verdi Sinistra	54.358	1.437.611	3,78
6	Avanti Popolari Decaro Cand Presidente	54.306	1.437.611	3,77
7	Fratelli D'Italia Giorgia Meloni	248.905	1.437.611	17,31
8	Forza Italia Berlusconi – Lobuono Presiden	121.014	1.437.611	8,41
9	Lega Puglia	106.852	1.437.611	7,43
10	Noi Moderati	10.997	1.437.611	0,76
11	La Puglia con Noi	1.127	1.437.611	0,07
12	Puglia Pacifista Popolare	6.734	1.437.611	0,46
13	Alleanza Civica la Puglia	1.683	1.437.611	0,11

TOTALE

1.437.611

92,35%

Il dato è che la somma delle percentuali dei gruppi di lista è pari a 92,35 %, nel caso considerato nella tabella n. 2, ossia quando nel rapporto del calcolo percentuale attribuito ad ogni lista viene

utilizzato un denominatore composto dalla somma tra tutti i voti di lista ed i voti di tutti i candidati a Presidente.

Quando si espongano delle percentuali sul piano matematico e proporzionale, si calcola quanta parte del totale “cento” sia ascrivibile a un certo soggetto od oggetto. Poiché si tratta di sommare plurime “x” (cioè plurimi “%”) di questo “cento”, il totale della somma delle “x” (cioè dei “%”) deve essere cento e non può non essere altro che cento. Non una unità (o frazione) di più, non una unità (o frazione) di meno.

Qualora il calcolo della percentuale del singolo voto, invece, venga fatto mediante il rapporto con la somma derivante dai voti di lista uniti alla somma dei voti dei singoli candidati a Presidente, le percentuali (delle “x”, cioè dei “%”) non sono uguali a 100 (ma al 92,35%). Si tratta, però, di un risultato matematicamente illogico e inaccettabile, che dimostra per tabulas l’erroneità dell’interpretazione normativa seguita e la irragionevolezza e difetto di proporzionalità che genera questi calcoli.

L’Ufficio centrale è così incorso nell’errore di considerare “voti validi” quelli conseguiti dai candidati alla Presidenza, al ben diverso fine della determinazione delle soglie di sbarramento in parola (trascurando, peraltro, di considerare che sono “voti validi” anche i voti di lista e i voti con schede bianche,

È da precisare che l’Ufficio centrale ha compiuto tale illegittima sostituzione del denominatore anche per calcolare la percentuale di tutti gli altri gruppi di liste e coalizioni. Questa linea interpretativa è stata erroneamente avallata dal giudice di prime cure, che ha ritenuto inutile “discettare circa la omogeneità o meno dei dati da considerare, sommare, o separare, perché ciò induce verso soluzioni ermeneutiche, che si discostano dalla lettera della legge e che può offrirsi alle più varie e opinabili ricostruzioni di parte”.

1.3.1 - Di contro, l’interpretazione che qui si propone, è l’unica interpretazione costituzionalmente possibile, in grado di ricondurre la legge pugliese nell’alveo dei principi e delle norme costituzionali.

. 1.3.2 - Anzitutto, l’interpretazione qui sostenuta è l’unica logicamente percorribile.

Quando si calcola una percentuale, infatti, lo si fa mettendo a raffronto grandezze tra loro omogenee. Nella specie, sono grandezze omogenee i voti conseguiti da una singola lista e i voti totali conseguiti da tutte le liste; non sono grandezze omogenee i voti conseguiti dalle liste e i voti totali conseguiti da tutti i candidati Presidente.

Come si è accennato, poi, l'art. 15, comma 4, disciplina due fasi distinte, l'una, che guarda alla governabilità, attiene all'elezione del Presidente della Giunta, l'altra, che mira alla rappresentatività, attiene all'elezione del Consiglio regionale. Le due fasi finirebbero per (indebitamente) confondersi se l'ammissione di una lista al riparto dei seggi venisse fatta dipendere non dal rapporto dei suoi voti con il totale dei voti di lista, ma ... dal rapporto con il totale dei voti per la carica di Presidente.

Del resto, le due grandezze - il totale dei voti validi conseguiti dalle liste e i voti conseguiti dai candidati Presidente - possono non coincidere (e in fatto non coincidono mai, come riconosciuto dallo stesso provvedimento censurato) perché la legge elettorale pugliese stabilisce che: a) l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'elezione dei Consiglieri regionali sia contemporanea; b) l'elettore possa anche votare il solo candidato Presidente, senza manifestare preferenze di lista; c) l'elettore possa votare solo una lista, ma in tal caso il suo voto si estende automaticamente al candidato Presidente collegato; d) si possa esercitare il diritto di voto disgiunto, votando una lista e un Presidente tra loro non collegati. È in ragione di tale disciplina che, da un lato, i voti validi complessivi per l'elezione del Presidente possono essere diversi da quelli complessivi espressi per le liste; dall'altro, che i voti validi espressi per un determinato candidato Presidente possono essere diversi da quelli conseguiti dalle liste che lo appoggiano.

Anche nel caso de quo, come abbiamo visto, le due grandezze non coincidono, sicché si conferma ch'esse devono tenersi distinte anche per le operazioni dei conteggi qui in discussione.

1.3.2.1 - Anche la ratio della soglia di sbarramento impone questa conclusione.

Anzitutto, la soglia serve a impedire che accedano all'organo rappresentativo le liste che hanno avuto un consenso insufficiente, perché la presenza dei "partiti scheggia" (gli *Splitterparteien* di cui si parla in Germania, cioè nel più noto dei Paesi che conoscono la soglia) può rendere disfunzionale la rappresentanza. A questo scopo, si fissa una soglia di sbarramento inderogabile (una *Sperrklausel*), calcolata in termini percentuali.

La Corte costituzionale, con riferimento alla soglia di sbarramento prevista per le elezioni per il Parlamento europeo, ha riconosciuto la legittimità *"delle soglie di sbarramento esplicite, quale quella in esame, con cui si sacrifica l'esigenza di rappresentare l'«universalità» dei cittadini elettori in nome di altri «interessi e valori» (stando alla formula utilizzata dal rimettente) ritenuti parimenti meritevoli di tutela. Questi «interessi e valori» devono essere individuati, essenzialmente, nell'esigenza di assicurare la governabilità e in quella di evitare la*

frammentazione politico-partitica che potrebbe rallentare o paralizzare i processi decisionali all'interno dell'assemblea" (sent. n. 239 del 2018).

Orbene: la soglia serve a misurare la rappresentatività di una lista **per rapporto alle altre**. Non avrebbe senso misurarla per rapporto ai candidati alla Presidenza.

Lo sbarramento, invero, è un istituto giuridico che attiene solo al rapporto **tra liste** e alla competizione **tra liste** fa riferimento.

La soglia di rappresentatività da raggiungere, dunque, deve individuarsi in base alla somma dei voti conseguiti da tutte le liste e solo a quella.

Che sia così lo dimostra proprio il sistema elettorale che ne occupa. La competizione per la carica di Presidente ha una logica specifica e un'autonoma dinamica di raccolta del consenso, tant'è vero che in presenza di candidati alla Presidenza attrattivi il numero dei voti per la competizione presidenziale può essere più alto di quello dei voti per la competizione consiliare. Collegare l'accesso alla rappresentanza da parte di una lista al totale dei voti dei candidati alla Presidenza significa collegarlo non al merito comparativo della lista (alla sua capacità di avere consenso percentualmente significativo per rapporto alle altre liste), ma a un dato **del tutto estrinseco, casuale e arbitrario**, oltre che - come s'è visto - logicamente disomogeneo.

1.3.2.2 - In secondo luogo, fermo quanto appena detto sugli *"interessi e valori"* che consentono l'apposizione di soglie di sbarramento, deve comunque sottolinearsi che la soglia ha pur sempre un effetto "disproporzionale" sull'esito del voto. Come ha affermato la giurisprudenza della Corte costituzionale, richiamando quella del Tribunale costituzionale tedesco, *"In ordinamenti costituzionali omogenei a quello italiano, nei quali pure è contemplato detto principio e non è costituzionalizzata la formula elettorale, il giudice costituzionale ha espressamente riconosciuto, da tempo, che, **qualora il legislatore adotti il sistema proporzionale, anche solo in modo parziale, esso genera nell'elettore la legittima aspettativa che non si determini uno squilibrio sugli effetti del voto, e cioè una diseguale valutazione del «peso» del voto «in uscita», ai fini dell'attribuzione dei seggi, che non sia necessaria ad evitare un pregiudizio per la funzionalità dell'organo parlamentare (BVerfGE, sentenza 3/11 del 25 luglio 2012; ma v. già la sentenza n. 197 del 22 maggio 1979 e la sentenza n. 1 del 5 aprile 1952)"*** (sent. n. 1 del 2014, nello stesso senso sent. n. 35 del 2017).

In altri termini, calcolare la soglia di sbarramento sulla base dei voti validi ottenuti dai candidati presidenti genera un evidente effetto di disorientamento dell'elettore, **che già esprime un voto**

per il governo regionale al momento della scelta del candidato presidente. Da questa scelta deriva l'eventuale assegnazione del premio di maggioranza e risulterebbe **distonico rispetto a questo fine** far dipendere da tale scelta anche il grado di rappresentatività del consiglio. Verrebbe ad essere premiato oltremodo un interesse, quello della governabilità, già perseguito dal premio di maggioranza a favore del candidato presidente più votato. Un'evidente sproporzione, dunque, che renderebbe manifestamente irragionevole la disciplina *de qua*.

In effetti, l'interpretazione accolta dall'Ufficio centrale porterebbe all'imposizione, di fatto, di una duplice soglia di sbarramento: la prima, **esplicita**, formulata dal legislatore, relativa al 4% dei voti validi ottenuti dalla singola lista, la seconda, **tacita o implicita**, indeterminata a priori, perché emergente dal criterio di calcolo della soglia stessa, computata non già sui voti ottenuti dalle liste ma da un elemento del tutto eccentrico alla rappresentatività, quello, appunto, dei voti ottenuti dal candidato presidente.

Secondo il T.A.R. *“Seppur è vero che, a seguire il particolare meccanismo di calcolo del legislatore regionale pugliese, si introduce un coefficiente variabile, nel momento in cui i voti espressi in favore delle liste non coincidono necessariamente con quelli espressi in favore dei candidati alla Presidenza, è altrettanto vero che una simile discrasia rientra nel margine entro cui può legittimamente esplicarsi la discrezionalità del legislatore regionale (pari al 5%). Del resto, le stesse simulazioni elaborate dalla parte ricorrente, per loro natura opinabili, evidenziano uno scostamento percentuale che si attesta approssimativamente intorno all'1% rispetto al dato ufficialmente registrato, mantenendosi dunque ampiamente al di sotto della soglia del 5% prevista per ciascuna lista”* (sentenza impugnata pag. 11).

La sentenza gravata ammette quindi che i voti per le liste e quelli per il Presidente *"non coincidono mai"*. Ciò implica che la soglia effettiva del 4% non sia mai realmente del 4%, ma possa essere più alta di una percentuale variabile e imprevedibile. In un'elezione futura, quella stessa "discrasia" potrebbe portare la soglia effettiva ben oltre il 5%, a seconda dell'affluenza differenziale tra voto di lista e voto presidenziale. L'illogicità di tale sistema appare ancor più evidente ove si considerino le conclusioni cui perviene lo stesso T.A.R. per la Puglia, nella sentenza n. 613 del 2016, vertente sul medesimo oggetto, secondo il quale *“nell'ipotesi estrema e meramente teorica in cui tutti gli elettori esprimessero il proprio voto esclusivamente in favore di un candidato alla Presidenza, senza attribuire alcuna preferenza alle liste collegate, nessuna formazione politica potrebbe superare la soglia di sbarramento. In una simile eventualità, la*

conseguenza non sarebbe già l'irragionevolezza del sistema elettorale, bensì la necessità di procedere alla ripetizione della consultazione” (p. 8).

Tali conclusioni appaiono illogiche e contraddittorie. In primo luogo, l'ipotesi della "*ripetizione della consultazione*" è priva di qualsiasi fondamento normativo e contrasta con il principio di stretta interpretazione letterale che lo stesso TAR afferma di seguire nella decisione gravata.

In secondo luogo, e più radicalmente, il fatto stesso che il Giudice di prime cure sia costretto a ipotizzare - sia pure in via meramente teorica - uno scenario in cui una consultazione elettorale validamente svolta si riveli nei fatti del tutto infruttuosa, dimostra *ex adverso* che il meccanismo di calcolo impiantato dal legislatore pugliese non supera il test di ragionevolezza e coerenza interna della norma. Un sistema elettorale che, nella sua applicazione logicamente conseguente, può condurre alla paralisi dell'organo rappresentativo non può ritenersi immune dal vizio di manifesta irragionevolezza che la Corte costituzionale ha individuato quale limite invalicabile della discrezionalità legislativa in materia.

Le argomentazioni svolte dal T.A.R. rappresentano la prova più lampante dell'irragionevolezza del sistema, dal momento che un sistema elettorale razionale non può contemplare il proprio fallimento come un'opzione.

Per altro verso, la manifesta irragionevolezza della duplice soglia di sbarramento - una esplicita, l'altra tacita - si coglie appieno ove si consideri che la soglia implicita è del tutto svincolata dalla capacità attrattiva del sistema delle liste, derivando da un elemento esterno, accidentale, indipendente dalla forza e dal grado di rappresentatività delle stesse, quale è appunto il numero complessivo dei voti validi ottenuti dai candidati presidente.

Proprio l'assenza di tale legame può dare vita ad esiti paradossali, altamente lesivi del principio di eguaglianza del voto e di rappresentanza politica. In effetti, potrebbe accadere che nessuna delle liste accedrebbe alla distribuzione dei seggi se il corpo elettorale privilegiasse il voto per l'elezione del presidente della Regione e solo una ridotta percentuale degli elettori esprimesse anche il voto di lista. In un caso simile, potrebbe darsi la situazione surreale in cui nessuna lista superi la soglia del 4%. In tal senso, e almeno in teorica, non siamo di fronte a fisiologici “fenomeni di cd. “dispersione del voto”, ovverosia del fenomeno secondo cui “un numero anche apprezzabile dei voti espressi per una lista e/o per un candidato possa non trovare espressione nella attribuzione di seggi nell’assemblea elettiva del caso” (così la sentenza impugnata, p. 9). Siamo invece di fronte a una norma che, per come è stata interpretata, si espone

al rischio di non consentire la funzionalità dello stesso Consiglio regionale. Proviamo ad illustrare il punto con un esempio: se, come nella vicenda in esame, dei 1.400.000 voti espressi a favore dei candidati presidenti solo 350.000 avessero espresso voti per le liste, si creerebbe una soglia implicita, calcolata sui voti complessivi pari al 16%, che impedirebbe a tutte le liste di raggiungere **l'unica soglia espressamente prevista dalla legge, quella del 4%.**

Si tratta, evidentemente, di un'ipotesi che rende evidente l'irragionevolezza dell'interpretazione proposta dall'Ufficio elettorale, avallata dall'impugnato provvedimento del TAR Puglia. D'altro canto, la Corte costituzionale non ha mancato di rilevare la manifesta violazione del principio di rappresentatività, con l'ipotesi, probabilmente meno estrema dell'interpretazione che qui si contesta (posto che, in quel caso, la distribuzione dei seggi alle liste era assicurata, su base proporzionale, a seguito del primo turno), dell'assegnazione di un premio di maggioranza a seguito di ballottaggio tra le liste più votate al primo turno. In quell'occasione la Corte ha rilevato che *«una lista può accedere al turno di ballottaggio anche avendo conseguito, al primo turno, un consenso esiguo, e ciononostante ottenere il premio, vedendo più che raddoppiati i seggi che avrebbe conseguito sulla base dei voti ottenuti al primo turno. Le disposizioni censurate riproducono così, seppure al turno di ballottaggio, un effetto distorsivo analogo a quello che questa Corte aveva individuato, nella sentenza n. 1 del 2014, in relazione alla legislazione elettorale previgente»* (Corte cost., sent. n. 35 del 2017).

L'imprevedibile innalzamento della soglia di sbarramento implicita, **rischia, inoltre, di disorientare l'elettore,** posto che opera *ex post* sulla base di un dato indipendente dall'andamento delle liste. In tal senso, l'interpretazione accolta dall'Ufficio elettorale rischierebbe di minare la consapevolezza del cittadino e, dunque, coartare **la sua libertà al momento del voto.** È questo, un interesse di rango costituzionale che la stessa Corte costituzionale si è premurata di salvaguardare, quando ha dichiarato illegittima la legge n. 240 del 2005, là ove prevedeva il voto bloccato su liste lunghe di candidati. Tale disposizione, infatti, impediva all'elettore di prevedere, con un certo margine di affidamento, i candidati eletti. Secondo la Corte, la scelta elettorale, in una ipotesi simile, *«si traduce in un voto di preferenza esclusivamente per la lista, che – in quanto presentata in circoscrizioni elettorali molto ampie, [...] contiene un numero assai elevato di candidati, che può corrispondere all'intero numero dei seggi assegnati alla circoscrizione, e li rende, di conseguenza, difficilmente conoscibili dall'elettore stesso. [...]». Le condizioni stabilite dalle norme censurate sono, viceversa, tali da*

alterare per l'intero complesso dei parlamentari il rapporto di rappresentanza fra elettori ed eletti. Anzi, impedendo che esso si costituisca correttamente e direttamente, coartano la libertà di scelta degli elettori nell'elezione dei propri rappresentanti [...], che costituisce una delle principali espressioni della sovranità popolare, e pertanto contraddicono il principio democratico, incidendo sulla stessa libertà del voto di cui all'art. 48 Cost.»

1.4 - Come già emerge da tali considerazioni, è il principio dell'interpretazione conforme a Costituzione a imporre la conclusione sopra raggiunta.

Come è noto, per costante giurisprudenza costituzionale, qualora esista un dubbio interpretativo, esso deve essere sciolto in modo tale da evitare di porre la norma interpretata in contrasto con la Costituzione.

Nella specie, l'unica interpretazione rispettosa della Carta fondamentale è quella qui prospettata. Al contrario, l'evidente e sopra segnalata assurdità dell'interpretazione opposta sarebbe tale da porre la legge regionale in evidente contrasto con gli artt. 3 e 48 Cost., sia per il profilo dell'irragionevolezza della disciplina, sia per quello della violazione del principio dell'eguaglianza del voto (il "peso" di ciascun voto di lista, infatti, dipenderebbe da fattori estrinseci e casuali). Com'è noto, invero, l'art. 48 Cost. dispone che il voto è "*personale ed eguale, libero e segreto*".

Questa difesa non intende disconoscere l'ampia discrezionalità legislativa in tema di leggi elettorali, pure a più riprese richiamata dal provvedimento impugnato. La Corte costituzionale, infatti, afferma, con orientamento da tempo consolidato, che la «determinazione delle formule e dei sistemi elettorali costituisce un ambito nel quale si esprime con un massimo di evidenza la politicalità della scelta legislativa» (sentenza n. 242 del 2012; ordinanza n. 260 del 2002; sentenza n. 107 del 1996)". Invero, «non c'è [...] un modello di sistema elettorale imposto dalla Carta costituzionale, in quanto quest'ultima lascia alla discrezionalità del legislatore la scelta del sistema che ritenga più idoneo ed efficace in considerazione del contesto storico» (sent. n. 1 del 2014, cit., poi ripresa dalla Corte nella sent. n. 35 del 2017, cit.).

Anzi proprio in tema di soglia di sbarramento, con riferimento alla legge elettorale per il Parlamento europeo, la Corte costituzionale ha affermato che «la previsione di una soglia di sbarramento non può essere considerata irragionevole, apparendo essa invece funzionale all'obiettivo di razionalizzare l'organizzazione dell'assemblea» (sent. n. 239 del 2018, in senso simile sent. n. 193 del 2015). **Ma questa discrezionalità non può sfociare nella previsione di**

una soglia che, e in sé e per sé considerata, può privare in radice l'elettorato della possibilità stessa di una rappresentanza politica.

2 - Error in iudicando. Violazione degli artt. 1, comma 2, 3, 48, 51 Cost.

Nel secondo motivo di ricorso, questa difesa intende concentrarsi sulla contraddittorietà e sulla carezza motivazionale della sentenza impugnata là ove ha escluso di sollevare questione di legittimità costituzionale sulla disciplina elettorale pugliese. Il TAR Puglia ha ritenuto non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale eccepita dagli odierni appellanti. Ad avviso di questa difesa, le argomentazioni addotte sono contraddittorie e, soprattutto, contrastano con le coordinate normative della Costituzione, come enucleate dal Giudice delle leggi nei giudizi di costituzionalità sulle leggi elettorali.

Prima di entrare *in medias res*, vale la pena ripercorrere per sommi capi le motivazioni riportate dalla censurata sentenza che, si apre, anzitutto, con una sorta di monito rivolto al legislatore pugliese: questi sarebbe infatti tenuto “a migliorare pro futuro la formulazione di siffatta legge, nel caso modificando le parti ritenute opportune” (p. 4, enfasi aggiunta). Lo stesso giudice di prime cure sottolinea la scarsa chiarezza della normativa, affermando che l'interpretazione della stessa può essere tratta al prezzo di “una certa fatica ricostruttiva, dovuta *ai plurimi richiami incrociati*” (p. 8, enfasi aggiunta). Ancora, secondo il TAR Puglia, non è possibile trarre una interpretazione univoca “*dalla lettera della legge*”, “*che può offrirsi alle più varie e opinabili ricostruzioni di parte, alla vana ricerca di una alternativa postulata migliore ratio legis, che non è affatto univocamente ricavabile dal (faticoso) testo normativo vigente*” (p. 9).

Dopo aver invitato il legislatore pugliese a migliorare la legge elettorale e aver rilevato l'opacità della legge pugliese, con un evidente salto logico, il TAR Puglia ha ritenuto la questione di legittimità costituzionale manifestamente infondata. Questo sulla base di una serie di argomenti di seguito compendati:

- a) che la scelta di computare la soglia di sbarramento sul totale dei voti validi ottenuti dai candidati presidenti, “per quanto opinabile”, “*rientra nel margine di discrezionalità consentibile al legislatore regionale, in quanto si è nella sostanza inteso sottoporre la rappresentatività meritevole dell'attribuzione di seggi ad un vaglio, per così dire, “rinforzato” di tenuta sia nel rapporto con le altre liste concorrenti sia nel rapporto con*

l'intera coalizione (nel massimo dei voti espressi e per le liste e per il candidato Presidente), che è risultata, all'esito delle votazioni, maggioritaria.

b) che un simile meccanismo “*assicura l'efficienza della rappresentatività della coalizione*”, poiché tale rappresentatività verrebbe calcolata “**seppur [nel] lessico nient'affatto pregevole**” del legislatore pugliese, nei termini di una “*sufficiente rappresentatività in rapporto alle altre liste, all'interno della coalizione, ai fini dell'attribuzione effettiva dei seggi disponibili*” (enfasi aggiunte).

c) che l'innalzamento implicito della soglia di sbarramento rientrerebbe comunque nel “*range entro cui può dispiegarsi la discrezionalità del legislatore regionale*” e che simile range sarebbe stato individuato, dalla Corte costituzionale, nella sent. n. 239 del 2018 sulla legge elettorale europea, entro il 5% del risultato ottenuto dalle singole liste. Tale soglia non sarebbe stata superata nel caso di specie, posto che il ricalcolo della percentuale nel caso in cui la soglia fosse determinata sulla base dei voti complessivi ottenuti dalle liste, “*si aggirerebbe intorno ad un dato collocato all'incirca all'1%, rispetto al dato finale ufficialmente registrato, che si attesta comunque al di sotto del limite del 5% per lista*”.

d) che “*lo sviluppo storico della natura delle assemblee [...] rappresentative [...] ha imposto la necessità di superare la prospettiva del computo dei voti espressi quale asettica registrazione proporzionale della pluralità socio-politica, per abbracciare meccanismi idonei ad assicurare efficacia ed efficienza del procedimento decisionale sia deliberativo assembleare sia di governo, attraverso l'adozione di meccanismi di “ponderazione” del voto espresso, che viene computato e soppesato, senza mai perdere la caratterizzazione della rappresentatività, secondo metri di misurazione, che possono essere di volta in volta rapportati alla dimensione territoriale totale o parziale (provinciale) e/o alla dimensione del peso della singola lista e/o di coalizione di liste e/o di riconducibilità o meno alla figura del Presidente, nel caso di elezione diretta dello stesso, in base a opzioni variabili, che rispondono a scelte informate a criteri politologici*”.

e) alla luce di tali premesse, nel ricorso di primo grado sarebbero difettati “*profili d'illegittimità chiari e immediatamente percepibili e giammai opinabili inopportunità della legge e/o della concreta attività amministrativa posta in essere dai competenti organi, ai fini della proclamazione degli eletti*”.

2.1 - Tali argomenti, per un verso, sono contraddittori, **posto che la stessa sentenza appellata ha ammesso l'oscurità della legge regionale e l'eccentricità del metodo di determinazione della soglia**; per altro verso sono **del tutto reversibili** e, soprattutto, **violano l'obbligo di cui all'art. 23, l. n. 87 del 1953**. In tal senso, questa difesa insiste, ove non sia accolta l'interpretazione conforme proposta nel primo motivo di ricorso, affinché l'ecc.mo Collegio sollevi questione di legittimità costituzionale.

Risultano infatti, pienamente soddisfatte le condizioni poste dall'art. 23 l. n. 87 del 1953. La questione di legittimità costituzionale è: a) **rilevante**; b) **non manifestamente infondata**.

Quanto alla rilevanza, il menzionato articolo dispone che l'autorità giurisdizionale debba sollevare quando *“il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale”*. Secondo la Corte costituzionale, nella rilevanza riposa l'essenza dell'incidentalità del giudizio, che risulta soddisfatta tutte le volte in cui *“la questione investa una norma che il rimettente deve applicare come passaggio obbligato per risolvere la controversia oggetto del giudizio principale”* (ex multis, sentt. nn. 132 del 2025, 169 del 2022, n. 46 del 2021 e n. 224 del 2020).

Nel caso di specie, è evidente il nesso di rilevanza: per decidere l'odierna controversia codesto Ecc.mo Collegio deve necessariamente fare applicazione della suddetta norma, atteso che, per determinare se la lista “Popolari” abbia superato la soglia di sbarramento del 4%, occorre calcolare aritmeticamente la percentuale del consenso in rapporto al *“totale dei voti validi”*.

L'art. 23 della l. n. 87 del 1953 richiede poi che il giudice ritenga che la questione sollevata **non sia manifestamente infondata**. In relazione a tale profilo va subito osservato che il giudice di prime cure è venuto meno **a un dovere ex lege**, gravante su di lui ai sensi di questa disposizione. Essa afferma che l'autorità giurisdizionale, qualora *“[...] non ritenga che la questione sollevata sia manifestamente infondata, emette ordinanza con la quale, riferiti i termini ed i motivi della istanza con cui fu sollevata la questione, dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso”*. In sostanza, la disposizione menzionata prevede che il giudice *a quo* **deve** sollevare la questione di legittimità costituzionale ove la questione non sia manifestamente infondata, nel caso in cui le censure avanzate dalle parti del processo **non siano evidentemente pretestuose, speciose o prive di “tono costituzionale”** (C. cost., sent. n. 181 del 2024). Solo in queste ipotesi il

giudice comune “può far da sé”, respingendo l’eccezione di parte tramite una sommaria deliberazione. In altri termini, il requisito, imposto dalla legge, della non manifesta infondatezza, serve proprio ad evitare che il giudice comune si erga ad arbitro incontrastato della legittimità costituzionale della legge. Viceversa, ove la *quaestio legitimitatis* non sia del tutto pretestuosa, l’autorità giurisdizionale **è tenuta** ad adire la Corte costituzionale, custode dell’integrità costituzionale dell’ordinamento nel suo complesso e, soprattutto, della verifica di costituzionalità delle legge elettorali, altrimenti confinate nelle **zone franche** dal controllo di costituzionalità (sentt. nn. 1 del 2014, 35 del 2017). Se così non fosse, il sindacato accentrato di costituzionalità verrebbe svuotato della sua essenza, ibridandosi in un sistema diffuso eccentrico rispetto a quanto delineato dagli artt. 134 e ss. della Costituzione.

2.2 - Non a caso, la giurisprudenza costituzionale più recente va proprio nel senso di un allargamento delle maglie di ammissibilità del sindacato di costituzionalità, sia per quanto concerne la rilevanza della questione, sia per quanto riguarda la manifesta infondatezza della questione. Sotto il primo profilo, da tempo la Corte costituzionale afferma che la rilevanza «è oggetto di un controllo meramente esterno [...] che si arresta sulla soglia della non implausibilità sia quanto all’applicabilità della norma nel processo principale, sia quanto alla possibilità, o meno, di definire «quest’ultimo indipendentemente dalla soluzione della questione sollevata» (ex plurimis, sentenze n. 72 del 2026, 137 del 2025 e n. 192 del 2022).

Sotto il secondo profilo, – che più interessa in questa sede – la Corte costituzionale ha ormai attratto alla sua cognizione il sindacato su disposizioni anche quando, di queste, sia possibile offrire un’interpretazione costituzionalmente orientata. La giurisprudenza costituzionale è infatti “costante nel ritenere che ai fini dell’ammissibilità di una questione di legittimità costituzionale è sufficiente che il giudice dia conto delle ragioni per le quali non ritiene praticabile una interpretazione conforme della disposizione censurata, attenendo poi al merito della questione la verifica se la disposizione si presti o meno, a giudizio di questa Corte, a una tale interpretazione (ex multis, sentenze n. 202 e n. 104 del 2023)» (sentenza n. 97 del 2026).

Le motivazioni della sentenza di primo grado evidenziano, invece, come il giudice di prime cure **abbia oltrepassato la soglia della mera deliberazione su una questione asseritamente pretestuosa, per svolgere un esame approfondito, nel merito, della questione di legittimità costituzionale.** Dopo simile valutazione, svolta *funditus* sulla legge elettorale

pugliese, il giudice di prime cure ne ha poi – contraddittoriamente – affermato la manifesta infondatezza. In sostanza, il giudice amministrativo si è sostituito ad un esame che dovrebbe spettare alla Corte costituzionale, l'unico giudice che, nel nostro ordinamento, ha il potere di esprimersi sulla legittimità costituzionale delle leggi elettorali. Non è un caso che, proprio per evitare la sottrazione al controllo di costituzionalità delle leggi elettorali, la Corte costituzionale abbia fatto leva sull'azione di accertamento, funzionale a verificare la «pienezza» (Corte cost., sent. n. 110 del 2015) “– ossia la conformità ai principi costituzionali – delle condizioni di esercizio del diritto fondamentale di voto nelle elezioni politiche” (sent. n. 35 del 2017, n. 1 del 2014). Ed è altrettanto sintomatico che simile espediente abbia portato a sindacare nel merito leggi elettorali **misti**, che innestano, cioè, un premio di maggioranza su un riparto tendenzialmente proporzionale di seggi. Proprio la peculiare manipolatività di tali sistemi elettorali, che prevedono meccanismi artificiali di delimitazione della rappresentatività a favore della governabilità, apre le porte al sindacato di ragionevolezza della Corte costituzionale.

2.3 - In ogni caso, gli argomenti adottati dal giudice di prime cure per sottolineare la manifesta infondatezza delle censure avanzate sono **contraddittorie, lacunose, inconferenti** e, comunque, **contrastanti** con le norme costituzionali per come costantemente interpretate dal Giudice delle leggi.

Quanto alla contraddittorietà, basti pensare alla più volte oscurità della legge elettorale pugliese, sottolineata a più riprese dallo stesso giudice di prime cure, che ha poi, sorprendentemente, respinto la questione di incostituzionalità.

2.3.1- Questa difesa non può non ribadire il radicale contrasto della disciplina pugliese con l'art. 3 e 48 e 51 Cost., con particolare riguardo alla carente intellegibilità della legge rispetto al consapevole esercizio del diritto di voto e alla possibilità di accedere alle cariche elettive in condizioni di parità. Il rinvio a ritroso contenuto nel comma 4 dell'art. 15 comporta una **difficile intellegibilità** del significato della soglia di sbarramento. Viene così resa oscura, scarsamente intellegibile e, perciò, foriera di incertezze applicative, il meccanismo di sbarramento previsto dalla legge pugliese.

La sentenza Tar a pagina 9: *lessico nient'affatto pregevole, conduce l'interprete, seppure con una certa fatica ricostruttiva dovuta ai plurimi richiami incrociati.*

La norma è quindi di difficile intellegibilità come si desume da altre diverse sentenze. Anche la sentenza della Corte Costituzionale n. 188/2011 sullo stesso articolo 10 della stessa legge regionale pugliese n.2/2005 riferisce di questa difficile intellegibilità e anche la sentenza n. 196 del 2003 della Corte.

Secondo gli ammonimenti della Corte costituzionale, **l'oscurità della legge** è spia dell'irragionevolezza intrinseca della stessa. Proprio con riferimento alle leggi regionali, la Corte ha stabilito che la «*esigenza di rispetto di standard minimi di intelligibilità del significato delle proposizioni normative*», sussiste «*rispetto alle norme che regolano la generalità dei rapporti tra la pubblica amministrazione e i cittadini, ovvero i rapporti reciproci tra questi ultimi. Anche in questi ambiti, ciascun consociato ha un'ovvia aspettativa a che la legge definisca ex ante, e in maniera ragionevolmente affidabile, i limiti entro i quali i suoi diritti e interessi legittimi potranno trovare tutela, sì da poter compiere su quelle basi le proprie libere scelte d'azione*». Una norma radicalmente oscura, infatti, **«crea inevitabilmente le condizioni per un'applicazione diseguale della legge, in violazione di quel principio di parità di trattamento tra i consociati, che costituisce il cuore della garanzia consacrata nell'art. 3 Cost.»** (Corte cost., sent. n. 110 del 2023)

In tal senso, l'oscurità normativa si pone in contrasto con i «*requisiti minimi di razionalità dell'azione legislativa*», soprattutto quando, come, nel caso di specie, il cittadino sia chiamato **a determinarsi con consapevolezza in ordine all'esercizio del suo voto** e, dunque, ad esercitare la fondamentale libertà costituzionale espressa dall'art. 48 Cost. o si candidi a ricoprire una carica elettiva, ai sensi dell'art. 51 Cost.

2.3.2- La disciplina in oggetto si pone poi in contrasto con gli art. 1, 3, e 48 Cost., con riferimento al **principio di libertà ed eguaglianza del voto**.

Quanto all'eguaglianza, la Corte costituzionale, proprio riferendosi al voto politico e amministrativo, ha affermato sin dalla sent. n. 43 del 1961 che «*l'esigenza sancita dall'art. 48 della Costituzione, che il voto, oltre che personale e segreto, deve essere anche eguale, riflette l'espressione del voto, nel senso che ad essa i cittadini addiventano in condizioni di perfetta parità, non essendo ammesso né il voto multiplo, né il voto plurimo. Ciascun voto, quindi, nella competizione elettorale, contribuisce potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi dell'amministrazione locale*».

Questa difesa è ben consapevole che l'eguaglianza del voto *“non si estende, altresì, al risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettore. Risultato che dipende, invece, esclusivamente dal sistema che il legislatore ordinario, non avendo la Costituzione disposto al riguardo, ha adottato per le elezioni politiche e amministrative, in relazione alle mutevoli esigenze che si ricollegano alle consultazioni popolari”* (sent. n. 43 del 1961, cit.). Tale orientamento, richiamato anche dalla sentenza impugnata, è rimasto immutato ed è confermato anche dalla recente sent. n. 35 del 2017 (passando, a mero titolo esemplificativo, per le sentt. nn. 1 del 2014 e 107 del 1996). Ciò che rileva è, dunque, il **grado di incidenza** che un certo sistema elettorale realizza sulla pari efficacia del voto in uscita.

Il legislatore gode, come ricordato anche dal giudice di prime cure, di un'ampia discrezionalità in materia. La discrezionalità del legislatore, tuttavia, incontra alcuni limiti, suscettibili di controllo da parte del Giudice costituzionale. *“Il sistema elettorale”, infatti, “pur costituendo espressione dell'ampia discrezionalità legislativa, non è esente da controllo, essendo sempre censurabile in sede di giudizio di costituzionalità quando risulti **manifestamente irragionevole** (sentenze n. 242 del 2012 e n. 107 del 1996; ordinanza n. 260 del 2002)”,* ciò in quanto anche le norme inerenti ai sistemi elettorali soggiacciono allo *“scrutinio di proporzionalità e di ragionevolezza”* (sent. n. 1 del 2014, cit.).

2.3.3 - Ebbene, nel caso di specie, tali limiti risultano violati dalla norma in esame, ove interpretata nel senso che la cifra elettorale regionale di lista della formazione politica debba essere rapportata - ai fini del calcolo della percentuale di consenso - al totale dei voti conseguiti dai candidati Presidente e non al totale dei voti conseguiti dalle liste.

In tal modo, la norma si appalesa manifestamente irragionevole e si pone in contrasto, per plurimi profili, con gli artt. 1, comma 2, 3 e 48 Cost.

2.4- Anzitutto, interpretata come qui si contesta, la norma è manifestamente irragionevole.

Al legislatore, infatti, non è consentito parametrare i voti attestanti il superamento della soglia da parte di una lista o gruppo di liste al totale dei voti espressi dal corpo elettorale in una competizione **diversa** da quella fra le liste o i gruppi di liste.

Come più volte osservato, i voti conseguiti da una singola lista o da un gruppo di liste e i voti totali conseguiti da tutti i candidati Presidente non sono grandezze omogenee. Pertanto, è irragionevole (e violativo dell'art. 3 Cost.) rapportarli al fine della verifica del superamento

della soglia di sbarramento (che, si insiste, riguarda le **liste** e i **gruppi di liste**). Il paradosso matematico sopra segnalato non fa che confermare, asseverandola, tale irragionevolezza.

Pertanto, per una interpretazione logica e teleologica se vengono inclusi i voti dei Presidenti non possono essere considerati solo al denominatore ma il Presidente (quello della lista) deve essere considerato al numeratore per logicità e fondatezza e per confronto tra grandezze omogenee.

2.5 - Sono, poi, violati i principi di eguaglianza e di libertà del voto ai quali si è già fatto cenno, ben delineati dalla Corte costituzionale nella richiamata sent. n. 43 del 1961, e costantemente ribaditi dalla successiva giurisprudenza.

Il principio di libertà del voto, infatti, esige che l'elettore sia *“libero e garantito nella sua manifestazione di volontà, sia nella scelta del raggruppamento che concorre alle elezioni, sia nel votare questo o quel candidato incluso nella lista prescelta”* (sent. n. 203 del 1975).

Nel caso di specie, la norma censurata determina un **effetto disrappresentativo intollerabile**, in quanto connesso al dato estrinseco e aleatorio del totale dei voti espressi in una competizione che non concerne direttamente le **liste** (cioè i soggetti chiamati a superare la soglia di sbarramento), ma i candidati Presidente. Nel momento in cui si fa dipendere l'esito della competizione tra liste **da un elemento a essa estraneo, viene del tutto meno il necessario collegamento tra voto per la lista e volontà elettorale**. Il peso di ciascun voto di lista dipende così da fattori - è bene ribadire - del tutto estrinseci e casuali, connessi all'elezione del Presidente regionale e non all'elezione dei candidati presentati dalle liste. Dato, questo, particolarmente irragionevole e violativo dell'eguaglianza del voto, atteso che la legge elettorale pugliese prevede il voto disgiunto e anche la possibilità di votare il solo candidato Presidente, senza manifestare preferenze di lista. Che l'ammontare dei voti validi espressi per l'elezione del Presidente sia diverso da quello dei voti validi espressi per le liste è dunque non solo possibile, ma (tenendo a zero la probabilità di un risultato identico) addirittura praticamente certo.

D'altronde, la lesione dell'art. 48 Cost. va colta, allora, in termini oggettivi. Perché non si tratta di sostenere che l'elettore non conosca la disciplina elettorale, profilo che potrebbe prestarsi a repliche non decisive, bensì il punto è il seguente: manca una correlazione trasparente e ragionevole tra la volontà manifestata con il voto e l'effetto giuridico espulsivo che quel voto finisce per produrre.

L'art. 48 Cost., come noto, tutela il voto come manifestazione personale, libera ed eguale della volontà politica e tale garanzia non si può certo esaurire solo nel momento materiale dell'apposizione del segno sulla scheda, ma richiede anche che l'ordinamento non attribuisca al voto effetti indiretti, opachi e non coerenti con la funzione per la quale esso viene espresso. Se l'elettore vota una lista e la legge imputa quel voto anche al candidato Presidente collegato, tale imputazione può avere una sua giustificazione nella forma di governo regionale e nel collegamento politico tra Presidente e maggioranza; ma non può però essere riutilizzata, in un secondo momento, per formare il denominatore della soglia di sbarramento che esclude le liste dal Consiglio regionale.

In questo secondo passaggio si realizza uno sviamento oggettivo della volontà elettorale perché il voto verrebbe piegato a una funzione diversa da quella che gli appartiene nella competizione consiliare.

Il voto per l'elezione del Presidente della Giunta, insomma, concorrerebbe alla cifra presidenziale e, poi, quella stessa cifra presidenziale verrebbe impiegata per restringere l'accesso delle liste per la competizione elettorale di un altro organo diverso da quello del Presidente, ovvero il Consiglio Regionale. In questo senso verrebbe violato e leso il principio di cui all'art. 48 Cost., sia sotto il profilo dell'elettorato attivo (sviamento o quantomeno criticità per la libera manifestazione del voto) sia sotto quello passivo (chi compete per l'elezione di un organo si vedrebbe escluso sulla base di una cifra elettorale calcolata per l'elezione di un organo diverso).

A ciò si aggiunga pure il dato, ancor più significativo, dell'art. 7, comma 9, della legge elettorale pugliese, la quale prevede che, in caso di voto espresso per un candidato Presidente e di preferenza per più liste collegate, il voto alle liste è nullo, mentre resta valido il voto al Presidente.

Ebbene, ci si interroga allora su quanto segue: se la soglia viene calcolata sui voti presidenziali, anche tali voti, nulli per le liste e quindi inidonei ad accrescere la cifra elettorale di qualsiasi gruppo di liste, finiscono per concorrere al denominatore che quelle stesse liste devono superare.

La contraddizione è troppo evidente, laddove ciò che non vale per attribuire rappresentanza consiliare viene, illogicamente, utilizzato per negarla.

Anche per questa via si conferma l'irragionevole sovrapposizione tra competizione presidenziale e competizione consiliare, con ulteriore alterazione del rapporto tra voto di lista, volontà elettorale e accesso alla rappresentanza.

Da tutto ciò, complessivamente considerato, ne viene che la disposizione censurata, determinando di fatto un indebito innalzamento della soglia di sbarramento, finisce per privare di effetto utile anche quei voti che, invece, avrebbero ben potuto e dovuto concorrere alla formazione dell'organo rappresentativo. Tanto, in aperto contrasto con i principi enunciati dalla giurisprudenza costituzionale.

Si determina quindi una lesione del principio di uguaglianza del voto e della rappresentatività. Proprio queste considerazioni portano a ritenere intrinsecamente contraddittoria la motivazione del giudice di prime cure, là ove ha affermato che la modalità di calcolo della soglia, rapportata al voto dei candidati presidenti, miri alla a) *“efficienza della rappresentatività della coalizione”*, premiando la b) *“sufficiente rappresentatività in rapporto alle altre liste”*.

Quanto al punto *sub a)*, al di là della equivocità dell'espressione utilizzata (non si comprende a quale efficienza si voglia far riferimento) la soglia non ha affatto l'effetto di migliorare la prestazione delle coalizioni, in termini di capacità di attrarre consensi a favore dei candidati alla Presidenza regionale. Anzi, è vero il contrario: paradossalmente, le liste, per accedere alla distribuzione dei seggi, potrebbero essere incentivate a presentare deboli candidati alla Presidenza, incapaci di sopravanzare il (o di discostarsi in misura significativa dal) voto delle liste che le appoggiano.

Quanto al punto *sub b)*, è marchiana la contraddizione in cui cade il TAR Puglia, là ove afferma che la *sufficiente* rappresentatività delle liste viene ad essere determinata dal...voto ottenuto dai candidati presidenti: affermazione del tutto immotivata.

È vero, invece, il contrario: la norma censurata determina un effetto disrappresentativo intollerabile, in quanto connesso al dato, estrinseco e aleatorio, del totale dei voti espressi in una competizione che non concerne direttamente le liste (cioè i soggetti chiamati a superare la soglia di sbarramento), ma i candidati Presidente, soggetti cioè estranei alla capacità rappresentativa delle liste.

Ne viene che la disposizione censurata, determinando di fatto un indebito innalzamento della soglia di sbarramento, finisce per privare di effetto utile anche quei voti che, invece,

avrebbero ben potuto e dovuto concorrere alla formazione dell'organo rappresentativo. Non si tratta, dunque, di una dispersione fisiologica, come pure argomentato dalla sentenza appellata, ma di **una sproporzionata lesione dell'eguale peso dei voti espressi dall'elettore**. Tanto, in aperto contrasto con i principi enunciati dalla giurisprudenza costituzionale.

In altri termini, a fronte di una soglia di sbarramento al 4%, verificarne poi il superamento sulla base dei voti conseguiti dai candidati Presidente significa far valere una soglia più alta, **del tutto indefinita e la cui base di calcolo nulla ha a che vedere con le elezioni del Consiglio regionale**. In tal modo possono restare escluse (come è accaduto proprio ai Popolari) liste che godono di un consenso elettorale ben superiore al 4%. Non si tratta, dunque, solamente dei c.d. *partiti-scheggia*, privi di un reale seguito elettorale, cui per ragioni di efficienza sistemi possono non attribuirsi seggi, ma di soggetti politici realmente rappresentativi, **penalizzati sine ratione e del tutto casualmente**. Viene in questo modo violato il principio di rappresentatività che deve governare la disciplina di qualsiasi sistema elettorale, **perché la stessa possibilità di accedere alla rappresentanza è subordinata alla realizzazione di un elemento estraneo alla reale capacità della lista di mietere consensi sul territorio regionale**.

2.6 - In ogni caso, le problematiche legate alla citata soglia implicita sono tali che difficilmente possono essere derubricate a difetti capaci di avere un «*margine di incidenza [...] modesto*», come pure sostenuto da codesto autorevole Consesso, in precedente immediatamente rilevante per la vicenda in esame (Cons. St., sez. II, sent. n. 5838 del 2021). Il caso di specie mostra, infatti, che il calcolo della soglia di sbarramento sulla base dei voti validi ottenuti dalle liste avrebbe portato al superamento del 4%, così portando l'elettorato, che ha optato per i Popolari, ad ottenere la rappresentanza politica in consiglio. Va infatti considerato che la verifica della plausibilità di una certa interpretazione non deve concentrarsi sugli effetti limitati che la norma ha prodotto in quel singolo caso, ma deve riguardare il rapporto tra la disposizione legislativa, generale e astratta, e il parametro costituzionale. Non è dunque corretto obiettare che, nel caso specifico, lo scostamento sia stato modesto, **perché tale rilievo attiene al fatto concreto e non al giudizio di compatibilità costituzionale della norma**. **Il punto decisivo è stabilire se quella legge, considerata in astratto e nelle sue potenziali applicazioni, sia idonea a produrre effetti incompatibili con la Costituzione**. **Se la struttura della norma consente, anche solo potenzialmente, una significativa**

alterazione del risultato rispetto al parametro costituzionale, il dubbio di legittimità non può essere escluso richiamando la circostanza contingente che, nel *giudizio a quo*, tale alterazione si sia verificata in forma contenuta.

In ogni caso, anche a voler considerare l'articolato normativo nei suoi effetti concreti, proprio lo scostamento censurato ha portato all'esclusione di due liste elettorali, dotate di diffuso consenso politico, dalla ripartizione dei seggi (oltre a Popolari, anche la lista AVS). **Un effetto, dunque, tutt'altro che limitato o marginale, che incide direttamente sulla rappresentatività e sul pluralismo della rappresentanza politica in consiglio regionale.**

L'evidente arbitrarietà del calcolo della soglia di sbarramento finisce così per tradursi in **una sostanziale indeterminatezza della soglia medesima**, in violazione non solo del principio di ragionevolezza, ma anche del principio fondamentale di eguaglianza del voto, che, *«pur non vincolando il legislatore ordinario alla scelta di un determinato sistema, esige comunque che ciascun voto contribuisca potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi (sentenza n. 43 del 1961) ed assume sfumature diverse in funzione del sistema elettorale prescelto»* (sent. n. 1 del 2014).

Proprio tale indeterminatezza rende radicalmente imprevedibile l'esito del voto, **impedendo all'elettore di determinarsi con consapevolezza al momento delle elezioni.**

2.6.1 - Né vale, a superare i dubbi di legittimità costituzionale, il richiamo, contenuto nella decisione impugnata, a taluni precedenti della Corte costituzionale, tra cui la sent. n. 239 del 2018 e la sent. n. 193 del 2015. Secondo il TAR Puglia, con la prima pronuncia la Corte costituzionale avrebbe individuato nel 5% la soglia massima di sbarramento per la distribuzione dei seggi. In altri termini, solo il superamento di tale soglia porterebbe all'illegittimità costituzionale della normativa elettorale.

Questo assunto non convince.

Il T.A.R. individua la soglia limite del 5% attraverso una falsa applicazione dell'orientamento della giurisprudenza costituzionale che nel caso delle elezioni per il Parlamento europeo aveva valutato, sulla base della decisione del Consiglio dell'Unione 2002/772/CE, **la legittimità di una soglia esplicita fissata dal legislatore italiano al 4%. E ciò senza alcun intervento manipolativo sulla soglia fissata al livello nazionale.**

Tale conclusione appare palesemente inammissibile anche alla luce delle conclusioni cui il perviene il Giudice di prime cure, ovvero che in caso di superamento della soglia del 5% si

dovrebbero svolgere nuove elezioni. Tale conclusione è di per sé sintomatica dell'illogicità della norma regionale pugliese e del meccanismo dalla stessa impiantato.

Né la legge regionale contiene alcuna una valvola di sicurezza che ponga una soglia massima per impedire la ripetizione delle elezioni, ovvero per precludere un esito evidentemente incongruo rispetto alle finalità della legge.

La decisione del Consiglio dell'Unione 2002/772/CE, ora contenuta nella decisione 2018/994/UE, Euratom, prevede, per gli Stati maggiori, uno standard comune ai diversi Stati membri pari a una soglia di sbarramento che va da un minimo del 2 a un massimo del 5%. In secondo luogo, tale soglia si riferisce comunque a un sistema elettorale, quello per il Parlamento europeo, che è di **tipo proporzionale puro**, e che non presenta ulteriori correttivi, come invece la legge regionale in oggetto, a favore della governabilità (che invece prevede l'assegnazione del premio di maggioranza, premio che, inevitabilmente, incide sulla rappresentatività dello stesso Consiglio regionale). Infine, come espressamente riconosciuto dalla Corte costituzionale, l'oggetto del giudizio esitato con la sent. n. 239 del 2018, era riconducibile al tema delle soglie di sbarramento *esplicite* (cons. dir., 6.3.) e non a quello, come nel caso in oggetto, delle **soglia implicite, che presentano un effetto ulteriormente manipolatorio, in grado di incidere sul risultato naturale del sistema elettorale.**

Allo stesso modo, la sent. n. 193 del 2015, pure richiamata dal provvedimento impugnato, si riferiva a una fattispecie affatto diversa.

2.6.2 - Anche la sent. n. 193 del 2015 è impropriamente richiamata dal TAR Puglia. Con questa pronuncia, la Corte ha respinto una questione di incostituzionalità della disposizione della Regione Lombardia che, ai fini della ripartizione dei seggi, escludeva le liste provinciali il cui gruppo avesse ottenuto nell'intera Regione meno del 3 per cento dei voti o, se non collegato a un candidato Presidente, almeno il 5 per cento. In quell'ipotesi, infatti, la soglia, tuttora in vigore, risultava chiaramente predeterminata e stabilita *ex ante*, ed era giustificata dal *favor* per quelle liste che avessero deciso di appoggiare un candidato capace di attrarre un certo grado di consenso e, quindi, di esprimere una certa forza rappresentativa.

Nulla di tutto ciò avviene nella disciplina elettorale pugliese, che invece produce un effetto contrario a quello della normativa lombarda: le liste che decidono di appoggiare un candidato radicato sul territorio, capace di esprimere una proposta politica altamente credibile, vengono penalizzate proprio in ragione di tale scelta. In tal senso, e come già argomentato, la

disciplina pugliese si pone in radicale contraddizione interna con la stessa esigenza – quella della governabilità – cui sembrerebbe essere ispirata: **se continuerà ad essere applicato il contestato meccanismo elettorale, alle liste converrà appoggiare il candidato meno forte o comunque meno capace di attrarre consensi sul territorio regionale, nella speranza che, con un minore numero di voti validi ottenuti dal candidato Presidente, risulti più bassa la soglia “ombra” individuata dalla legge.**

In ogni caso è proprio l'accidentalità di questa soglia di sbarramento “implicita” a differenziare la fattispecie *de qua* dall'omologa soglia della Regione Lombardia. La soglia della disciplina elettorale pugliese **disorienta l'elettore e ne inficia la volontà**, poiché opera *ex post* sulla base di un dato indipendente dall'andamento delle liste stesse (cui l'elettore contribuisce col proprio voto). La libertà del voto, inteso come consapevole scelta dell'elettore, è un interesse di rango costituzionale che la stessa Corte costituzionale si è premurata di salvaguardare, quando ha dichiarato illegittima la legge n. 240 del 2005, ove prevedeva il voto bloccato su liste lunghe di candidati. Tale norma impediva all'elettore di prevedere, con un certo margine di affidamento, i candidati eletti. Secondo la Corte, la scelta dell'elettore *«si traduce in un voto di preferenza esclusivamente per la lista, che – in quanto presentata in circoscrizioni elettorali molto ampie, [...] contiene un numero assai elevato di candidati, che può corrispondere all'intero numero dei seggi assegnati alla circoscrizione, e li rende, di conseguenza, difficilmente conoscibili dall'elettore stesso. [...] Le condizioni stabilite dalle norme censurate sono, viceversa, tali da alterare per l'intero complesso dei parlamentari il rapporto di rappresentanza fra elettori ed eletti. Anzi, impedendo che esso si costituisca correttamente e direttamente, **coartano la libertà di scelta degli elettori nell'elezione dei propri rappresentanti [...], che costituisce una delle principali espressioni della sovranità popolare, e pertanto contraddicono il principio democratico, incidendo sulla stessa libertà del voto di cui all'art. 48 Cost.**»*.

In ultimo, sia consentito evidenziare che l'irragionevolezza della legge in parte qua discende dalla stessa possibilità astratta che alla soglia formale si sovrapponga una soglia implicita ben più alta persino di quella del 5%, e non dovrebbe affatto rilevare che in concreto, nel caso di specie, ciò non sia accaduto, perché la violazione della Costituzione non discende dalla concreta applicazione della legge, ma dalla sua formulazione, che incide negativamente sulla

formazione della volontà dell'elettore, sia quanto all'incertezza della sua interpretazione, sia quanto all'esistenza nascosta di una soglia implicita non fissa né dichiarata.

Da qui, dunque, l'evidente incostituzionalità, *in parte qua*, della contestata disciplina elettorale nella interpretazione adottata negli atti impugnati e l'impellente necessità di sollevare questione di legittimità costituzionale nei termini appena esposti.

P.Q.M.

Voglia codesto Ecc.mo Consiglio di Stato, in accoglimento del presente appello, annullare e/o riformare la sent. TAR Puglia, Bari, Sez. III, 21 maggio 2026, n. 615, e, di conseguenza, accogliere il ricorso in primo grado e:

1) correggere il risultato delle elezioni del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale della Puglia del 23 e 24 novembre 2025, ai sensi dell'art. 130, comma 9, cod. proc. amm., con conseguente assegnazione al gruppo di liste denominato "Avanti popolari con Decaro" dei seggi a esso spettanti;

2) annullare il Verbale delle operazioni dell'Ufficio Centrale Regionale presso la Corte d'appello di Bari relativo all'"Elezione del Presidente della Giunta e del Consiglio regionale della Puglia del 23 e 24 settembre 2025" pubblicato in data 9 gennaio 2026, e dei relativi Allegati, in particolare nella parte in cui ha dichiarato che il gruppo di liste denominata "Avanti popolari con Decaro" ha riportato la percentuale di voti validi del 3,78% escludendolo dall'assegnazione dei seggi e dei successivi calcoli per l'assegnazione dei seggi, nonché di tutti gli atti presupposti, consequenziali e comunque connessi, anche allo stato non conosciuti, tra i quali, senza pretesa di completezza, i Verbali degli Uffici circoscrizionali e gli atti di proclamazione degli eletti al Consiglio regionale della Puglia;

3) accertare e dichiarare che:

- nelle elezioni per il rinnovo del Consiglio regionale della Puglia e per l'elezione del Presidente della Giunta regionale della Puglia del 23 e 24 novembre 2025 il gruppo di liste denominato "Avanti popolari con Decaro" ha superato la soglia del 4% stabilito dall'art. 15, comma 4, della l. 17 febbraio 1968, n. 108, come da ultimo modificato dall'art. 8, comma 1, lett. i), della l. reg. Puglia 10 marzo 2015, n. 7;

- che il gruppo di liste denominato "Avanti popolari con Decaro" ha diritto a concorrere al riparto dei seggi del Consiglio regionale della Puglia;

- che al gruppo di liste denominato “ Avanti popolari con Decaro” spettano i seggi del Consiglio regionale della Puglia che risulteranno dal ricalcolo che l’Ufficio Centrale Regionale deve effettuare;

4) Nella ipotesi di non accoglimento dei punti che precedono, sollevare la questione di legittimità costituzionale dell’art. 15, comma 4, della l. 17 febbraio 1968, n. 108, come da ultimo modificato dall’art. 8, comma 1, lett. i), della l. reg. Puglia 10 marzo 2015, n. 7, per violazione degli artt. 1, comma 2, 3 e 48 della Costituzione.

Con vittoria di spese, competenze e onorari.

All. procura alle liti

Deposita:

Sentenza impugnata

Fascicolo di primo grado.

Foggia- Roma li 11.6.2026

Prof. Avv. Gennaro TERRACCIANO

Prof. Avv. Corrado CARUSO

Avv. Gilberto MERCURI