

## **ECC.MO CONSIGLIO DI STATO IN S.G.**

### **Ricorso elettorale in appello ex art. 131 c.p.a. relativo alle elezioni della Regione Puglia del 23 e 24 novembre 2025 per**

il sig. Sergio Clemente (C.F: CLMSRG69C29D643R) nato il 29.09.1969 a Foggia ed ivi residente in via Camporeale, km 0,800. cap 71122, nella sua qualità di elettore e candidato al Consiglio Regionale della Puglia per le elezioni del 23 e 24 novembre 2025 nella lista “AVANTI POPOLARI CON DECARO CANDIDATO PRESIDENTE”, rappresentato e difeso, unitamente e/o disgiuntamente, per mandato in calce al presente atto, dal prof. avv. Giulio Prosperetti (C.F.: PRSGLI46T07G478H, fax: n. 0636301896, pec: [giulio.prosperetti@ordineavvocatiroma.org](mailto:giulio.prosperetti@ordineavvocatiroma.org)) e dal prof. avv. Enrico Follieri (C.F.: FLLNRC48H10E716U, pec: [prof.avv.enricofollieri@pec.it](mailto:prof.avv.enricofollieri@pec.it), fax 0881/520980) della “Enrico Follieri & Associati Studio Legale”, elettivamente domiciliato al seguente indirizzo pec: [prof.avv.enricofollieri@pec.it](mailto:prof.avv.enricofollieri@pec.it)

### **APPELLANTE-RICORRENTE**

#### **contro**

- la Regione Puglia, in persona del Presidente della Giunta e Legale rappresentante pro tempore C.F. 80017210727, con sede in Bari in Lungomare N. Sauro, 33;
- il Ministero dell’Interno, in persona del Ministro pro tempore, C.F. 97149560589, con sede in Roma in Piazza del Viminale, 1

### **APPELLATI-RESISTENTI**

#### **e nei confronti**

- dei sig.ri Consiglieri regionali: Giulio Scapato C.F. SCPGLI65B17D643Y della lista n. 5 Decaro Presidente; Cristian Casili C.F. CSLCST76D29F842Q della lista “Movimento 5 Stelle” (non costituito in primo grado); Annagrazia Angolano C.F. NGLNGR76S67C136X della lista “Movimento 5 Stelle” e Giovanni Vurchio C.F. VRCGNN71L12A285V della lista “Partito Democratico – candidato Presidente Decaro” (non costituito in primo grado).

### **APPELLATI-CONTROINTERESSATI**

#### **per l’annullamento e/ o la riforma**

della sentenza del TAR Puglia, Bari, Sez. III, n. 613 del 21 maggio 2026, notificata il 22 maggio 2026, e conseguente accoglimento del ricorso proposto in primo grado R.G. n. 236/2026.

## 1) FATTO

Alla consultazione elettorale per l'elezione del Consiglio Regionale e del Presidente della Giunta della Regione Puglia del 23 e 24 novembre 2025 partecipava, tra le altre, la lista denominata "AVANTI POPOLARI CON DECARO CANDIDATO PRESIDENTE" (in coalizione e in appoggio alla candidatura di DECARO Presidente).

Successivamente alla conclusione delle operazioni di voto, le Circoscrizioni territoriali della Regione Puglia comunicavano i risultati della competizione elettorale derivanti dallo scrutinio del 24 novembre 2025 e, contestualmente, il Ministero dell'Interno, a conclusione dello spoglio delle schede, pubblicava sul proprio sito, per quanto qui interessa, i seguenti risultati:

1) totale dei voti validi ai candidati alla Presidenza della Regione: 1.437.611 (doc. n. 3, dep. in I grado).

2) totale voti validi liste circoscrizionali: 1.328.627 (doc. n. 3, dep. in I grado).

3) voti al Presidente Decaro: 919.753 (doc. n. 3, dep. in I grado).

4) voti complessivi alla coalizione che appoggiava la candidatura di Decaro: 831.315 (doc. n. 4, dep. in I grado);

5) voti assegnati alla lista Avanti Popolari con Decaro: 54.306 (sono 54.317 voti nel verbale dell'Ufficio centrale elettorale, pag. 16, doc. n. 1, in estratto, doc. n. 5, ma 11 voti non rilevano ai fini di causa) – 4,09% (doc. n. 4, dep. in I grado).

Senonché il Ministero dell'Interno, pur avendo attribuito una percentuale pari al 4,09 % alla lista Avanti Popolari con Decaro Candidato Presidente (in seguito: "Avanti Popolari"), ossia una cifra percentuale superiore alla soglia di sbarramento del 4%, escludeva la stessa lista dall'assegnazione dei seggi.

La motivazione per cui non era stato assegnato alcun seggio era conseguente alla interpretazione data alla specifica normativa regionale della Puglia.

Con una tecnica definita "impropria" dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 188 del 15 giugno 2011 (su eccezione di costituzionalità sollevata dal TAR Puglia, Bari, sull'art. 10 della precedente legge regionale elettorale pugliese del 28 gennaio 2005 n. 2) e che creava non pochi problemi interpretativi, la Regione apportava parziali modifiche alla legge della Repubblica del 17 febbraio 1968 n. 108, inserendole in quest'ultima.

Infatti, l'art. 15, comma 4, punto n. 9, 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. R. 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)”, recita:

*“L’Ufficio centrale regionale, costituito a norma dell’articolo 8, ricevuti gli estratti dei verbali da tutti gli Uffici centrali circoscrizionali:*

*1) determina in primo luogo la cifra elettorale regionale di ciascun candidato presidente, sommando le cifre elettorali conseguite **da ciascun candidato presidente in tutte le circoscrizioni;***

*2) determina il totale dei voti validi conseguiti nella regione sommando le cifre elettorali regionali **di cui al numero 1 del presente comma;***

*3) determina la percentuale dei voti validi conseguita da ciascun candidato presidente rapportando la cifra elettorale di ognuno al totale dei voti validi conseguiti nella regione;*

*4) determina la graduatoria dei candidati presidenti, sulla base delle rispettive cifre elettorali regionali conseguite. A parità di cifre individuali, prevale il candidato collegato al gruppo o alla coalizione di gruppi che ha conseguito la più alta cifra elettorale;*

*5) individua il candidato presidente più suffragato e lo proclama eletto Presidente della Giunta regionale;*

*6) individua, altresì, il candidato presidente secondo classificato che, al termine di tutte le operazioni compiute dall’Ufficio, sarà proclamato eletto Consigliere regionale;*

*7) determina la cifra elettorale di ciascun gruppo di liste sommando le cifre elettorali delle liste aventi lo stesso contrassegno;*

*8) determina la cifra elettorale di ciascuna coalizione di gruppi sommando le cifre elettorali dei gruppi di liste appartenenti alla medesima coalizione;*

*9) determina le percentuali delle cifre elettorali di ciascun gruppo collegato in coalizione, di ciascuna coalizione di gruppi e dei singoli gruppi non collegati ad altri rapportando la cifra elettorale da ciascuno conseguita al totale dei voti validi conseguiti nella regione **di cui al numero 2) del presente comma;***

*10) esclude dalla ripartizione dei seggi le coalizioni di gruppi che hanno ottenuto nell’intera regione meno dell’otto per cento dei voti validi conseguiti nella regione;*

*11) esclude dalla ripartizione dei seggi i singoli gruppi non collegati ad altri che hanno ottenuto nell’intera regione meno dell’otto per cento dei voti validi conseguiti nella regione;*

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”.

Quindi, non era assegnato alcun seggio alla lista Avanti Popolari perché la percentuale era stata calcolata, non sui soli voti attribuiti alle liste (1.328.627), ma anche su quelli espressi per l’elezione del Presidente (1.437.611).

Il ricorrente, candidato capolista di detta lista nella circoscrizione territoriale di Foggia, depositava presso la Sezione elettorale dell’Ufficio centrale regionale presso la Corte di Appello di Bari deduzioni del 24 dicembre 2025 (doc. n. 8, dep. in I grado) ed ulteriori argomentazioni del 7 gennaio 2026 (doc. n. 9, dep. in I grado) a sostegno del superamento della soglia del 4% della lista in cui era candidato ( $54.317 \times 100 : 1.328.627 = 4.09\%$ ).

L’Ufficio centrale regionale riteneva, esaminando i rilievi del sig. Sergio Clemente, che la percentuale del 4% andasse calcolata non già sui soli voti delle liste, ma anche su quelli dei candidati alla presidenza, richiamando la sentenza del TAR Puglia, Bari, n. 148/2021 del 14 gennaio 2021 e quella confermativa del Consiglio di Stato, Sez. II, del 9 agosto 2021 n. 5838 che avevano fornito la stessa interpretazione (cfr. doc. n. 6, estratto dal verbale operazioni Ufficio centrale regionale, dep. in I grado).

Ciò portava all’esclusione dalla ripartizione dei seggi della lista Avanti Popolari a cui era stata assegnata la percentuale del 3,78% (doc. n. 7, pag. 20, estratto dal verbale operazioni Ufficio centrale regionale, dep. in I grado), pur avendo conseguito 54.317 voti (doc. n. 5, pagg. 15-16, estratto dal verbale operazioni Ufficio centrale regionale, dep. in I grado).

Invece, se si fosse eseguito legittimamente il calcolo della percentuale, la lista avrebbe conseguito due seggi, con l’elezione, per quanto qui rileva, dell’appellante, il più suffragato della lista con voti 4.110 (pag. 16 del verbale circoscrizionale elettorale di Foggia, doc. n. 10, dep. in I grado), mentre non sarebbe stato eletto il sig. Giulio Scapato della lista “Decaro Presidente”, ultimo dei Consiglieri aggiunti a seguito della esclusione della lista Avanti Popolari.

Il tutto risulta dal calcolo degli eletti al Consiglio regionale eseguito da tecnico esperto ove sono indicate tutte le circoscrizioni territoriali provinciali alle quali assegnare i seggi e, per Avanti Popolari, è previsto un seggio (nel caso la lista non fosse stata esclusa per il calcolo della percentuale inferiore al 4%) da attribuire alla circoscrizione di Foggia (doc. n. 10, pag. 13, dep. in I grado) che è il ricorrente Sergio Clemente, stante il maggior

numero di voti di preferenza e un seggio per la stessa lista alla circoscrizione di Brindisi (doc. n. 10, pag. 21, dep. in I grado).

## **2) IL RICORSO DI I GRADO.**

Il sig. Sergio Clemente, quale candidato a Consigliere regionale ed elettore, depositava il 6 febbraio 2026 ricorso al TAR Puglia, Bari, deducendo: A) l'incostituzionalità della normativa regionale sul calcolo della soglia di esclusione delle liste, come interpretata dall'Ufficio centrale regionale presso la Corte di Appello di Bari, sotto sei profili e B) l'interpretazione della normativa regionale conforme alla Costituzione per evitare la rimessione alla Corte costituzionale.

Il Presidente del TAR Puglia, Bari, Sez. III, con decreto del 10 febbraio 2026, fissava l'udienza di discussione per il 6 maggio 2026, onerando il ricorrente della notifica alle parti interessate.

Il ricorrente notificava ricorso e decreto il 10 febbraio 2026, a mezzo *pec*, alla Regione Puglia e al Ministero dell'Interno.

Quanto ai controinteressati, notificava ricorso e decreto il 10 febbraio 2026, a mezzo *pec*: al sig. avv. Giulio Scapato ed agli altri consiglieri regionali che potevano essere interessati, qualora fosse stato depositato altro ricorso anche per la lista AVS "Alleanza Verdi e Sinistra", altra lista esclusa in base all'errato calcolo della percentuale, e fosse accolto. In conseguenza, sono stati individuati, per tuziorismo, gli ultimi quattro Consiglieri eletti nelle liste collegate a Decaro Presidente.

Il ricorso e il decreto notificati erano depositati nella segreteria del TAR il 10 febbraio 2026.

## **3) SVOLGIMENTO DEL GIUDIZIO DI PRIMO GRADO**

Si costituivano in giudizio la Regione Puglia, il Ministero dell'Interno, i consiglieri Giulio Scapato e Annagrazia Angolano, mentre i consiglieri Cristian Casili e Giovanni Vurchio non intervenivano in giudizio.

All'udienza del 6 maggio 2026, il ricorso era differito al 20 maggio 2026, su richiesta del ricorrente, vista la fissazione a quest'ultima udienza di altre cause di oggetto conforme e l'opportunità di trattazione congiunta.

Il 20 maggio 2026, dopo la discussione congiunta agli altri ricorsi elettorali, la causa era riservata a sentenza.

## **4) LA SENTENZA DI I GRADO N. 613 DEL 21 MAGGIO 2026.**

Il TAR, con sentenza n. 613, depositata il 21 maggio 2026 e notificata il 22 maggio 2026, ad iniziativa del difensore del consigliere Giulio Scapato, rigettava il ricorso,

compensando le spese di lite.

Il TAR, in via preliminare, dichiarava la carenza di legittimazione passiva del Ministero dell'Interno e la tardività della costituzione della controinteressata Annagrazia Angolano, avvenuta oltre i quindici giorni previsti dall'art. 130 c.p.a.

Nel merito, richiamata la normativa regionale e la sua interpretazione, riteneva manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale esaminando, ancorché in modo parziale, solo quattro dei sei aspetti evidenziati dal ricorrente e stabiliva che la soglia di sbarramento del 4% andasse calcolata su tutti i voti attribuiti ai candidati a Presidente e non sui soli voti validi di lista.

Avverso detta sentenza si propone appello per i seguenti

### **MOTIVI**

#### Rilievi preliminari e sintesi dell'appello.

La questione verte sul se la soglia di sbarramento del 4% prevista per le liste in coalizione debba essere calcolata sui voti conseguiti da tutti i candidati presidenti o su quelli conseguiti dalle liste partecipanti alle elezioni del consiglio regionale.

Il denominatore muta: è di 1.437.611, se si considerano i voti dei candidati presidenti, ovvero di 1.328.627, se quelli delle liste.

Non si può ritenere che si tratti di un irrilevante ridotto scostamento di voti perché si registra, nel concreto, una conseguenza pesante della rappresentatività.

Infatti, calcolando la percentuale sui voti dei candidati presidenti e limitando la questione alle sole liste collegate all'elezione di Decaro Presidente, vengono esclusi: due liste, quelle di "Avanti Popolari con Decaro candidato Presidente" e di "AVS", e quattro candidati consiglieri regionali.

In sostanza, si considerano irrilevanti **oltre 108.000 voti** (54.306 espressi a favore di "Avanti Popolari con Decaro candidato Presidente" e 54.325, espressi per "AVS") che è un consistente numero di elettori rispetto al totale.

Il TAR ha ritenuto legittimo considerare nel denominatore, come voti validi, quelli conseguiti dai candidati presidenti.

L'appello viene articolato sui due motivi addotti in primo grado e cioè: I) illegittimità costituzionale della normativa regionale pugliese sul se la soglia di sbarramento del 4% venga commisurata ai voti dei candidati presidenti, esponendo partitamente i singoli profili di illegittimità costituzionale; II) l'interpretazione della normativa regionale secondo costituzione, che porta al superamento della soglia di sbarramento del 4% della lista "Avanti Popolari con Decaro candidato Presidente", evidenziando le ragioni che il

TAR ha disatteso, pur prendendo in esame solo alcuni punti. ripercorrendo le argomentazioni del ricorrente, quelle della sentenza e le considerazioni su di essa.

Non si contesta la sentenza sul punto del difetto di legittimazione passiva del Ministero dell'Interno al quale viene notificato l'appello solo perché parte in primo grado.

**I) Errore in diritto nel ritenere manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 4, punto n. 9 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. R.P. 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)” in relazione: I) all' art. 122 , 1° comma, della Costituzione, per contrasto con i principi fondamentali stabiliti dall'art. 4 L. 2 luglio 2004 n. 165 e dall'art. 15, L. 17 febbraio 1968 n. 108, comma 3, lett. b); II) agli artt. 1, comma 2, 3, 48 e 51 Costituzione ed evidente irragionevolezza, mancanza di proporzionalità e non omogeneità del calcolo.**

L'appellante ha eccepito l'illegittimità costituzionale sotto sei profili della (discutibile) interpretazione letterale seguita dall'Ufficio centrale Regionale della Puglia presso la Corte di Appello di Bari e dalla giurisprudenza formatasi sulle precedenti elezioni regionali e che il TAR ha confermato.

Il TAR ha ritenuto che le questioni sottoposte alla sua attenzione non attingessero nemmeno alla minima rilevanza per giungere al giudizio di non manifesta infondatezza che, come è noto, non comporta per il giudice *a quo* una disamina approfondita della eccezione, ma solo una delibazione che, invero, dovrebbe comportare il rinvio alla Corte costituzionale, data l'evidenza delle illegittimità.

È opportuno innanzitutto considerare quanto, in via generale e come rilievo d'insieme, ha richiamato la sentenza impugnata per il rigetto dell'eccezione e, quindi, esporre, in sintesi, partitamente, i profili di illegittimità costituzionale sostenuti dal ricorrente, di poi la motivazione della sentenza impugnata e, quindi, i rilievi su di essa.

#### **I.1) Questione generale evidenziata dal TAR.**

Il primo giudice richiama l'art. 122, primo comma, della Costituzione e l'art. 4 della L. 2 luglio 2004 n. 165 che ha fissato i principi fondamentali che le Regioni devono seguire; inoltre, riporta sentenze della Corte costituzionale che attribuiscono ampia discrezionalità in materia elettorale al legislatore, purché l'esercizio di tale potere non si traduca nell'adozione di una disciplina manifestamente irragionevole e “*la previsione di*

*soglie di sbarramento e delle relative modalità di applicazione costituisce una tipica manifestazione di tale discrezionalità, finalizzata ad evitare la frammentazione della rappresentanza politica e a contribuire alla governabilità” (motiv., par. 10).*

Certamente, vanno tenute presenti le disposizioni dell’art. 122 della Costituzione e l’art. 4 della L. 2 luglio 2004 n. 165.

Di poi, che sia ammissibile la previsione di una soglia di sbarramento per consentire la governabilità non è in discussione perché il tema è il rapporto per determinare tale soglia tra i voti conseguiti dalla singola lista ed i voti validi sui quali debba calcolarsi la percentuale.

Sono aspetti di carattere generale non in contestazione.

Le questioni sono altre e vengono trattate di seguito.

#### **I.1) Primo profilo.**

##### **a) Sintesi.**

Si è dedotta la violazione dei diritti di rappresentanza delle minoranze che tutte le altre Regioni ordinarie hanno rispettato, prevedendo il rapporto percentuale con i voti conseguiti dalle liste, senza includere i voti espressi a favore dei candidati a Presidente della giunta regionale (art. 122 Costituzione e art. 4 L. 2 luglio 2004 n. 165 che impone i principi fondamentali che le Regioni devono rispettare, pagg. 5-10 ricorso di primo grado), specie riferiti al rapporto attuale tra popolazione pugliese e numero di seggi del Consiglio regionale.

##### **b) La motivazione della sentenza.**

Secondo il TAR, nel caso del Presidente direttamente eletto, si “*valorizza il vincolo tra il Consiglio regionale e il Presidente eletto in forza del principio del simul stabunt, simul cadent*”.

Quindi, il primo giudice così liquida questo profilo di illegittimità costituzionale: “*La circostanza che le liste collegate a uno stesso candidato Presidente esprimano sensibilità politiche differenziate non incide sulla legittimità del meccanismo di sbarramento, che opera come filtro unitario volto a contenere la frammentazione della rappresentanza, e non come strumento selettivo delle singole componenti della coalizione*” (motiv., par. 11).

##### **c) I rilievi sulla sentenza.**

Il “*simul stabunt, simul cadent*” rappresenta la indicazione di un voto verso organi in una forma di governo neoparlamentare, in cui il Presidente della giunta e il Consiglio vengono eletti contestualmente nell’ambito della medesima elezione.



Questa simultaneità non comporta, però, una confusione tra la scelta del Presidente che è frutto di una elezione maggioritaria (è eletto chi prende più voti) e quella dei consiglieri regionali che sono scelti con il sistema proporzionale, salvo il premio per il Presidente vittorioso che fa aumentare i seggi da attribuire alle liste che lo appoggiano.

Questa logica viene viziata quando ciascuna lista che concorra per l'assegnazione dei seggi in Consiglio sia parametrata ad una soglia di sbarramento che riguarda i voti dei candidati a Presidente che è un altro organo.

La legge regionale pugliese, come interpretata, comporta una confusione tra i piani elettivi di due distinti organi (Presidente e Consiglio regionale), violando il principio di elettività passiva (art. 48 Cost.), di ragionevolezza (art. 3) ed i principi fondamentali su cui ogni legislazione regionale deve basarsi ai sensi dell'art. 122 della Costituzione.

Quanto all'affermazione che ci possa essere un meccanismo di sbarramento, non è una risposta alla eccezione mossa dall'appellante, il quale non contesta il principio, ma come viene applicato con l'interpretazione che viene data alla legge regionale.

Il TAR, in effetti, non prende in esame questo profilo di incostituzionalità nella sua interezza ed articolazione.

Infatti, l'appellante ha evidenziato che l'art. 122 della Costituzione, al primo comma, stabilisce, tra l'altro, che *“il sistema di elezione e i casi di... sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica”*.

La legge della Repubblica 2 luglio 2004 n. 165, all'art. 4, prevede che il sistema di elezione del Presidente della Giunta Regionale e dei Consiglieri regionali è disciplinato con legge regionale *“nei limiti dei seguenti principi fondamentali: a) individuazione di un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale e assicuri la rappresentanza delle minoranze”*.

Le minoranze sono non soltanto coloro che rappresentano l'opposizione rispetto alla maggioranza che governa, ma anche la parte più piccola e meno numerosa di un insieme di elementi o persone, rispetto alle altre parti e, nel concreto dell'esperienza giuridica, si atteggia come minoranza etnica, linguistica, religiosa, di genere, di età, di condizione psicofisica etc. e, nell'ambito politico, per la diversa formazione e indirizzo culturale, ideologico, sociale, economico etc.

In particolare, in un sistema elettorale nel quale vi è una coalizione di liste che convergono a favore di un candidato Presidente, come è per le elezioni regionali in Puglia, ogni lista esprime una sua sensibilità politica che è diversa dalle altre liste e assume una propria caratura culturale ed ideologica propositiva di interessi differenziati. Nel

concreto, delle liste che hanno appoggiato Decaro Presidente, la lista Avanti Popolari non si appiattisce, né si confonde con le istanze del “Movimento 5 Stelle”, della “Alleanza Verdi e Sinistra” o del “Partito Democratico” o delle altre liste; l’insieme di queste “anime” concorrono alla elezione dello stesso candidato Presidente, ma non sono sovrapponibili e la loro rappresentanza è essenziale per far sentire la voce degli elettori che le scelgono.

Già la fissazione di una soglia del 4% per singola lista mortifica il voto delle minoranze in una elezione che presenta una pluralità di liste, ancorché collegate ad un candidato Presidente, e che sono l’espressione di idealità e impostazioni politiche diverse, con propri caratteri. Ancora più penalizzante è la determinazione della percentuale sulla base non dei voti proporzionali espressi per le liste, ma includendovi i voti maggioritari per il Presidente, in contrasto con la previsione della legge 17 febbraio 1968 n. 108 (*“Norme per le elezioni dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale”*) che all’art. 15, comma 3, recita: l’Ufficio centrale circoscrizionale *“b) procede al riparto dei seggi tra le liste in base alla cifra elettorale di ciascuna lista. A tal fine divide il totale delle cifre elettorali di tutte le liste per il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione...”*.

Proprio in applicazione dei principi fondamentali stabiliti dalla legge della Repubblica per il sistema elettorale, **le Regioni a statuto ordinario non utilizzano i voti ai candidati a Presidente per il calcolo della soglia di sbarramento.**

Si riportano di seguito i riferimenti normativi.

#### **Abruzzo**

L.R. 2 aprile 2013, n. 9, art. 17, c. 3, lett. e)

La cifra elettorale delle coalizioni è la somma dei voti validi ottenuti dalle liste nelle sezioni.

Soglia calcolata sui voti di lista.

#### **Basilicata**

L.R. 20 agosto 2018, n. 20, art. 20, c. 1, lett. e)

La cifra elettorale della coalizione è la somma dei voti validi ottenuti dalle liste circoscrizionali collegate.

Solo voti di lista.

#### **Calabria**

L.R. 7 febbraio 2005, n. 1

La legge parla di “voti validi”.

La Corte d'Appello ha chiarito che, rinviando alla normativa nazionale, l'espressione si riferisce ai voti di lista.

Interpretazione giurisprudenziale: voti di lista.

### **Campania**

L.R. 27 marzo 2009, n. 4, art. 7, c. 6, lett. b)

I resti delle liste provinciali sono rapportati al totale dei voti validi espressi a favore delle liste.

Soglia basata sui voti di lista.

### **Emilia-Romagna**

L.R. 23 luglio 2014, n. 21, art. 12, c. 3, lett. b)

La cifra elettorale di ogni lista è la somma dei voti di lista validi.

Esplicito riferimento ai voti di lista.

### **Lazio**

L.R. 13 gennaio 2005, n. 2

La legge parla di "voti validi" e rinvia alla normativa nazionale.

Applicazione: voti di lista.

### **Liguria**

L.R. 21 luglio 2020, n. 18

La legge parla di "voti validi" e rinvia alla normativa nazionale.

Applicazione: voti di lista.

### **Lombardia**

L.R. 31 ottobre 2012, n. 17

La disciplina utilizza il concetto di "voti validi" riferito alle liste.

Soglia calcolata sui voti di lista.

### **Marche**

L.R. 16 dicembre 2004, n. 27, art. 18

La soglia del 5% è calcolata sul totale dei voti validi riportati dalle coalizioni regionali.

La soglia del 3% è calcolata sul totale dei voti validi espressi a favore delle liste.

Il riferimento è sempre ai voti di lista.

### **Molise**

L.R. 5 dicembre 2017, n. 20

La disciplina utilizza il concetto di voti validi espressi a favore delle liste.

Applicazione: voti di lista.

### **Piemonte**

L.R. 19 luglio 2023, n. 12, art. 13

Accedono al riparto i gruppi di liste che superano il 5% del totale dei voti validamente espressi a favore delle liste.

Testo chiarissimo: voti di lista.

### **Toscana**

L.R. 26 settembre 2014, n. 51, art. 18

Tutte le soglie (10%, 5%, 3%) sono calcolate sul totale dei voti validamente espressi in favore delle liste.

Solo voti di lista.

### **Umbria**

L.R. 4 gennaio 2010, n. 2

La legge parla di “voti validi conseguiti dalle liste stesse”.

Esplicito riferimento ai voti di lista.

### **Veneto**

L.R. 16 gennaio 2012, n. 5, art. 21

La soglia del 5% è calcolata sul totale dei voti validi, con specificazione che il 3% è riferito ai voti validi espressi a favore delle liste.

### **Interpretazione univoca: voti di lista.**

La Corte costituzionale ha chiarito che la previsione di una soglia di sbarramento priva di effetto utile il suffragio del cittadino che esprima il proprio voto in favore di una lista che resti fuori dall'organo rappresentativo.

Nella sentenza n. 239 del 21 dicembre 2018, a proposito dello sbarramento del 4% dei voti validi riguardanti le elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, la Corte Costituzionale ha rilevato che, sebbene “*qualsiasi soglia di sbarramento comporti un'artificiale alterazione della rappresentatività di un organo elettivo, che in astratto potrebbe gravare la distorsione pure indotta dal premio*” di maggioranza, non è irragionevole che il legislatore ricorra alla fissazione del raggiungimento di una soglia percentuale, pena l'esclusione (par. 6.3., motiv. in cui si richiama la precedente sentenza della Corte n. 35/2017), ma tale soglia va parametrata anche alla specifica composizione numerica dell'assemblea da eleggere ed alla popolazione che esprime il voto.

Il numero dei consiglieri regionali della Regione Puglia, fissato in cinquanta in relazione al numero degli abitanti (come stabilito dallo Statuto in base all'art. 14 del D.L. 13 agosto 2011 n. 138 e ss.mm.ii.: il numero massimo dei Consiglieri regionali sia uguale “a 40 per le Regioni con popolazione fino a quattro milioni di abitanti; a 50 per le Regioni

*con popolazione fino a sei milioni di abitanti”* ), doveva essere ridotto a quaranta a seguito del calo demografico che ha portato la popolazione a 3.868.527 (rispetto a 3.933.777 abitanti del 2020), prima delle votazioni di cui si discute (doc. nn. 13 e 14).

Invece, il numero di cinquanta è rimasto invariato, come è noto, anche se attraverso polemiche politiche, nonostante la riduzione della popolazione.

Da questo punto di vista, la democrazia doverosamente rappresentativa anche delle minoranze che mantiene lo sbarramento al 4% appare di per sé ingiustificato, dal momento che il rapporto tra popolazione e consiglieri regionali è mutato, essendo disponibili un maggior numero di seggi per una popolazione meno numerosa, con conseguente accesso e maggiore possibilità delle minoranze di ottenere rappresentanti, dando voce a collettività e gruppi partitici che, altrimenti, restano marginalizzate.

È rimasta la soglia del 4%, ma la rappresentanza delle liste che sono minoranza (sebbene collegate ad un candidato Presidente che ha vinto le elezioni), va garantita calcolando la percentuale su una base meno ampia e, quindi, sui soli voti di lista senza sommarli con quelli personali dei candidati a Presidente.

La legge regionale pugliese rappresenta un *unicum* perché dall’analisi comparata emerge un principio uniforme e incontestabile: nessuna regione italiana utilizza i voti dei candidati a Presidente per il calcolo della soglia di sbarramento.

Il criterio è sempre e solo quello dei voti di lista, sia quando la legge lo dica espressamente, sia quando utilizzi l’espressione “voti validi” e rinvii alla normativa nazionale.

La rappresentanza delle minoranze è principio fondamentale che deve essere seguito nell’adozione della legge regionale che viene assicurata adeguandosi alla previsione della legge della Repubblica che fa riferimento alle cifre elettorali di tutte le liste e non anche ai voti funzionalmente maggioritari espressi per il Presidente.

La legge regionale pugliese è incostituzionale *in parte qua*, se venga interpretata, come è avvenuto sino ad oggi, con il calcolo della percentuale sommando i voti di lista a quelli personali del Presidente, per l’evidente compulsione e mortificazione del diritto alla rappresentanza delle liste di minoranza in relazione all’art. 122, 1° comma, della Costituzione, all’art. 4 comma 1, lett. a) della L. 2 luglio 2004 n. 165 e all’art. 15, comma 3, lett. b), L. 17 febbraio 1968 n. 108.

## **I.2) Secondo profilo.**

### **a) Sintesi.**

La disciplina regionale pugliese presenta carente intellegibilità, nonché oscurità che sono evidenti sintomi di irragionevolezza (Corte Cost., sentenza n. 110/2023; violazione degli artt. 3, 48 e 51 Cost. – pag.10 ricorso di primo grado).

b) La motivazione della sentenza.

Il TAR ritiene che la censura della “*oscurità normativa*” non sia fondata in quanto “*la norma, attraverso la concatenazione di rinvii interni già illustrata, individua con chiarezza la base di calcolo nella somma dei voti validi espressi per i candidati alla Presidenza. L’univocità del dato normativo è confermata dal consolidato orientamento giurisprudenziale formatosi su identica questione (TAR Puglia, Bari, n. 148 del 2021, confermata da Cons. Stato, Sez. II, n. 5838 del 2021), la cui esistenza concorre ad assicurare la prevedibilità del risultato elettorale per l’elettore e per il candidato*” (motiv., par. 11).

c) I rilievi sulla sentenza.

La carente intellegibilità della legge rispetto al consapevole esercizio del diritto di voto e alla possibilità di accedere alle cariche elettive in condizione di parità (artt. 3, 48 e 51 Cost.) è stata affermata dalla Corte costituzionale, proprio con riferimento alle leggi regionali, per essere spia dell’irragionevolezza intrinseca delle stesse.

La Corte costituzionale 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.

Il rinvio a ritroso contenuto nel comma 4 dell'art. 15 di cui si discute comporta che il significato della soglia di sbarramento sia difficilmente intellegibile, rendendola oscura e foriera di incertezze applicative.

È affermazione che è espressa nella sentenza n. 615 del 21 maggio 2026 del TAR Puglia, Bari, che nel medesimo giorno ha deciso il ricorso presentato da altri elettori che lamentavano la incostituzionalità della soglia del 4% calcolata sui voti conseguiti dal Presidente; si legge alla pag. 7, par. 4 della motivazione, 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...”* (doc.B).

L’iter di approvazione della legge regionale, poi, è stato palesemente controverso ed oggetto di varie discussioni, compromessi, emendamenti che alla fine hanno portato alla scrittura di una varietà di norme con richiami a diversi commi di articoli precedenti e leggi precedenti, creando palese confusione e gravi discrasie. La Corte costituzionale quando si è pronunciata sulla illegittimità costituzionale di alcune norme ha palesemente criticato la tecnica normativa seguita dalla Puglia per predisporre la propria disciplina elettorale.

Ed infatti, come si è visto, la Regione ha approvato tale disciplina con la L.R.P. n. 2/2005, che, però, non contiene un’organica e completa normativa elettorale, poiché in parte, essa è contenuta nella legge regionale; in parte, si rinvia a quella statale (contenuta nelle leggi 108/1968 e 45/1995); per altra parte ancora, si apportano delle modifiche alle stesse disposizioni statali alle quali rinvia.

La Corte costituzionale ha rilevato che trattasi di una tecnica “impropria” che, a causa dell’intreccio tra fonti normative diverse, agevola equivoci e difficoltà di interpretazione e applicazione. Una tecnica del genere crea difficoltà già quando viene utilizzata per la prima volta, ma diventa foriera di ulteriori incertezze quando si procede a ripetuti interventi di modificazione ed integrazione. È proprio quanto accaduto con l’approvazione della l. reg. Puglia 7/2015, che modifica la l. reg. Puglia 2/2005, che, a sua volta, modifica la normativa statale alla quale rinvia.

La legge è stata oggetto di varie contestazioni in sede di commissione consiliare, di vari emendamenti e subemendamenti che hanno riguardato per lo più solo parti degli articoli o solo alcune parole. Chi è chiamato ad applicare detta legge elettorale si trova a doversi districare nel groviglio delle diverse fonti normative.

Non si comprende pertanto come la sentenza impugnata possa affermare che si è in presenza di “*univocità del dato normativo*”.

Quindi, anche la contestazione del contrasto con gli artt. 3, 48 e 51 della Costituzione per la carente intellegibilità nonché oscurità della normativa, come sintomi evidenti di irragionevolezza, non può ritenersi manifestamente infondata.

### **I.3) Terzo profilo.**

#### **a) Sintesi.**

L'irragionevolezza della previsione che potrebbe portare all'esclusione di tutte le liste per la difficoltà di raggiungere il “*quorum*”, a riprova dell'assoluta autonomia tra l'elezione del Presidente e quella del Consiglio regionale, come risulta dall'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 1999 che testualmente recita: “*Fino alla data di entrata in vigore dei nuovi statuti regionali e delle nuove leggi elettorali ai sensi del 1° comma art. 122 cost. come sostituito dall'art. 2 della presente legge costituzionale, l'elezione del Presidente della Giunta Regionale è contestuale al rinnovo dei rispettivi Consigli Regionali...*”. La norma costituzionale consente che l'elezione del Presidente della Giunta e quella del Consiglio Regionale possano avvenire anche in tempi diversi e prescrive che soltanto nel periodo precedente all'entrata in vigore degli statuti regionali le due elezioni debbano provvisoriamente essere contemporanee (pagg. 10-12 ricorso di primo grado).

#### **b) La motivazione della sentenza.**

Per il TAR, l'accesso alla rappresentanza consiliare è calibrato sull'intero consenso espresso per la formazione dell'organo di governo regionale per “*evitare che le liste dotate di un consenso marginale all'interno della coalizione possano accedere al Consiglio e condizionare la stabilità del governo regionale*” (motiv., par. 11). Si tratterebbe dunque di un effetto voluto come risultato di un bilanciamento tra rappresentanza e governabilità rimesso alla discrezionalità del legislatore regionale.

Non avrebbe alcun rilievo la disomogeneità tra voti di lista e voti per i candidati alla Presidenza.

La discrasia tra il totale dei voti di lista e quello dei voti per i candidati presidenti è conseguenza del modo in cui si può esprimere il voto (disgiunto o con possibile automatica estensione del voto di lista al candidato Presidente).

Né rileverebbe l'argomento secondo cui la soglia, misurata percentualmente sui voti attribuiti al Presidente, potrebbe portare all'impossibilità delle liste di superare tale soglia con conseguente non elezione di consiglieri regionali perché: a) è un'ipotesi teorica che



non corrisponde al dato concreto che determina un innalzamento della soglia solo di un punto percentuale; b) la conseguenza del mancato superamento della soglia da parte di nessuna lista comporterebbe *“la ripetizione della competizione elettorale in assenza di liste idonee a rappresentare la popolazione”* (motiv., par. 11).

c) I rilievi sulla sentenza.

Invero, la sentenza non coglie nel segno.

La necessità di operare un filtro di accesso alla rappresentanza consiliare non è in contestazione: qui si discute se debba essere parametrato ai voti espressi per i candidati presidenti o quelli espressi per le liste e se sia rispettoso del consenso elettorale confrontare in modo disomogeneo i voti delle liste, espressione del sistema proporzionale, a quelli conseguiti dai Presidenti, espressione del sistema maggioritario.

La constatazione della motivazione della sentenza che il totale dei voti per i candidati presidenti e quelli per le liste non coincidono, avrebbe dovuto indurre a rilevare l'illegittimità del sistema elettorale e non a ritenere che sia una discrasia *“connaturata al sistema”* e *“frutto di una scelta legislativa consapevole”*.

L'autonomia tra il differente modo di eleggere il Presidente rispetto ai consiglieri regionali è contenuta nell'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 1999, innanzi riportata, che consente lo svolgimento delle elezioni anche in tempi diversi, per cui è evidente la impossibilità di confondere i voti dati al Presidente con quelli dati alle liste.

Il TAR ha preso atto che potrebbe in teoria verificarsi che le votazioni non portino nessuna lista a superare lo sbarramento del 4% rapportato ai voti dati al Presidente, ma ritiene non rilevante questa circostanza per due ragioni che non hanno fondamento.

Se il primo giudice ha superato, con un primo argomento, la incostituzionalità nel rilevare che, in concreto, nelle votazioni del 24 – 25 novembre 2025 vi sia stato lo scarto di un punto percentuale tra le due elezioni (Presidente e consiglio regionale), ciò non rende legittima la norma che deve essere considerata anche nelle sue applicazioni estreme, per saggiarne la sua ragionevolezza.

Ma, senza arrivare ad applicazione estreme, lo scostamento tra voti presidenziali e voti di lista nell'elezione oggetto del presente giudizio ammonta già a **108.904 unità**, con un incremento della soglia reale in **punti percentuali**. In scenari di maggiore polarizzazione — in cui l'elettore è incentivato a esprimere il voto per il solo Presidente di coalizione — tale scarto può agevolmente superare il mezzo punto percentuale, portando la soglia reale oltre il **5%**, limite che la Corte Costituzionale (sent. n. 239/2018) ha già ritenuto problematico in relazione al principio di rappresentatività.

Né vale il secondo argomento utilizzato dal TAR: se si verificasse che nessuna lista superasse il 4% dei voti conseguiti dai Presidenti, si potrebbero ripetere le elezioni.

Innanzitutto, non sarebbe possibile la ripetizione delle elezioni perché la legge regionale dispone che si debbano svolgere contestualmente l'elezione del Presidente e quella del consiglio regionale e il Presidente sarebbe stato comunque eletto, anche se la votazione non abbia prodotto la elezione di consiglieri regionali: non potrebbe certo ripetersi anche la votazione per il Presidente, correttamente eletto.

Ma, poi, come potrebbero mettersi in rapporto i voti dei candidati a Presidente con quelli delle liste, votate in un momento successivo?

Inoltre, potrebbe determinarsi che anche la votazione rinnovata non porti nessuna lista al superamento del 4% dei voti conseguiti dai candidati Presidenti, con conseguente ulteriore ripetizione delle votazioni all'infinito.

Se è quindi corretto che le due elezioni avvengano contemporaneamente, è invece incostituzionale che la percentuale dei voti validi per l'accreditamento delle liste sopra il 4 per cento debba tener conto anche del totale dei voti espressi per la diversa elezione del Presidente.

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).

La questione da affrontare è la struttura astratta della norma e non il solo esito del caso concreto; la critica di costituzionalità si concentra sulla ragionevolezza del meccanismo e sulla sua potenziale capacità di produrre effetti distorsivi senza un limite legislativamente predeterminato, in contrasto con gli artt. 3, 48 e 122 Cost.

In questa prospettiva, il problema non è tanto che lo scostamento si sia verificato qui, ma che la legge, in sé, consenta uno scostamento potenzialmente non chiuso entro una soglia massima espressa, cioè senza una vera *“valvola di sicurezza”* normativa capace di

impedire che l'esigenza di governabilità travolga in misura eccessiva la rappresentatività del voto (sentenze Corte costituzionale nn.1/2014 e 35/2017).

Sono rilievi che portano ad una positiva delibazione della non manifesta fondatezza della questione di legittimità costituzionale.

#### **I.4) Quarto profilo**

##### **a) Sintesi**

L' irragionevolezza e la mancanza di proporzionalità, siccome la somma delle percentuali calcolate per ogni lista non porta a 100, come dovrebbe essere dal punto di vista matematico, ma a 92,35 (pagg. 12-14 ricorso di primo grado).

Si riportano le tabelle già esposte nel ricorso.

#### **- 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. LISTA	Denominazione	Voti validi lista	Totale Voti di lista	% 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 Decaro 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 Decaro Candidato Presidente	54.306	1.328.627	4,09
7	Fratelli D'Italia Giorgia Meloni	248.905	1.328.627	18,73
8	Forza Italia – Berlusconi – PPE Lobuono 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 Popolare	6.734	1.328.627	0,51
13	Alleanza Civica per la Puglia	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 lista + Voti Candidati 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 Decaro Candidato Presidente	113.515	1.437.611	7,89
4	Movimento 5 Stelle	95.963	1.437.611	6,67
5	Alleanza Verdi e Sinistra	54.358	1.437.611	3,78
6	Avanti Popolari con Decaro Candidato 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 – PPE Lobbuono Presidente	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 e Popolare	6.734	1.437.611	0,46
13	Alleanza Civica per la Puglia	1.683	1.437.611	0,11
TOTALE			1.437.611	92,35%

b) La motivazione della sentenza.

Il TAR ritiene che il mancato raggiungimento della percentuale del 100% “*non dimostra l’irragionevolezza della disciplina, ma ne descrive una proprietà matematica:*

*quando il denominatore è superiore alla somma dei numeratori, la somma delle frazioni è necessariamente inferiore all'unità".*

c) I rilievi sulla sentenza.

Certamente, non si raggiunge il cento per cento poiché il denominatore è rappresentato dai voti conseguiti dai candidati presidenti, ma il punto è che, quando si opera un frazionamento percentuale, la somma delle frazioni deve essere uguale a cento e qui non avviene poiché il denominatore è disomogeneo rispetto al numeratore.

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 rispetto 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 ED ANCHE CONTRA LEGEM, che dimostra *per tabulas* l'erroneità dell'interpretazione normativa seguita e la irragionevolezza e difetto di proporzionalità che genera questi calcoli.

I differenti esiti matematici delle due interpretazioni emergono limpidamente dalle tabelle precedenti.

Secondo l'interpretazione seguita si introduce un coefficiente di incertezza nel calcolo della percentuale dei voti da attribuire ad ogni singola lista, con un margine di incidenza, pari allo 0,32% (ossia la differenza tra il 3,77% ed il 4,09%), tale da inficiare il risultato elettorale e la volontà popolare perché si determina un innalzamento della soglia di sbarramento.

Violazione degli artt. 1, comma 2,3,48 e 51 della Costituzione ed evidente irragionevolezza, mancanza di proporzionalità e non omogeneità del calcolo.

**I.5) Quinto profilo.**

a) In sintesi.

L'evidente irragionevolezza poiché non si possono sommare grandezze non omogenee dei voti espressi per il Presidente, secondo il sistema maggioritario, con quelli per l'elezione del consiglio regionale, attribuiti secondo il sistema proporzionale, come:

- ha affermato la giurisprudenza del giudice amministrativo (Cons. Stato, Sez. II, n. 1012 del 1° febbraio 2024; TAR Campania, Napoli, Sez. II, n. 1998 del 25 marzo 2022; TAR Sicilia, nn. 2885/2022, 2879/2022 e 1111/2022);

- risulta dalla normativa regionale che con i nn. da 1 a 6 detta la disciplina per l'elezione del Presidente, mentre con i nn. da 7 a 12 la determinazione della cifra elettorale delle liste (pagg. 14-16 ricorso).

b) La motivazione della sentenza.

La motivazione della sentenza sul punto è semplicemente assertiva: *“Va respinta la censura di irragionevolezza fondata sulla dedotta disomogeneità tra voti di lista e voti per i candidati alla presidenza”* (motiv., par. 11) e, quindi, si descrive come è disciplinato l'espressione del voto che porta alla non coincidenza dei voti per i candidati Presidente ed i voti per le liste.

c) I rilievi sulla sentenza.

Il primo giudice non affronta la questione proposta, se non con l'affermazione della irrilevanza della disomogeneità tra i voti di lista e quelli ai candidati a Presidente.

Invece, andavano presi in esame le considerazioni del ricorso in merito.

Al legislatore regionale 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** (quella per l'elezione del Presidente) da quella fra le liste o i gruppi di liste.

Infatti, i voti conseguiti da una singola lista o da un gruppo di liste e i voti totali conseguiti da tutti i candidati a Presidente **non sono grandezze omogenee**.

Ciò risulta anche dalla normativa che qui si applica che dai nn. 1 a 6 detta la disciplina per l'elezione del Presidente, mentre con i nn. da 7 a 12 la determinazione della cifra elettorale delle liste.

Pertanto, è irragionevole (e in violazione dell'art. 3 Cost.) rapportarli al fine della verifica del superamento della soglia di sbarramento che riguarda le liste e i gruppi di liste.

Come recentemente evidenziato dalla sentenza del TAR Campania, Napoli, Sez. II, n.1998 del 25 marzo 2022, è manifestamente irragionevole ogni meccanismo di calcolo che operi compensazioni o confronti tra grandezze aventi natura e funzione diverse.

Includere i voti "solo apicali" (che non possono per legge produrre seggi per le liste) nel calcolo dello sbarramento delle liste stesse, altera la coerenza intrinseca del sistema elettorale, trasformando un'operazione aritmetica in uno strumento di distorsione arbitraria della rappresentanza.

La Sezione II del Consiglio di Stato, con sentenza del 1° febbraio 2024, n. 1012, ha evidenziato che *“l’elezione del Presidente e quella dei consiglieri regionali si svolgono, quindi, su binari paralleli in coerenza con la diversità di status rivestita”* (motiv., par. 10.2), da qui la *“c.d. sterilizzazione” “del seggio di Presidente nell’ambito del computo dei seggi di Consigliere regionale da assegnarsi con premio di maggioranza”* (ibidem).

Secondo i giudici di Palazzo Spada, le due elezioni, pur contestuali, rispondono a logiche diverse: l'investitura del Presidente è diretta e monocratica, mentre quella del Consiglio è proporzionale.

Il principio di *“sterilizzazione”* comporta che, come il seggio del Presidente è "sterilizzato" (ovvero non computato) ai fini del riparto proporzionale per non erodere la rappresentanza delle liste, allo stesso modo i voti "solo apicali" devono essere sterilizzati nel calcolo della soglia di sbarramento. Tale approccio impedisce che un "binario" (quello maggioritario) interferisca negativamente sull'altro (quello proporzionale), garantendo la piena tutela della volontà dell'elettore espressa per le liste.

Una diversa interpretazione porterebbe ad un effetto distorsivo del voto disgiunto e dei dati numerici.

Nella stessa direzione il TAR Sicilia (nn. 2885/2022, 2879/2022 e 1111/2022) chiarisce che il voto al candidato apicale e il voto di lista sono funzionalmente scindibili. In presenza di voto disgiunto o di voto al solo Presidente, l'elettore decide consapevolmente di non partecipare al procedimento elettorale per il Consiglio; pertanto, il suo voto non può essere utilizzato "in negativo" per innalzare artificialmente lo sbarramento a danno delle liste minori.

Anche per questo profilo, doveva essere accolta l'eccezione di non manifesta infondatezza della proposta questione di incostituzionalità in relazione agli artt. 1, comma 2, 3, 48 e 51 della Costituzione per evidente irragionevolezza e non omogeneità del calcolo.

#### **I.6) Sesto profilo.**

##### **a) In sintesi.**

La violazione dei principi di uguaglianza e libertà del voto per il venir meno del collegamento tra voto di lista e volontà elettorale (Corte Cost. n. 1/2014) (pagg. 16-17

ricorso di primo grado), specie tenendo presente che l'art. 7, comma 9, della legge elettorale pugliese stabilisce che, se l'elettore esprima il voto a favore di un candidato a Presidente e la preferenza per più di una lista collegata, è nullo il voto alle liste, ma vale il voto per il Presidente. Ebbene, calcolando la percentuale sui voti ai Presidenti, anche questi voti nulli per le liste vanno a costituire il numero su cui stabilire la soglia di sbarramento.

b) La motivazione della sentenza.

La sentenza impugnata nulla dice in proposito.

c) I rilievi sulla sentenza.

Il TAR avrebbe dovuto prendere in considerazione questo aspetto esplicitato nel ricorso, come si evidenzia di seguito.

Il principio di libertà del voto 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”* (Corte Cost. sent. n.203 del 1975).

La Corte costituzionale ha chiarito che già la previsione di una soglia di sbarramento priva di effetto utile il suffragio del cittadino che esprima il proprio voto in favore di una lista che resti fuori dall'organo rappresentativo. La sua legittimità, pertanto, è indissolubilmente legata alla necessità di assicurare l'efficiente funzionamento di tale organo e dell'intera forma di governo (cfr. le sentenze Corte Cost. nn. 239 del 2018 e 35 del 2017).

È sicuramente contraria a Costituzione una disciplina che *“non è proporzionata rispetto all'obiettivo perseguito, posto che determina una compressione della funzione rappresentativa dell'assemblea, nonché dell'eguale diritto di voto, eccessiva e tale da produrre un'alterazione profonda della composizione della rappresentanza democratica, sulla quale si fonda l'intera architettura dell'ordinamento costituzionale vigente”* (sentenza Corte Cost. n.1 del 2014)

Nel caso di specie, la norma censurata determina un effetto paradossale che, come si è detto, potrebbe portare al superamento della percentuale del 4 per cento solo una o due liste o anche nessuna.

Nel momento in cui si fa dipendere l'esito della competizione tra liste da un elemento a essa del tutto estraneo, viene del tutto meno il necessario collegamento tra voto per la lista e volontà elettorale.



Il peso di ciascun voto di lista viene a dipendere 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 in violazione 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 addirittura certo, come nel caso di specie.

Insomma, 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.

Invero, a fronte di una norma che stabilisce la soglia di sbarramento al 4 per cento, verificarne poi il superamento sulla base dei voti conseguiti dai candidati a 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, con conseguente illegittima esclusione, come è accaduto proprio alla lista Avanti Popolari. 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, come innanzi rilevato, ma anche in palese violazione dell'art. 3 nonché degli artt. 1, comma 2, e 48 della Costituzione.

#### **1.7) RILEVANZA E PERTINENZA AI FINI DEL DECIDERE.**

Il promovimento della questione di costituzionalità nella specie è sicuramente ammissibile, pertinente e rilevante ai fini del decidere.

L'“ammissibilità costituisce anche l'ineludibile corollario del principio che impone di assicurare la tutela del diritto inviolabile di voto, pregiudicato [...] da una normativa elettorale non conforme ai principi costituzionali [...]”. Invero l'ammissibilità della questione nella specie risponde “[al]l'esigenza che non siano sottratte al sindacato di costituzionalità le leggi, quali quelle concernenti le elezioni della Camera e del Senato, che definiscono le regole della composizione di organi costituzionali essenziali per il funzionamento di un sistema democratico-rappresentativo e che quindi non possono essere immuni da quel sindacato. Diversamente, si finirebbe con il creare una zona franca nel sistema di giustizia costituzionale proprio in un ambito strettamente connesso con l'assetto democratico, in quanto incide sul diritto fondamentale di voto; per ciò

*stesso, si determinerebbe un vulnus intollerabile per l'ordinamento costituzionale complessivamente considerato” (Corte Cost. sent. n. 1 del 2014).*

Inoltre, una declaratoria di incostituzionalità nei termini in cui si è qui prospettata, non determinerebbe alcuna lacuna normativa nel sistema elettorale, poiché si limiterebbe a correggere il criterio di determinazione del totale dei voti validi e, di conseguenza, il metodo di calcolo della soglia di sbarramento, rendendolo conforme a Costituzione (sul punto, v. sent. Corte Cost. nn. 1 del 1999 e 16 del 2008, in materia di ammissibilità del *referendum* sulle leggi elettorali).

L'applicazione della percentuale del 4% esclusivamente sui voti di lista consentirebbe alla lista in cui è candidato il ricorrente, Avanti Popolari, a superare la soglia di sbarramento ed al sig. Sergio Clemente di essere eletto Consigliere regionale, determinando la pertinenza e rilevanza ai fini del decidere della prospettata questione di legittimità costituzionale.

## **II) Illegittima interpretazione della normativa regionale secondo Costituzione.**

**Violazione art. 15, comma 4, punto n. 9 L. 17 febbraio 1968, n. 108, modificato dall'art. 8, comma 1, lett. I), L. R.P. 10 marzo 2015, n. 7 e L.R.P. 28 gennaio 2005, n. 2.**

L'appellante chiedeva la interpretazione della legge regionale pugliese conforme alla Costituzione che avrebbe portato la lista Avanti Popolari al superamento della soglia di sbarramento del 4%, sotto il profilo letterale, sistematico e teleologico.

La sentenza impugnata ha affermato che tale interpretazione non trovi riscontro nel testo normativo, come già affermato nelle precedenti pronunzie del TAR Puglia n. 148/2021 e dal Consiglio di Stato, Sez. II, n. 5838/2021 di conferma, secondo cui il totale dei voti validi riportati da ogni lista va rapportato al totale dei voti validi conseguiti da ciascun candidato Presidente. La distinzione funzionale tra l'elezione del Presidente e quella del Consiglio “*ancorché descrittiva di un dato reale, non supera il vincolo testuale della norma*” e che “*il riparto dei seggi tra le liste ammesse avvenga sulla base dei soli voti di lista non dimostra che anche la soglia di accesso debba essere calcolata sulla medesima base: si tratta di due operazioni distinte, disciplinate da norme differenti ciascuna con una propria ratio*” (motiv., par. 13).

Non si condivide la conclusione cui giunge il TAR che, comunque, non esamina tutti gli argomenti addotti dal ricorrente, né può ritenersi esaustivo il richiamo alle precedenti decisioni. Infatti, nei ricorsi riguardanti le elezioni regionali precedenti, pur se il *petitum* era sostanzialmente lo stesso, sicuramente la *causa petendi* come prospettata nel ricorso

di cui alla sentenza impugnata, è assolutamente diversa, come si può facilmente evincere dalla illustrazione dei precedenti motivi.

La questione affrontata dalle citate sentenze è riferita esclusivamente all'art. 48 Costituzione per cui si legge nella sentenza di codesto Consiglio di Stato n. 5838/2021 (pag. 16): *“nel caso di specie, atteso il ridotto scostamento di voti derivante dalla considerazione anche di quelli espressi soltanto in favore dei candidati presidente, non si registra alcun rilevante aumento della soglia tale da eccedere i limiti propri della discrezionalità che compete al legislatore nella disciplina della materia elettorale”*.

Ora se questa affermazione può essere condivisa sotto il profilo della legittima discrezionalità del legislatore, così come era stato proposto in quel ricorso del 2021, la stessa affermazione non può certo rispondere invece alla diversa eccezione di costituzionalità laddove, come nel nostro caso, la norma viene censurata per una serie di ragioni, ben sei.

È opportuno fermarsi innanzitutto sulla interpretazione letterale che non conforta le affermazioni contenute nella sentenza impugnata e, di poi, sulla interpretazione sistematica e teleologica.

Quanto alla lettera della norma, il rinvio al “numero 2)” previsto al punto 9) dell'art. 15, comma 4, non è fatto allo scopo di evocare il totale dei voti espressi per i candidati a Presidente, ma per individuare la nozione di voto valido, che si ottiene - appunto - *“sommando le cifre elettorali regionali”*, a loro volta ottenute *“sommando le cifre elettorali conseguite [...] in tutte le circoscrizioni”* (come stabilito dal “numero 1” del medesimo comma, al quale il “numero 2)” fa a sua volta esplicito rinvio). Questa interpretazione trova conferma nell'art. 11 della L.R.P. 28 gennaio 2005, n. 2, come sostituito dall'art. 9 della L.R.P. n. 7/2015, ove, al comma 3, si legge *“Non sono, altresì, ammessi all'assegnazione di seggi i gruppi di liste che, anche se collegati in coalizione ad altri, non abbiano individualmente superato la soglia del quattro per cento dei voti validi”*. Vi è il riferimento ai soli voti validi che sono quelli delle liste.

Pertanto, non può accogliersi l'interpretazione letterale fornita dal primo giudice.

L'interpretazione sistematica e teleologica si apprezza sotto cinque aspetti che è utile esporre separatamente.

a) Quando si calcola una percentuale, occorre mettere a raffronto grandezze tra loro omogenee. Sono grandezze omogenee i voti conseguiti da una singola lista e i voti totali conseguiti da tutte le liste, mentre non possono essere considerate grandezze omogenee le cifre derivanti dalla somma dei voti conseguiti dalle liste con i voti totali conseguiti da

tutti i candidati alla Presidenza della Giunta regionale.

b) L'art. 15, comma 4, disciplina due procedimenti distinti, l'uno che attiene all'elezione del Presidente della Giunta (il cui sistema è maggioritario), l'altro che attiene all'elezione del Consiglio regionale (il cui sistema è proporzionale per legge con premio di maggioranza). I due procedimenti finirebbero per 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 a Presidente - possono non coincidere (e in fatto non sono mai coincise ) perché la legge elettorale pugliese stabilisce che: i) l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'elezione dei Consiglieri regionali sia contemporanea; ii) l'elettore possa anche votare il solo candidato Presidente, senza manifestare preferenze di lista; iii) l'elettore possa votare solo una lista, ma in tal caso il suo voto si estende automaticamente al candidato Presidente collegato; iv) si possa esercitare il diritto di voto disgiunto, votando una lista e un Presidente tra loro non collegati.

È proprio 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.

Nel caso *de quo*, le due grandezze non coincidono, sicché si conferma che bisogna tenere distinte le operazioni dei conteggi qui in discussione.

La sentenza impugnata ritiene che sia irrilevante la pur riconosciuta distinzione funzionale tra le due elezioni che non supererebbe il “vincolo testuale della norma”.

Invero, questo vincolo testuale così stringente non si può ravvisare nell'art. 15, anzi.

Ma la distinzione funzionale è pacifica per cui dovrebbe essere argomento preferenziale nell'interpretazione.

c) il calcolo del 4 % dei voti complessivi, sia riferiti alla elezione uninominale del presidente, sia alla elezione proporzionale delle singole liste, in determinate circostanze, potrebbe portare alla paradossale situazione nella quale nessuna delle liste potrebbe superare la percentuale del 4% calcolata sui voti complessivi per il Presidente e per le liste.

Anche questo profilo va tenuto presente nella interpretazione della disposizione, ma il TAR non l'ha affatto considerato.

d) Si richiamano le due tabelle con il calcolo delle percentuali attribuite alle liste, in cui è riportato il rapporto dei voti con i soli i voti delle liste ovvero anche con i voti dei candidati a Presidente, inserite innanzi sub I.4, a).

Ebbene, la somma delle percentuali dei gruppi di lista è pari al 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.

Come già evidenziato, 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.

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 ED ANCHE CONTRA LEGEM, che dimostra *per tabulas* l’erroneità dell’interpretazione normativa seguita e la irragionevolezza e difetto di proporzionalità che genera questi calcoli.

I differenti esiti matematici delle due interpretazioni emergono limpidamente dalle tabelle precedenti.

Si introduce un coefficiente di incertezza nel calcolo della percentuale dei voti da attribuire ad ogni singola lista, con un margine di incidenza, pari allo 0,32% (ossia la differenza tra il 3,77% ed il 4,09%), tale da inficiare il risultato elettorale e la volontà popolare perché si determina un innalzamento della soglia di sbarramento.

Il TAR non ha preso in esame questo rilievo che appare rilevante.

e) La considerazione dell’insieme delle disposizioni che disciplinano le operazioni elettorali evidenzia una circostanza che conferma l’interpretazione che qui si sostiene.

Infatti, per l’assegnazione dei seggi alle singole liste sia in riferimento ai primi 21 seggi, che in riferimento agli altri 29 seggi, il quoziente elettorale viene ricavato esclusivamente dalla somma dei voti validi delle liste e non dalla somma dei voti delle liste con quelle dei candidati a Presidente.

È solo ed esclusivamente dalla somma dei voti di lista, che vengono assegnati i singoli seggi ad ogni candidato.

Ora, per l'esclusione delle liste nel calcolo della soglia di sbarramento si fa riferimento alla somma tra i voti delle liste e quelli dei candidati a Presidente, contraddittoriamente, per assegnare i seggi si fa riferimento solo ai voti delle liste. Si avrebbero così due diversi "voti validi": un tipo di voto valido per la determinazione dello sbarramento ed un tipo di voto valido per l'assegnazione dei seggi.

Per il TAR si tratta di circostanza irrilevante perché non è detto che la soglia di accesso debba essere calcolata sulla medesima base con cui si procede al riparto dei seggi tra le liste ammesse.

Invece, è necessaria e logica una omogeneità di applicazione della norma che pertanto non può contenere mai quozienti elettorali differenti.

La diversa applicazione determina una evidente "*stortura*" nei tre casi che si indicano di seguito.

Il primo caso è quello relativo all'attribuzione dei seggi pieni; in tale situazione il quoziente circoscrizionale è dato dalla somma delle cifre elettorali delle liste ammesse a riparto e non anche dai voti ottenuti dai candidati a Presidente.

Il secondo caso è quello relativo all'attribuzione del premio di maggioranza, ossia per il calcolo della percentuale che regola l'assegnazione del premio di maggioranza, dove non rilevano i voti espressi per il solo candidato a Presidente.

Il terzo caso è quello che si verifica una volta stabiliti i seggi derivanti dall'applicazione del premio di maggioranza, ossia i seggi residui per addivenire all'attribuzione dei 29 seggi alla maggioranza e dei 21 seggi alla minoranza, poiché una volta assegnati alle coalizioni i seggi, questi devono essere distribuiti tra le liste che compongono le stesse coalizioni. Anche in questo caso, trattandosi sempre dello stesso metodo, ossia quello relativo ai quozienti elettorali per i maggiori resti, vengono presi in considerazione i soli voti delle liste e non anche i voti dei candidati a Presidente.

In sostanza, si verifica una contraddittorietà e ambivalente applicazione della legge elettorale, poiché i voti dei candidati a Presidente si aggiungono e si eliminano per stabilire la composizione dei seggi del Consiglio regionale in modo totalmente illogico e non comprensibile.

Non si può ritenere corretto il ragionamento fatto dal TAR che reputa possano seguirsi regole diverse.

f) Comunque, qualora si ritenga legittimo indicare, oltre ai voti di lista quelli dei Presidenti al fine di determinare la base su cui calcolare la percentuale, è necessario indicare nel calcolo della cifra elettorale anche i voti del Presidente di quella lista al

numeratore.

Non si possono rapportare unità disomogenee, per cui se si includono i voti del Presidente, occorre indicare al numeratore i voti di lista e del Presidente. Questa è una interpretazione logica ed è una questione di corretta applicazione della legge.

Secondo il TAR si tratterebbe di una *“formula di calcolo priva di fondamento normativo e incompatibile con la struttura della disposizione”*.

Invece, solo attraverso un’interpretazione logica corretta delle norme, i voti del Presidente rilevano numericamente per l’elezione del Presidente della Giunta e la composizione del Consiglio regionale, tra cui rientra il calcolo della soglia di sbarramento.

L’interpretazione qui propugnata porta ad armonico componimento tutte le applicazioni delle diverse previsioni dell’art. 15, dando riconoscimento alla volontà elettorale.

Pertanto, la corretta interpretazione dell’art. 15, comma 4, n. 9) legge regionale richiamata (che si “inserisce” nella legge n. 108/68) consente di affermare che la soglia del 4% per ciascuna lista ai fini dell’ammissione al riparto dei seggi va effettuata applicando il rapporto numerico tra la cifra elettorale attribuita a ciascuna lista con la cifra derivante dalla somma totale dei voti validi conseguiti nelle diverse circoscrizioni regionali da parte di tutte le liste, lasciando fuori dal calcolo i voti singolarmente assegnati ai candidati a Presidente.

La formula numerica da applicare è la seguente:

**Voti della singola lista**

$$\frac{\text{Voti della singola lista}}{\text{Voti totali attribuiti a tutte le liste}} \times 100 = \text{Percentuale attribuita alla singola lista}$$

**Voti totali attribuiti a tutte le liste**

**P.Q.M**

si chiede, in accoglimento dell’appello, l’annullamento e/o la riforma della sentenza impugnata, con accoglimento del ricorso di primo grado:

- previa rimessione alla Corte costituzionale dell’eccezione di illegittimità costituzionale perché pertinente e rilevante ai fini del decidere e non manifestamente infondata l’eccezione di legittimità costituzionale dell’art. 15, comma 4, punto n. 9 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. R.P. 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)" in relazione: I) all' art. 122, 1° comma, della Costituzione, per contrasto con i principi fondamentali stabiliti dall'art. 4 L. 2 luglio 2004 n. 165 e dall'art. 15, L. 17 febbraio 1968 n. 108, comma 3, lett. b); II) agli artt. 1, comma 2, 3, 48 e 51 Costituzione ed evidente irragionevolezza, mancanza di proporzionalità e non omogeneità del calcolo;

- ovvero interpretando le disposizioni della legge elettorale della Regione Puglia secondo Costituzione e quindi annullando e correggendo *in parte qua* le operazioni per l'elezione del Presidente della Giunta regionale e dei Consiglieri regionali della Puglia, svoltesi il 23 e il 24 novembre 2025, l'atto di proclamazione degli eletti della Regione Puglia del 9 gennaio 2026 e del verbale dell'Ufficio centrale regionale presso la Corte di Appello di Bari del 7/9 gennaio 2026, accertando il superamento dello sbarramento del 4% per la lista "AVANTI POPOLARI CON DECARO CANDIDATO PRESIDENTE" e conseguente elezione a Consigliere regionale dell'appellante, capolista e maggior suffragato di quest'ultima lista, e non elezione del candidato Giulio Scapato della lista "Decaro Presidente" , appartenenti alla coalizione che appoggiava la candidatura di DECARO Presidente.

Con condanna al pagamento delle spese ed onorari di causa del doppio grado di giudizio.

Espressamente si dichiara che, ai sensi dell'art. 127 c.p.a., "*gli atti sono esenti dal contributo unificato e da ogni altro onere fiscale*".

Si depositano i seguenti atti:

A) sentenza impugnata del TAR Puglia, Bari, Sez. III, n. 613 del 21 maggio 2026, notificata il 22 maggio 2026;

B) sentenza del TAR Puglia, Bari, Sez. III, n. 615 del 21 maggio 2026 trattata lo stesso giorno di quella impugnata e relativa alla medesima questione;

**nonchè tutti gli atti depositati in primo grado**

1) verbale delle operazioni dell'Ufficio centrale regionale presso la Corte di Appello di Bari del 7/ 9 gennaio 2026;

2) estratto par. 27 del verbale delle operazioni dell'Ufficio centrale regionale presso la Corte di Appello di Bari del 9 gennaio 2026 di proclamazione degli eletti;

3) pagina di "Eligendo" del Ministero dell'Interno sugli scrutini delle elezioni regionali della Puglia;

4) altra pagina di "Eligendo" del Ministero dell'Interno sugli scrutini delle elezioni regionali della Puglia;



5) estratto pagg. 15-16 del verbale delle operazioni dell'Ufficio centrale regionale presso la Corte di Appello di Bari del 7/9 gennaio 2026 di indicazione dei voti riportati dalla lista "Avanti Popolari con Decaro Candidato Presidente";

6) estratto del verbale delle operazioni dell'Ufficio centrale regionale presso la Corte di Appello di Bari del 7/9 gennaio 2026 di esame delle osservazioni presentate dal ricorrente, allegati in calce al verbale dopo la pag. 228;

7) estratto pag. 20 del verbale delle operazioni dell'Ufficio centrale regionale presso la Corte di Appello di Bari del 7/9 gennaio 2026 con l'esclusione della lista "Avanti Popolari con Decaro Candidato Presidente";

8) deduzioni del ricorrente per l'Ufficio centrale regionale presso la Corte di Appello di Bari inviate il 24 dicembre 2025 a sostegno del superamento della soglia del 4% della lista denominata "Avanti Popolari con Decaro Candidato Presidente";

9) ulteriori deduzioni del ricorrente per l'Ufficio centrale regionale presso la Corte di Appello di Bari inviate il 7 gennaio 2026 a sostegno del superamento della soglia del 4% della lista denominata "Avanti Popolari con Decaro Candidato Presidente";

10) verbale circoscrizione elettorale di Foggia;

11) certificato di iscrizione nelle liste elettorali di Sergio Clemente;

12) accettazione candidatura del ricorrente Sergio Clemente;

13) popolazione della Regione Puglia al 2025;

14) popolazione della Regione Puglia al 2020;

15) calcolo eseguito da tecnico esperto per l'attribuzione dei seggi.

Lucera, lì 10 giugno 2026

-Prof. avv. Enrico Follieri-

Firmato digitalmente da: ENRICO FOLLIERI  
Data: 10/06/2026 18:14:01

-Prof. avv. Giulio Prosperetti-

## PROCURA ALLA LITE

Prof avv. Giulio Prosperetti e Prof. avv. Enrico Follieri della “Enrico Follieri & Associati Studio Legale” rappresentatemi e difendetemi, unitamente e/o disgiuntamente, in questo appello innanzi al Consiglio di Stato, per l’annullamento e/o la riforma della sentenza del TAR Puglia, Bari, Sez. III n. 613 del 21 maggio 2026, con ogni facoltà di legge nessuna esclusa.

Eleggo domicilio digitale all’indirizzo pec: [prof.avv.enricofollieri@pec.it](mailto:prof.avv.enricofollieri@pec.it).

Lucera, 10.06.2026

- Clemente Sergio -  
Elettore e candidato al Consiglio  
Regionale della Puglia

È vera.

Lucera, 10.06.2026

- prof. avv. Enrico Follieri -

Il sottoscritto, prof. avv. Enrico Follieri, quale difensore del sig. Clemente Sergio, attesta che la presente procura alla lite è conforme all'originale cartaceo.  
Lucera, lì 10 giugno 2026

Firmato digitalmente da: ENRICO FOLLIERI  
Data: 10/06/2026 18:12:21

