

Repubblica Italiana
Assemblea Regionale Siciliana



**La legge di modifica del sistema per l'elezione dell'Assemblea:
breve cenni sulle sue caratteristiche principali e sui precedenti che
hanno condotto alla sua approvazione**

A cura di:

Antonio Purpura consigliere parlamentare dell'Assemblea regionale siciliana - Servizio delle Commissioni legislative.

Salvatore Pecoraro consigliere parlamentare dell'Assemblea regionale siciliana - Servizio delle Commissioni legislative.

Laura Salamone, consigliere parlamentare dell'Assemblea regionale siciliana - Servizio studi legislativi e supporto all'attività legislativa.

INDICE

PAG.

- La legge elettorale: l'esigenza di una modifica da approvare nella legislatura in corso. Le disposizioni applicate transitoriamente per le elezioni del giugno 2001. Il coordinamento con le nuove disposizioni statutarie..... 3
- L'innesto del sistema elettorale previsto dalla legge Tatarella nell'ordinamento regionale siciliano..... 4
- La delibera legislativa approvata il 5 agosto scorso recante: *“Norme per l'elezione del Presidente della Regione siciliana a suffragio universale e diretto. Nuove norme per l'elezione dell'Assemblea regionale siciliana. Disposizioni concernenti l'elezione dei consigli comunali e provinciali.”* 5
- Il procedimento di pubblicazione e promulgazione della legge ai sensi dell'articolo 17 bis dello Statuto..... 9

**La legge elettorale: l'esigenza di una modifica
da approvare nella legislatura in corso. Le disposizioni applicate
transitoriamente per le elezioni del giugno 2001.
Il coordinamento con le nuove disposizioni statutarie.**

La riforma dello Statuto della Regione siciliana varata con l'articolo 1 della legge costituzionale n. 2 del 2001, ha prodotto una significativa innovazione nell'assetto istituzionale della Regione, poiché l'elezione diretta del Presidente ed il potere allo stesso concesso di nominare e revocare gli assessori non ha semplicemente valenza di carattere elettorale, ma contribuisce a individuare un nuovo volto della Regione, configurando i suoi organi con prospettive e fisionomie nuove. Alla riforma del 2001 avrebbe dovuto seguire, oltre che un ulteriore affinamento e approfondimento dell'opera di revisione dello Statuto speciale, peraltro in linea con il processo federalistico che in atto riguarda le altre regioni italiane, anche un'attività del legislatore regionale volta a dare concreta attuazione alle nuove disposizioni costituzionali, in una serie di materie che la dottrina definisce "statutarie" perché strettamente connesse con le regole fondamentali dell'ente regionale.

La Commissione speciale all'uopo istituita con apposita legge regionale nell'ottobre 2001 ha lavorato con impegno per esitare per l'Aula il progetto di legge di revisione dello Statuto speciale che provvede ad aggiornare ed a rendere al passo con i tempi le norme del 1947 non più in armonia col nuovo assetto istituzionale del Paese e non consone rispetto alle peculiarità di un'autonomia speciale che era nata come affermazione di una identità culturale, storica, economica della Sicilia sia pur nell'ambito della Nazione italiana. Il percorso di riforma dello Statuto della Regione in atto è, però, ancora da completare con l'esame degli emendamenti presentati al testo inviato in Aula e con la discussione e l'approvazione da parte dell'assemblea plenaria dell'articolato.

Per intanto si è posta l'esigenza di affrontare un altro nodo importante per la vita della Regione ed urgente rispetto ad altre tematiche rinviabili anche a legislature successive. Si tratta del problema della modifica della legge per il rinnovo dell'Assemblea regionale siciliana.

Vale la pena ricordare che in questa materia, in forza del disposto dello Statuto della Regione, ed in particolare dell'articolo 3, la Sicilia ha sempre goduto di legislazione esclusiva: l'approvazione della legge per il rinnovo dell'Assemblea è affidata all'Assemblea stessa "in armonia con la Costituzione ed i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con l'osservanza di quanto previsto dallo Statuto". Tale dizione non è stata modificata dalla legge costituzionale n. 2 del 2001, che si è limitata ad aggiungere il seguente periodo, riguardante la promozione delle pari opportunità: "Tale legge, al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi, promuove condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali".

Per completare i brevi cenni storici e sulla natura della competenza legislativa della Regione in materia elettorale, va detto che la precedente dizione dell'articolo 3 dello Statuto rinviava per la prima elezione dell'Assemblea regionale alla normativa dettata per l'Assemblea costituente dello Stato italiano. In ordine, poi, alla competenza legislativa della Regione in materia di elezioni va ricordata la sentenza n. 352 del 1997, che ne ha precisato l'ampiezza, essendo l'unico limite imposto al Legislatore regionale quello del rispetto dei principi ricavabili dalla Costituzione in materia elettorale e non già del rispetto dei principi e tanto meno delle specifiche discipline – fissati nelle leggi che regolano l'elezione delle Camere (sentenza n. 372 del 1996).

In merito alla disciplina elettorale da applicare, va preliminarmente rilevato che, mentre per le elezioni successive a quelle del 2001 dovrà procedersi all'applicazione del nuovo sistema dettato dalla legge elettorale approvata dall'Assemblea nell'agosto 2004, con l'iter di pubblicazione e di entrata in vigore di cui parleremo nei paragrafi seguenti, per quanto riguarda il primo rinnovo dell'Assemblea regionale successivo all'entrata in vigore della legge costituzionale n. 2 del 2001 la disposizione transitoria dalla stessa introdotta ha previsto il rinvio alle norme delle leggi della Repubblica che disciplinano l'elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario.

Il sistema riproduce quello previsto dalla legge Tatarella, anche se alcune norme della legge elettorale dell'Assemblea sono state applicate, in forza dell'inciso che le rende applicabili in via suppletiva ed in quanto compatibili con la normativa complessiva, limitatamente alla disciplina dell'organizzazione amministrativa del procedimento elettorale e delle votazioni. Sono state, inoltre, espressamente enunciate delle norme volte a consentire un adattamento con le nuove disposizioni dello Statuto ed, in particolare, quella che dispone la coincidenza del territorio di ciascuna provincia con le circoscrizioni elettorali e che considera l'intero territorio regionale come base per l'applicazione del sistema maggioritario previsto per l'elezione dei deputati della lista regionale, nonché quelle secondo cui sono candidati alla Presidenza della Regione i capilista delle liste regionali e che il Presidente della Regione eletto faccia parte dell'Assemblea stessa.

L'innesto del sistema elettorale della legge Tatarella nell'ordinamento della Regione siciliana

L'applicazione in Sicilia della legge n. 43 del 1995 (legge cosiddetta "Tatarella"), nonché della precedente legge n. 108 del 1968, ha comportato, come già detto, importanti innovazioni rispetto al sistema di elezione dei deputati dell'Assemblea. In particolare la necessità di esprimere sia il voto per il Presidente della Regione che quello per l'Assemblea ha determinato che alla scelta per l'unica scheda si accoppiasse la possibilità di dare due voti, uno per la lista regionale bloccata ed uno, anche in modo disgiunto, per un candidato presente in una lista provinciale, con la facoltà della preferenza unica.

La legge Tatarella è stata utilizzata in ordine alle modalità di presentazione delle liste regionali e di quelle provinciali dovendo supplire alla mancanza di una lista regionale nel sistema della legge n. 29 del 1951. Nuovo è anche il concetto di collegamento e di coalizione di liste e la previsione di una eventuale doppia candidatura. Qualora si parli di gruppi di liste ci si riferisce, invece, non già alle coalizioni di liste o di partiti che insieme sostengono lo stesso candidato alla Presidenza della Regione, bensì alle liste provinciali presenti in più circoscrizioni con lo stesso simbolo. Va, infatti, ricordato che ogni lista ha diritto di presentarsi in più circoscrizioni, anzi deve farlo in un minimo di tre in atto (secondo il Tatarella in un minimo di cinque).

Di nuova introduzione anche la soglia di sbarramento per l'accesso alla rappresentanza: "non sono ammesse all'assegnazione dei seggi le liste provinciali il cui gruppo abbia ottenuto nell'intera regione meno del 3 per cento dei voti validi, a meno che siano collegate ad una lista regionale che ha superato il 5 per cento".

In ordine alle caratteristiche del sistema introdotto va precisato che nell'ambito dei collegi l'assegnazione dei seggi avviene col metodo proporzionale ed il quoziente viene rettificato con l'aggiunta di una unità, con la conseguenza che, in combinato con la riduzione del numero dei deputati da eleggere in ogni circoscrizione, nelle province più popolate il quoziente elettorale è più alto rispetto a quello in precedenza applicato ai sensi della legge regionale n. 29 del 1951.

In merito, poi, all'utilizzazione di resti la stessa, secondo la legge regionale n. 29 del 1951, avveniva anch'essa in sede provinciale, mentre con le nuove regole introdotte dalla legge Tatarella, l'utilizzazione dei resti residui si calcola su base regionale.

Non vi è chi non veda che tale diversa regolamentazione del calcolo da effettuare per l'assegnazione dei seggi comporta importanti conseguenze sulla distribuzione territoriale dei seggi stessi, non essendo possibile assicurare, come invece accadeva col sistema precedente, una totale corrispondenza fra il numero dei seggi spettanti alla provincia sulla base della sua densità demografica e quello effettivamente assegnato alla provincia stessa.

Inoltre l'utilizzazione dei resti in sede di collegio unico regionale favorisce le formazioni minori rispetto al metodo dei resti calcolati su base provinciale consentendo la sommatoria di tutti i resti

conseguiti nelle province con la possibilità per le suddette formazioni minori che scatti a loro favore qualche seggio ulteriore.

**La delibera legislativa approvata il 5 agosto 2004 “Norme per l’elezione del
Presidente della Regione siciliana a suffragio universale e diretto.
Nuove norme per l’elezione dell’Assemblea regionale siciliana.
Disposizioni concernenti l’elezione dei consigli comunali e provinciali”**

L’Assemblea regionale siciliana lo scorso 5 agosto ha approvato una nuovo dettato normativo che reca “Norme per l’elezione del Presidente della Regione siciliana a suffragio universale e diretto. Nuove norme per l’elezione dell’Assemblea regionale siciliana. Disposizioni concernenti l’elezione dei consigli comunali e provinciali”.

Il legislatore, a tal proposito, ha scelto di intervenire direttamente sugli articoli della legge regionale 20 marzo 1951, n. 29, e successive modificazioni, integrandoli, modificandoli o sostituendoli.

Questa scelta è stata dettata dall’esigenza di armonizzare i contenuti della riforma della legge elettorale con il corpo legislativo previgente, con sicuri vantaggi per tutti coloro che saranno chiamati ad applicarla e ad interpretarla.

Prima di passare all’analisi delle disposizioni contenute negli articoli, è opportuno valutare preliminarmente la coerenza del dettato normativo con le disposizioni di rango costituzionale, contenute nella Costituzione e nello Statuto della Regione siciliana.

Come è noto, l’articolo 3 dello Statuto della Regione, come integrato dall’articolo 1 della legge costituzionale n. 2 del 2001, dispone che le norme della legge elettorale che disciplina l’elezione dell’Assemblea regionale devono essere ‘in armonia con la Costituzione ed i principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica’.

Al riguardo, sono noti i principi fissati dalla Costituzione in materia elettorale: all’articolo 48 (diritto di voto e modalità del suo esercizio: personale ed eguale, libero e segreto); all’articolo 51 (accesso alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, disposizione recentemente integrata, con legge costituzionale 30 maggio 2003, n. 1, attraverso l’indicazione dell’obiettivo di promuovere ‘pari opportunità tra donne e uomini’); agli articoli 56, 58 e 122 (elezione a suffragio universale e diretto, che, dopo la legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, si applica di norma anche all’elezione del Presidente della Regione); agli articoli 56 e 57 (riparto dei seggi fra le circoscrizioni, in proporzione alla popolazione legale residente).

La novità, particolarmente significativa dal nostro punto di vista, è che il Parlamento ha approvato alcuni ‘principi fondamentali’ che riguardano il sistema di elezione dei Consigli delle Regioni a Statuto ordinario. Tali principi, enunciati nella legge attuativa dell’articolo 122, primo comma, della Costituzione, sono:

- a) il sistema elettorale deve agevolare la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale;
- b) il sistema elettorale deve assicurare la rappresentanza delle minoranze.
- c) contestualità dell’elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale, se il Presidente è eletto a suffragio universale e diretto.

All’articolo 2 ter (nel testo introdotto dall’articolo 7 del presente disegno di legge) si stabilisce per l’appunto che i seggi attribuiti con sistema maggioritario servono per agevolare la formazione di una stabile maggioranza in seno all’Assemblea regionale. Tale obiettivo si presume compiutamente realizzato quando la maggioranza comprende 54 deputati, pari al 60 per cento dei seggi spettanti all’Assemblea’.

La rappresentanza delle minoranze è garantita dal fatto stesso che si prevede di attribuire l’80 per cento dei seggi spettanti all’Assemblea in ragione proporzionale, con il metodo del quoziente elettorale, tradizionalmente adottato dalla legge elettorale per l’elezione dell’Assemblea regionale siciliana.

L'articolo 1 sostituisce l'articolo 1 della legge regionale 20 marzo 1951, n. 29, e successive modificazioni.

Il principio della 'contestualità' dell'elezione del Presidente della Regione e dell'elezione dell'Assemblea regionale è fissato direttamente dall'articolo 9 dello Statuto della Regione siciliana, nel testo introdotto dall'articolo 1 della legge costituzionale n. 2 del 2001.

Al comma 2 si precisa che l'elezione contestuale avviene utilizzando un'unica scheda di votazione. Ciò è conforme a quanto disposto all'articolo 2 della legge n. 43 del 1995, meglio conosciuta fra gli addetti ai lavori con il richiamo al nome del suo ispiratore, l'onorevole Tatarella.

Invero, molte iniziative legislative presentate all'Assemblea regionale siciliana in questa XIII Legislatura prevedevano due distinte schede di votazione: una per il Presidente della Regione, una per l'elezione dei deputati dell'Assemblea regionale in ciascun collegio provinciale.

L'Assemblea ha optato per la scheda unica in quanto la doppia scheda comporta inevitabilmente l'eventualità di un secondo turno elettorale di ballottaggio per l'elezione del Presidente della Regione, nel caso in cui nessun candidato a questa carica raggiunga al primo turno un numero di voti validi tale da rendere evidente la sua capacità rappresentativa a dimensione regionale.

L'eventualità del ballottaggio, tuttavia, avrebbe messo radicalmente in crisi il meccanismo dei collegamenti fra le candidature alla carica di Presidente della Regione ed i gruppi di liste provinciali che le esprimono.

I collegamenti, peraltro, possono avere rilevanza giuridica soltanto se formalizzati e dichiarati con congruo anticipo rispetto al giorno della votazione, anche perché poi da essi può conseguire l'importante effetto pratico della partecipazione alla quota di seggi che vengono assegnati con sistema maggioritario ai gruppi di liste collegati con il candidato risultato eletto alla carica di Presidente della Regione.

Alleanze dell'ultima ora, a ridosso del turno di ballottaggio per l'elezione del Presidente della Regione, e che interverrebbero quando già si è votato per l'Assemblea regionale, avrebbero l'effetto di rimettere in discussione le modalità di assegnazione dei seggi con sistema maggioritario, travolgendo le aspettative di tutte le forze politiche che per tempo avevano dichiarato le proprie alleanze politiche ed in nome di queste alleanze avevano condotto la campagna elettorale.

Queste semplici considerazioni spiegano perché si sia preferito attestarsi sul criterio dell'unica scheda di votazione, che ha una sua precisa ragion d'essere nella logica della legge n. 43 del 1995.

L'articolo 2 della legge è di importanza cruciale, perché delinea le caratteristiche del sistema elettorale. Tali caratteristiche possono essere ricondotte ad alcuni elementi fondamentali:

- a) oltre alle liste concorrenti nei collegi elettorali provinciali, sono previste liste regionali. I candidati alla carica di Presidente della Regione sono i capolista delle liste regionali;
- b) 80 seggi sono assegnati alle liste provinciali concorrenti nelle circoscrizioni col metodo del quoziente elettorale e dei più alti resti;
- c) due seggi vengono poi così attribuiti: uno viene assegnato al candidato a Presidente della Regione che ha ottenuto il maggior numero di voti; egli pertanto è proclamato eletto alla carica di Presidente della Regione e di deputato regionale; mentre il secondo seggio viene assegnato al capolista della lista regionale che ha ottenuto una cifra di voti immediatamente inferiore a quella della lista regionale più votata;
- d) gli ulteriori 8 seggi vengono assegnati ai candidati della lista regionale più votata secondo l'ordine di presentazione nella lista fino alla concorrenza del numero totale di 54 seggi a favore della coalizione collegata al Presidente della Regione eletto; quelli eventualmente rimanenti sono ripartiti tra le liste di minoranza ammesse all'assegnazione con modalità di cui in seguito si farà menzione;
- e) è prevista una soglia di sbarramento per l'accesso alla rappresentanza, fissata al 5 per cento del totale dei voti validi espressi in ambito regionale, con la conseguenza che tutti i gruppi di liste che hanno una cifra elettorale regionale inferiore sono esclusi dal riparto dei seggi nei collegi.

In sintesi, il sistema elettorale delineato dal presente disegno di legge è un sistema 'misto', prevalentemente proporzionale, ma con una quota di seggi attribuiti con sistema maggioritario, congrua per agevolare il formarsi di una stabile maggioranza in seno all'Assemblea regionale. L'attribuzione dei seggi con sistema maggioritario, in ogni caso, è in funzione dell'obiettivo che

viene predeterminato dal legislatore: agevolare la formazione di una maggioranza pari al 60 per cento dei seggi spettanti all'Assemblea.

Le disposizioni della nuova legge elettorale mirano a garantire che in seno all'Assemblea regionale si costituisca una maggioranza che si presume 'stabile', in quanto forte di 54 seggi, oltre a quello del Presidente della Regione.

Si può determinare, tuttavia, il caso in cui non sia possibile garantire la formazione di una maggioranza in seno all'Assemblea regionale, perché il numero complessivo di seggi ottenuti nei collegi elettorali provinciali dai gruppi di liste collegati con la lista regionale risultata più votata è inferiore a trentasette deputati (oltre al Presidente della Regione). In tale ipotesi tuttavia si è ritenuto di attribuire lo stesso l'intera quota di otto seggi alla coalizione vincente lasciando che eventuali correttivi discendano dall'applicazione della normativa statutaria vigente.

Vi è inoltre da segnalare che, in ossequio alle disposizioni dell'articolo 3 dello Statuto si è ritenuto, in applicazione del principio di pari opportunità tra i due sessi, di prevedere che ciascuna lista regionale, dopo il capolista, presenti i candidati secondo un criterio di alternanza fra uomo e donna. Sempre in ordine alla lista regionale, si è ritenuto di prevedere l'obbligo da parte dei candidati della lista medesima, fatta eccezione per il capolista, di presentarsi anche in una circoscrizione provinciale. Nell'ipotesi di elezione plurima si prevede la prevalenza dell'elezione nella lista regionale, al fine di lasciare spazio ai candidati nei collegi che si sono direttamente impegnati sul campo, nonché di assicurare un'ampia rappresentatività nel territorio provinciale.

E' opportuno soffermarsi ora sulla soglia di sbarramento regionale, fissata al 5 per cento. Questa avrà l'effetto di ridurre il numero delle liste che ottengono rappresentanza in seno all'Assemblea.

Il parlare di soglia di sbarramento, fa subito venire in mente il classico precedente della legge elettorale per l'elezione del Bundestag in Germania: come è noto, sono esclusi dal Bundestag, corrispondente alla nostra Camera dei Deputati, i partiti le cui liste non raggiungono il 5 per cento del totale dei voti validi espressi.

La Germania, tuttavia, è considerata un modello di stabilità politica in Europa ed è anche un esempio di democrazia compiuta, in cui coalizioni, ora incentrate sui partiti di ispirazione cristiana CDU-CSU, ora incentrate sul partito socialdemocratico SPD, si alternano al governo del Paese, nella normalità istituzionale e democratica.

Pertanto, i partiti che si sentono a rischio e vogliono avere la certezza di superare lo sbarramento hanno un sicuro rimedio: possono collegarsi fra loro, stipulare intese politico-programmatiche basate su obiettivi ed interessi condivisi, e presentare liste comuni alle elezioni.

Per questa via, tutte le tendenze che esprimono interessi ed istanze reali della società potranno comunque ottenere rappresentanza politico-istituzionale.

Si ricorda che la legge n. 43 del 1995 prevede anch'essa una soglia di sbarramento (fissata al 3 per cento del totale dei voti validi espressi in ambito regionale); ma l'articolo 7 della predetta legge è formulato in modo tale da consentire facilmente l'aggiramento di tale soglia, che non opera nei confronti di ogni gruppo di liste che risulti 'collegato ad una lista regionale che ha superato la percentuale del 5 per cento'.

Nelle elezioni regionali siciliane del 24 giugno 2001, in base ai risultati che si sono determinati, il 3 per cento del totale regionale dei voti validi espressi equivaleva a 74.949 voti.

A dimostrazione che uno sbarramento formulato nei termini di cui all'articolo 7 della legge n. 43 del 1995 non consegue effetti pratici, diciotto diversi gruppi di liste hanno conseguito almeno un seggio nell'Assemblea regionale e, fra questi diciotto, nove hanno ottenuto una cifra elettorale regionale inferiore a 74.949 voti.

Secondo l'intenzione del legislatore la disciplina della soglia di sbarramento potrà costituire un reale momento di svolta nel costume politico regionale. Anche partiti da troppo tempo ridotti a dimensioni minoritarie potranno beneficiare di una riforma che li obbliga a rinunciare a qualcosa, ma che li potrà rendere protagonisti di una nuova stagione in cui, nel contesto di più ampie aggregazioni politiche, meglio potranno affermare i propri ideali, i propri valori ed i propri programmi.

L'articolo 3 inserisce l'articolo 1 ter nella legge regionale 20 marzo 1951, n. 29, e successive modificazioni. Si stabilisce che la presentazione di ciascuna lista regionale deve, a pena di nullità, essere accompagnata dalla dichiarazione di collegamento con almeno un gruppo di liste

validamente presentate con il medesimo contrassegno in non meno di cinque collegi elettorali provinciali.

Si stabilisce altresì che più gruppi di liste concorrenti nei collegi provinciali possono coalizzarsi in ambito regionale per esprimere un candidato comune alla carica di Presidente della Regione, che è il capolista di una comune lista regionale.

Come è già stato rilevato, con l'espressione 'gruppo di liste' si indica un insieme di liste presentate con identico contrassegno nei collegi provinciali.

Il meccanismo del necessario collegamento tra i gruppi di liste provinciali e le liste regionali è lo strumento indispensabile per perseguire l'obiettivo di assicurare la formazione di una maggioranza stabile all'interno dell'Assemblea regionale, secondo quanto si è detto in precedenza. Mentre nel sistema elettorale disciplinato dalla legge regionale n. 29 del 1951, e successive modificazioni, ogni collegio provinciale faceva storia a sé, e rappresentava, in un certo senso, un mondo chiuso, ora gli esiti di tutti i collegi sono strettamente collegati fra loro.

In particolare, va ricordato che in passato, in relazione alle dimensioni del collegio provinciale, taluni partiti erano soliti presentare, oltre alla lista ufficiale, una seconda lista, al solo scopo di ottenere un ulteriore seggio con il resto di questa lista. Ciò era perfettamente legittimo. Con il nuovo sistema elettorale non è più ammesso che ci siano liste che nascono e muoiono al solo fine di ottenere un seggio in una data provincia.

A questo riguardo, si richiama l'articolo 20, relativo all'esame ed all'ammissione delle liste presentate nei collegi provinciali.

L'articolo 5 sostituisce l'articolo 2 della legge regionale 20 marzo 1951, n. 29, e successive modificazioni disciplinando le modalità di riparto di 80 seggi fra i collegi elettorali provinciali, in proporzione alla popolazione legale residente.

Il criterio del riparto dei seggi fra i collegi in proporzione alla popolazione residente, è espressamente affermato in due articoli della Costituzione (articolo 56, per le circoscrizioni della Camera, e articolo 57, per la ripartizione dei seggi del Senato tra le Regioni).

La normativa che riguarda l'elezione dei deputati nei collegi provinciali prevede un necessario passaggio all'Ufficio centrale regionale, cui spetta valutare se i gruppi di liste provinciali hanno, o meno, raggiunto in ambito regionale la soglia predeterminata per legge per l'accesso alla rappresentanza.

Di particolare rilevanza il comma 3 dell'articolo 6 nel quale si precisa che i voti delle liste non ammesse all'assegnazione dei seggi non rilevano ai fini della determinazione del quoziente elettorale circoscrizionale. Ciò è pacifico. Comunque, in senso conforme, si richiama una pronuncia del Consiglio di Stato, resa in adunanza plenaria, relativa all'articolo 7 della legge n. 43 del 1995.

Con sentenza 10 luglio 1997, n. 13, il Consiglio di Stato ha precisato che: 'l'articolo 7 della legge 23 febbraio 1995, n. 43, con l'istituzione dello sbarramento del 3 per cento per le liste minori, ha tolto ogni possibilità che le stesse siano assegnatarie di seggi, sia nella sede circoscrizionale, sia nel collegio unico regionale; pertanto i voti riportati dalle liste che non hanno superato lo sbarramento del 3 per cento non vanno computati ai fini della determinazione del quoziente elettorale regionale per l'assegnazione, in sede di collegio unico regionale, dei voti residuati non assegnati in sede circoscrizionale'.

Risulta altresì significativa la disposizione del comma 5, secondo cui 'qualora rimangano seggi che non possono essere attribuiti per insufficienza di quoziente, l'ufficio centrale circoscrizionale ne accerta il numero e quindi li assegna alle liste che hanno la più alta cifra di voti residuati nell'ambito del collegio'.

In altri termini, si ripristina il criterio dell'utilizzo dei resti nello stesso collegio elettorale provinciale (conformemente a quanto previsto all'articolo 54 della legge regionale n. 29 del 1951, e successive modificazioni).

Per quanto riguarda l'assegnazione degli ulteriori seggi alle liste di minoranza si è previsto che la graduatoria regionale di ciascun gruppo di liste interessate sia basata sulla rilevanza percentuale della cifra elettorale conseguita da ogni lista provinciale nel collegio in cui si è presentata, rispetto al totale dei voti validi espressi nel collegio medesimo. Ovviamente, anche in questo caso, si considerano i voti validi delle sole liste ammesse al riparto dei seggi.

Il legislatore si è preoccupato poi, in presenza di un'unica scheda di votazione, di chiarire le modalità di esercizio del voto.

E' ammesso il cosiddetto 'voto disgiunto', nel senso che l'elettore può anche votare una lista regionale ed una lista provinciale non collegate fra loro. In senso conforme, si veda l'articolo 2 della legge n. 43 del 1995.

Merita attenzione la disposizione dell'articolo 10 che così recita:

Tutti i candidati della lista regionale, ad esclusione del capolista, nell'atto di accettazione della candidatura devono dichiarare a quale gruppo di liste collegato con la lista regionale aderiscono ed indicare il collegio provinciale di riferimento. Ciascun candidato può indicare un solo collegio provinciale'.

La predetta norma serve soprattutto per la disciplina delle surrogazioni, come risulta chiaro leggendo il comma 5 dell'articolo 60 (nel testo introdotto dall'articolo 13).

Particolarmente significativo per la sua carica innovativa è l'articolo 16 che sostituisce l'articolo 14 della legge regionale 20 marzo 1951, n. 29, e successive modifiche.

L'articolo 1 della legge costituzionale n. 2 del 2001 ha introdotto nell'articolo 3 dello Statuto della Regione siciliana il seguente periodo:

'Al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi la medesima legge (elettorale) promuove condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali'. Si tratta di un obbligo giuridico per il legislatore regionale che discende anche dalla nuova formulazione del primo comma dell'articolo 51 della Costituzione della Repubblica, secondo cui 'la Repubblica promuove le pari opportunità tra donne e uomini', per quanto riguarda l'accesso agli uffici pubblici ed alle cariche elettive (si veda la legge costituzionale 30 maggio 2003, n. 1).

La lettera dell'articolo 9 dello Statuto è chiara: si chiede che si promuovano 'condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali'. Quindi, tutto si gioca intorno alle modalità di composizione delle liste. A livello nazionale, già con riferimento alle prossime elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo, è stata introdotta una nuova disciplina delle candidature, incentrata sul criterio che nella composizione delle liste nessuno dei due sessi può essere presente in misura superiore a due terzi.

Tale criterio ha trovato applicazione per quanto riguarda le liste circoscrizionali, mentre per le liste regionali si è adottato il criterio ancora più garantista, in assenza di voto di preferenza, dell'alternanza fra uomini e donne, dopo il capolista.

Va precisato, infine, che la presente legge è sottoponibile a referendum confermativo, in attuazione di quanto disposto all'articolo 17 bis dello Statuto.

Tutte le disposizioni di legge regionale che riguardino le fattispecie elencate all'articolo 17 bis dello Statuto, infatti devono essere inserite nella Gazzetta ufficiale della Regione siciliana, distintamente dalle altre leggi, senza numero d'ordine e senza formula di promulgazione.

La promulgazione della nuova legge elettorale, cui dedichiamo, di seguito apposita sezione pertanto potrà avvenire soltanto dopo che sia trascorso il termine per la presentazione della richiesta di referendum.

Procedimento di pubblicazione e promulgazione della legge elettorale.

La legge elettorale, come abbiamo già rilevato, è sottoponibile, ai sensi dell'articolo 17 bis dello Statuto, a referendum confermativo. La disciplina dello stesso è stata dettata dalla legge regionale n. 14 del 2001, la quale già all'articolo 1 conferisce al Presidente della Regione il compito di provvedere alla sua "immediata pubblicazione", al fine di dare l'avvio al decorso del termine per l'eventuale richiesta referendaria.

Si tratta di una deroga al normale procedimento di formazione delle leggi, poiché all'approvazione da parte dell'organo legislativo non segue la promulgazione e la pubblicazione nella Gazzetta ufficiale, ma la pubblicazione soltanto per consentire agli elettori la conoscenza dell'atto e la

valutazione sull'opportunità o meno del ricorso al referendum da chiedere e celebrare prima dell'entrata in vigore della legge stessa.

L'impugnativa, sia pur parziale, da parte del Commissario dello Stato della legge elettorale approvata il 5 agosto scorso ha determinato, tuttavia l'insorgere di alcuni problemi di procedura che è stato necessario risolvere con urgenza proprio per assicurare l'applicazione delle citate norme costituzionali ed ordinarie e la conclusione del percorso intrapreso dall'Assemblea.

In particolare, occorre tener conto della prassi seguita in analoghe fattispecie e dell'orientamento giurisprudenziale formatosi in materia.

A questo proposito va preliminarmente ricordato che il Presidente della Regione, ai sensi dell'articolo 13, secondo comma e 29, secondo comma dello Statuto, è tenuto a promulgare le leggi approvate decorsi otto giorni dalla approvazione, se non c'è stata impugnativa, ovvero in presenza di impugnativa trascorsi trenta giorni dalla data dell'impugnazione senza che gli sia pervenuta sentenza di incostituzionalità. La Corte Costituzionale ha precisato che quest'ultimo termine ha carattere ordinatorio e che il Presidente della Regione non ha l'obbligo perentorio, ma soltanto la facoltà di procedere alla promulgazione e pubblicare la delibera legislativa approvata in pendenza del giudizio di costituzionalità.

Proprio alla luce di tale orientamento è invalsa la prassi della promulgazione parziale delle delibere legislative impugnate, cioè della promulgazione delle stesse con l'omissione delle parti impugnate. La Corte Costituzionale con giurisprudenza consolidata (sentenze n. 142 del 1981, n. 13 del 1983, n. 54 del 1983; 84, 235, 421, 435, 437 e 470 del 1994, etc.) ha affermato che la promulgazione parziale comporta la cessazione della materia del contendere sulle norme impugnate, in virtù del principio dell'unicità dell'atto di promulgazione che, qualora esercitato per una volta, si consuma.

Il potere di promulgazione, come è noto, compete al Presidente della Regione; tuttavia, nel caso di promulgazione parziale, il medesimo Presidente non può essere investito di "un arbitrario potere di determinare autonomamente la definitiva non operatività di singole parti del testo approvato dall'Assemblea, in contrasto con la ripartizione delle funzioni tra gli organi direttivi della Regione stabilita da norme di rango costituzionale" (sentenza n. 205 del 1996) e, perciò, occorre che l'Assemblea, in ossequio al principio di separazione dei poteri, si pronunci sull'opzione della promulgazione parziale.

A partire dalla sentenza n. 205 del 1996, è stato affermato il principio secondo cui, a seguito dell'impugnazione parziale di una legge regionale, il Presidente della Regione può essere vincolato riguardo al tipo di promulgazione da porre in essere, non solo con delibere legislative, ma anche mediante atti di indirizzo espliciti (la Corte nella citata sentenza espressamente fa riferimento a mozioni o ad ordini del giorno). Lo strumento più largamente utilizzato dall'Assemblea in tali ipotesi è stato l'ordine del giorno.

Proprio lo strumento dell'ordine del giorno è stato utilizzato per analogia anche nel caso in esame. Il fatto che si tratti di autorizzare non la promulgazione, ma la pubblicazione parziale di una delibera legislativa sottoponibile a referendum, non rende le due fattispecie non assimilabili.

Le due ipotesi presentano, infatti, margini di analogia: anche nel caso in questione è l'Assemblea, che ha approvato le norme di cui trattasi, a dover autorizzare, in virtù del principio di corretta ripartizione dei poteri, l'esercizio da parte del Presidente della Regione, del potere di pubblicazione immediata, peraltro imposto allo stesso dalla legge regionale n. 14 del 2001, prima citata, per creare le condizioni dell'eventuale richiesta referendaria. In questa maniera si accelerano i tempi per la conclusione del procedimento di formazione della legge e per l'eventuale entrata in vigore della nuova legge elettorale.

Nel contempo, poiché l'atto effettuato dal Presidente della Regione non è configurabile come promulgazione, ma come semplice pubblicazione a fini conoscitivi, è ipotizzabile, anche se non esistono precedenti al riguardo e la questione si presta a soluzioni non univoche, ritenere che l'impugnativa presso la Corte costituzionale delle norme impugnate possa seguire il suo corso.

