

Osservazioni sulla riforma elettorale in Sicilia

di Giuseppe Chiara

Sommario

1. *Gli sviluppi più recenti della legislazione elettorale in Sicilia: dal regime transitorio alla riforma dell'agosto 2004.* – **2.** *Il contenuto della riforma: l'elezione del Presidente della Regione e dell'Assemblea regionale siciliana.* – **3.** *L'impugnazione del Commissario dello Stato.* – **4.** *Le vicende legate alla pubblicazione notiziale della riforma elettorale.*

1. Gli sviluppi più recenti della legislazione elettorale in Sicilia: dal regime transitorio alla riforma dell'agosto 2004

La promulgazione e pubblicazione finale della legge regionale 3 giugno 2005, n. 7 ⁽¹⁾ “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” ⁽²⁾, dopo l'esito favorevole del *referendum* promosso sul medesimo provvedimento ⁽³⁾, hanno segnato la tappa con-

(1) Sulla *GURS* del 10 giugno 2005, n. 25.

(2) L'ultima proposizione non si riferisce al contenuto della riforma pubblicata il 12 novembre, ma a quello della precedente pubblicazione, comprensivo, come si vedrà, di un Titolo II dedicato agli enti locali.

(3) Il *referendum* si è svolto il 15 maggio, in parziale concomitanza con le consultazioni elettorali relative al rinnovo di trentanove amministrazioni locali siciliane, per le quali si è potuto votare pure lunedì 16; esso, come accennato, ha visto la prevalenza dei voti favorevoli all'approvazione della legge. Si è trattato della prima consultazione referendaria nella storia dell'isola, cui, peraltro ha partecipato una quota modesta del corpo elettorale siciliano (solo il 16,88 % degli aventi diritto). La raccolta delle firme, promossa da un cartello di ventidue partiti e movimenti, è seguita alla pub-

clusiva di un *iter* piuttosto tortuoso ⁽⁴⁾. La legge disciplina organicamente la materia elettorale in Sicilia, modificando in profondità l'impianto ereditato dalla lontana legge 20 marzo 1951, n. 29 (e successive modificazioni) e sostituendosi alla disciplina transitoria dettata in sede di revisione statutaria nel 2001 ⁽⁵⁾.

blicazione della legge sulla *Gazzetta Ufficiale* della Regione Siciliana del 12 novembre 2004, n. 48, la terza di un testo normativo variamente rimaneggiato nel tempo. Le firme erano state depositate presso la Commissione regionale per il *referendum* prevista dall'art. 8 della legge regionale 23 ottobre 2001, n. 14 e questa si era già pronunciata sulla regolarità della richiesta. I diversi momenti del "travagliato" procedimento legislativo sono esaminati in dettaglio *infra* nel testo.

(4) Ai sensi dell'art. 20 della legge regionale 23 ottobre 2001, n. 14, che disciplina il *referendum* previsto dall'art. 17 *bis* St. Sicilia, il Presidente della Regione procede alla promulgazione della legge allorché risulti che nella consultazione popolare essa abbia riportato un maggior numero di voti validi favorevoli.

(5) Volendo tracciare solo le linee essenziali e più recenti dell'evoluzione avvenuta nella normativa elettorale siciliana è opportuno ricordare come l'art. 1, comma 3, della legge cost. 31 gennaio 2001, n. 2, di modifica degli Statuti speciali, avesse introdotto una disposizione transitoria che, per il primo rinnovo dell'Assemblea regionale successivo all'entrata in vigore della stessa riforma statutaria, prevedeva l'osservanza, in quanto compatibili, delle disposizioni delle leggi della Repubblica che disciplinavano l'elezione dei Consigli delle Regioni a statuto ordinario.

Tale previsione ha comportato l'applicazione temporanea, in Sicilia, della legge 23 febbraio 1995, n. 43, che, a sua volta, rinviava alla legge 17 febbraio 1968, n. 108 per gli aspetti relativi alla competizione proporzionale tra liste provinciali concorrenti.

La normativa nazionale definiva – come noto – una formula elettorale "mista", secondo cui quattro quinti dei consiglieri assegnati alla Regione era eletto sulla base di liste provinciali concorrenti, mentre il rimanente quinto era eletto con un sistema maggioritario, sulla base di liste regionali concorrenti, ciascuna delle quali doveva essere collegata con almeno un gruppo di liste provinciali.

La legge n. 43 individuava pure una soglia di sbarramento per l'accesso alla rappresentanza, non ammettendo all'assegnazione dei seggi le liste provinciali il cui gruppo avesse ottenuto, nell'intera Regione, meno del tre per cento dei voti validi, tranne che fosse collegato ad una lista regionale che avesse superato la soglia del cinque per cento (cfr. l'art. 7 della legge in oggetto). Su queste basi, nelle elezioni regionali del 24 giugno 2001 ben diciotto gruppi di liste ottennero almeno un seggio nell'Assemblea regionale, sebbene nove di questi avessero conseguito una cifra elettorale regionale inferiore al tre per cento del totale dei voti validi espressi a livello regionale.

La legge n. 43 prevedeva, altresì, l'assegnazione dei resti su base regionale, innovando il criterio fissato dalla legge reg. n. 29 del 1951, che utilizzava, invece, il collegio provinciale.

Lo stesso art. 1, comma 3, della legge cost. n. 2 del 2001 dettava, poi, talune norme transitorie, intese a consentire l'adattamento della disciplina nazionale di cui alla legge n. 43 con le nuove disposizioni statutarie, tra le quali quella che faceva coincidere le circoscrizioni elettorali con il territorio di ciascuna Provincia e, per i deputati re-

La normativa elettorale era stata esitata dall'Assemblea regionale, dopo una prolungata fase di gestazione, il 5 agosto 2004 ed inviata al Commissario dello Stato, il quale l'aveva impugnata davanti alla Corte costituzionale in talune, non trascurabili, previsioni ⁽⁶⁾.

Con la riserva di tornare su questo ultimo argomento e su quello relativo alle complesse vicende della pubblicazione del testo legislativo, è opportuno osservare, fin d'ora, che la nuova normativa abbraccia un ambito materiale più ampio di quello costituito dalla disciplina della sola formula elettorale, concorrendo a tracciare, con lo Statuto, le linee-guida della forma di governo regionale. In tal senso, essa costituisce un tassello fondamentale della stagione di riforme avviata dalla legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2, di modifica degli Statuti speciali ⁽⁷⁾.

gionali eletti con sistema maggioritario, con il territorio dell'intera Regione; e l'altra, che individuava nei capilista delle liste regionali i candidati alla Presidenza della Regione.

Ad ulteriore precisazione, la disciplina transitoria prescriveva che sia il Presidente eletto, sia il candidato capolista alla carica di Presidente che avesse conseguito un numero di voti validi immediatamente inferiore a quello del candidato proclamato eletto Presidente facessero parte dell'Assemblea regionale.

Nel suo insieme, la disciplina sommariamente descritta presenta una certa attualità, avendo segnato talune coordinate di fondo che la riforma, pur introducendo innovazioni rilevanti, non ha radicalmente smentito.

(6) Con ricorso notificato il 13 agosto 2004, il Commissario dello Stato ha impugnato gli artt. 11, 16, 29, 35, 36, 37 e 38 del deliberato assembleare, che era stato approvato definitivamente il 5 agosto. Sui termini dell'impugnazione, v. ampiamente *infra* nel testo.

(7) Le previsioni della legge costituzionale n. 2 del 2001 di modifica dello Statuto siciliano hanno tracciato la disciplina dell'organizzazione costituzionale regionale, connotata dall'elezione diretta del Presidente della Regione. Tale regime risulta, dopo il periodo transitorio, immediatamente operante, anche se passibile di modifica dopo la prima applicazione. In tal senso, il modello individuato per la Sicilia rappresenta un *unicum* tra le Regioni speciali. Qui, infatti, i punti salienti della forma di governo sono già individuati statutariamente e immediatamente applicabili, salvo revisione da parte di una legge regionale approvata dall'Assemblea a maggioranza assoluta, sulla falsariga della scelta compiuta per le Regioni ordinarie, laddove per le altre Regioni speciali la riforma costituzionale o non "impegna" gli Statuti sulla forma di governo oppure introduce una disciplina transitoria, che impone l'elezione diretta del Presidente della Regione, ma riserva la scelta definitiva ad una legge regionale rinforzata, da approvare a maggioranza assoluta del Consiglio regionale, pur entro limiti statutariamente prestabiliti. Nel primo senso è orientato il modello prescelto per la Valle

Non è casuale, da questo punto di vista, che la legge regionale intervenga dopo un lungo periodo di transizione, nel quale si sono definiti a livello nazionale, in specie ad opera della giurisprudenza costituzionale, taluni assunti di fondo, rinvenibili quali criteri ispiratori nelle scelte compiute dall'Assemblea siciliana ⁽⁸⁾.

Ha assunto rilievo centrale, a riguardo, l'orientamento della Consulta espresso nella sentenza 13 gennaio 2004, n. 2 ⁽⁹⁾, in cui essa ha sostanzialmente tracciato gli ambiti entro cui gli Statuti ordinari possono esprimere la propria autonomia decisionale in rapporto alla forma di governo regionale. In questa occasione, la Corte ha espresso il principio generale secondo cui laddove sia prevista l'elezione diretta del Presidente della Regione, i rapporti intercorrenti tra questo organo e l'assemblea rappresentativa non possono che essere regolati dal canone *aut simul stabunt aut simul cadent*, indipendentemente dal carattere, politico o meno, delle ipotesi di cessazione dalla carica presidenziale.

Al di là di tale specifico profilo, poi, l'affermazione del giu-

d'Aosta e per la Provincia di Bolzano; nel secondo quello adottato per la Sardegna, il Friuli-Venezia Giulia e la Provincia di Trento. In dottrina cfr., sul punto, T. E. FROSINI, *Forma di governo e sistema elettorale nelle Regioni a Statuto speciale*, in A. FERRARA, G. M. SALERNO (a cura di), *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Milano, 2003, p. 127 ss., in specie p. 133. Sulla proposta di ridurre la macchinosità del procedimento di determinazione della forma di governo nelle regioni speciali, attribuendo a queste la potestà statutaria, v. A. RUGGERI, *In tema di elezione diretta dei Presidenti regionali e di altri profili attinenti all'organizzazione regionale (prime notazioni)*, in *Le Regioni*, 1999, p. 1068 ss., in specie p. 1078.

(8) Cfr., in argomento, A. CARIOLA, *La forma di governo siciliana: un cammino ancora da tracciare*, in G. VERDE (a cura di), *La specialità siciliana dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino 2003, p. 9 ss., che richiamando il parametro dell'adeguatezza e della razionalità tratto dalla legislazione di derivazione nazionale evidenzia la ristrettezza dei margini di scelta consentiti al legislatore siciliano sul sistema elettorale e, in stretta connessione, sulla forma di governo. In tal senso, "ragioni di omogeneità dell'assetto politico mal tollererebbero normative elettorali assai differenti, che [...] inciderebbero – oltre che sul modo dei partiti di contarsi – sulla legittimità medesima di operazioni elettorali tanto diverse" (p. 25).

(9) Riportata in *Giur. cost.*, 2004, p. 9 ss., con note di M. OLIVETTI, *Lo "spirito della costituzione": un concetto giuridicamente inutile*, ivi, p. 38 ss. e di F. GHERA, *Il lavoro alle dipendenze delle Regioni alla luce del nuovo art. 117 Cost.*, ivi, p. 44 ss.

dice delle leggi si colloca, sul piano logico, ben più “a monte” della nozione di forma di governo, offrendo un’interpretazione ampia del concetto di “elezione diretta” del Presidente ⁽¹⁰⁾, comprensiva dell’ipotesi in cui questo sia, prima, “solo” designato dal voto popolare e, quindi, investito formalmente dalla deliberazione di un Consiglio tenuto, però, a “confermare” l’esito elettorale, pena il suo stesso scioglimento. Tale ricostruzione dell’elezione presidenziale diretta sembra inserirsi tra i principi-sistema di organizzazione dell’apparato regionale, tracciandone i rapporti con la comunità e, dunque, si impone trasversalmente a qualsivoglia forma di autonomia regionale, compresa quella siciliana in materia elettorale.

In Sicilia, d’altra parte, il tentativo di sganciare le sorti dell’Assemblea da quelle del Presidente della Regione aveva preso, all’indomani dell’entrata in vigore della legge costituzionale n. 2 del 2001, una direzione diversa da quella prospettata, attraverso un “governo diarchico di legislatura” ⁽¹¹⁾, in Calabria.

Nell’isola, infatti, l’art. 1, comma 5, della legge regionale 23 ottobre 2001, n. 13, istitutiva della Commissione per la revisione dello Statuto, aveva previsto che “il disegno di legge, previsto ai sensi dell’art. 9, comma terzo, dello Statuto regionale, in materia di rapporti tra l’Assemblea, il Governo ed il Presidente della Regione, che la Commissione presenta all’Assemblea, entro il termine della sua naturale scadenza, deve contenere le seguenti disposizioni: “In caso di dimissioni, di impedimento permanente o di morte del Presidente della Regione, si procede alla nuova elezione del Presidente entro i successivi tre mesi. L’Assemblea regionale rimane in carica sino alla naturale scadenza”” ⁽¹²⁾.

(10) In tal senso, v. già E. BALBONI, *Quel che resta dell’autonomia statutaria dopo il “caso Calabria”*, in www.forumcostituzionale.it, a commento della sentenza n. 2 del 2004.

(11) L’espressione è usata da M. OLIVETTI, *Requiem per l’autonomia statutaria delle regioni ordinarie*, in www.forumcostituzionale.it, a commento della sentenza n. 2 del 2004, per qualificare la forma di governo individuata dallo Statuto calabro e censurata dalla Corte.

(12) Per un’analisi di tale previsione, nel più ampio contesto delle vicende relative al-

La legge in questione lasciava volutamente nel vago il punto riguardante le modalità di elezione del Presidente della Regione, ma prospettava, in ogni caso, un'alternativa al principio *aut simul stabunt aut simul cadent* ben lontana dal modello duale, con elezione contestuale del Presidente e del Vicepresidente della Regione, elaborato in Calabria. Tale opzione era forse orientata dall'indicazione già contenuta nello Statuto siciliano, che al Vicepresidente riconosce un semplice ruolo di supplenza del Presidente in caso di assenza o di impedimento (art. 9, comma 2), sebbene in forza di una delle disposizioni sulla forma di governo modificabili, dopo la loro prima applicazione, da parte dell'Assemblea regionale, con legge approvata a maggioranza assoluta (art. 41 *bis*, comma 1).

V'è da dire, comunque, che la norma sotto esame sollevava, fin dal suo sorgere, talune perplessità, sul piano della legittimità come su quello del merito.

Nel primo senso, essa si poneva in evidente contrasto con quanto fissato dall'art. 10, comma 2, St. Sic., passibile di modifica solo seguendo la procedura aggravata dettata dall'art. 41 *bis*, comma 1, St. Sic. Lo stesso Statuto individua, poi, limiti assai stringenti alle scelte del legislatore regionale, imponendo il principio *aut simul stabunt aut simul cadent* in caso di elezione del Presidente a suffragio universale e diretto; ovvero, nell'ipotesi in cui si introduca l'elezione del Presidente da parte dell'Assemblea, lo scioglimento di questa ultima "quando non sia in grado di funzionare per l'impossibilità di formare una maggioranza entro sessanta giorni dalle elezioni o dalle dimissioni del Presidente stesso" (art. 41 *bis*, ult. comma, St. Sic.). Da qui, l'estrema problematicità di soluzioni "atipiche" come quella avanzata dall'art. 1, comma 5, della legge regionale n. 13 cit., in caso di dimissioni del Presidente.

Nel secondo senso, una nuova elezione del Presidente sarebbe risultata non solo dispendiosa, ma anche del tutto inadeguata alla risoluzione dell'*empasse* istituzionale susseguente alle di-

la forma di governo regionale, v. M. INGRAO, *Legge costituzionale n. 2 del 2001. Modifiche allo Statuto della Regione siciliana*, in www.parlamentiregionali.it

missioni, data la posizione di forza indiscutibilmente riconosciuta all'Assemblea.

Sulle basi testuali dello Statuto, la lettura, offerta dalla Consulta, del concetto di "elezione diretta" si è sovrapposta quale ulteriore elemento di rigidità, confermando l'esiguità dei margini di scelta consentiti al legislatore siciliano sulla forma di governo regionale e favorendo la sostanziale cristallizzazione delle opzioni compiute da parte della legge costituzionale n. 2 del 2001 e trasposte in sede statutaria ⁽¹³⁾.

2. *Il contenuto della riforma: l'elezione del Presidente della Regione e dell'Assemblea regionale siciliana*

La riforma elettorale si colloca entro la cornice appena descritta, l'assume quale premessa e, al contempo, la precisa ⁽¹⁴⁾.

Risulta così confermato, e fissato pure per le future consultazioni, il principio secondo cui il Presidente della Regione è eletto a suffragio universale e diretto, (con voto libero e segreto, aggiunge la riforma), contestualmente all'elezione dell'Assemblea regionale (anch'essa eletta a suffragio universale, con voto diretto, libero e segreto) ⁽¹⁵⁾, puntualizzando, in più, che il Presidente fa parte dell'Assemblea regionale. La stabilizzazione dell'elezione diretta del Presidente consolida la forma di governo neoparlamentare prospettata nella riforma statutaria del 2001, di cui sono elementi essenziali sia l'attribuzione, in capo allo stesso Presidente, del potere di nominare e di revocare gli assessori, sia il richiamato principio *aut*

(13) Non può negarsi, poi, che le rigidità riguardanti la forma di governo abbiano fatto sentire il proprio peso anche sulla legge elettorale, che, come notato, ha ripreso alcune linee di fondo già tracciate dalla normativa transitoria.

(14) Per una attenta ricostruzione dei tratti essenziali della riforma elettorale e dei suoi precedenti cfr. A. PURPURA, S. PECORARO, L. SALAMONE, *La legge di modifica del sistema per l'elezione dell'Assemblea: brevi cenni sulle sue caratteristiche principali e sui precedenti che hanno condotto alla sua approvazione*, in www.ars.sicilia.it/informazione/pubblicazioni.

(15) Cfr. gli artt. 1 e 1 bis, comma 1, della legge elettorale n. 29 del 1951, novellata dalla riforma elettorale in esame.

simul stabunt aut simul cadent ⁽¹⁶⁾. Lo stesso Presidente eletto, poi, non può ricoprire la carica per più di due mandati consecutivi.

Per l'elezione dell'organo rappresentativo è stata adottata una formula di tipo proporzionale, pur contemplandosi una "clausola di sbarramento" ed un premio di maggioranza ⁽¹⁷⁾. In particolare, la competizione per l'assegnazione di 80 seggi si svolge tra liste concorrenti entro circoscrizioni provinciali, ma non sono ammesse all'assegnazione dei seggi le liste il cui gruppo, sommando i voti validi conseguiti nei collegi elettorali provinciali, abbia ottenuto nell'intera Regione una cifra elettorale inferiore al cinque per cento del totale regionale dei voti validi espressi ⁽¹⁸⁾. È previsto, altresì, che il recupero dei resti avvenga a livello provinciale ⁽¹⁹⁾, così ripristinando il modello fissato dalla legge regionale n. 29 del 1951 e modificato nel 2001, allorché, facendo applicazione della ricordata normativa nazionale, per l'attribuzione dei resti si introdusse la circoscrizione regionale. Nelle liste concorrenti a livello circoscrizionale, poi, nessuno dei due sessi può essere presente in misura superiore a due terzi del numero dei candidati da eleggere nel collegio ⁽²⁰⁾.

Il premio di maggioranza, assegnato alla coalizione vincente, attinge il personale politico da una lista regionale "bloccata" ⁽²¹⁾, di cui fanno parte il candidato alla carica di Presidente del-

(16) Cfr. l'art. 41 *bis*, comma 2, St. Sic.

(17) La riforma stabilisce che sia utilizzata un'unica scheda per l'elezione dell'Assemblea e del Presidente, escludendo così il ricorso a sistemi di ballottaggio.

(18) Cfr. l'art. 1 *bis*, comma 5, della legge elettorale n. 29 del 1951, introdotto dalla novella.

(19) Cfr. l'art. 2 *bis*, comma 5, del testo novellato, in base al quale a tal fine i seggi sono attribuiti alle liste per le quali le divisioni della cifra elettorale di lista per il quoziente elettorale circoscrizionale hanno dato i maggiori resti e, in caso di parità di resti, alle liste con la maggiore cifra elettorale.

(20) Cfr. l'art. 14, comma 1, lettera *b*) della legge n. 29 del 1951, come sostituito dall'art. 16 della novella.

(21) Ogni lista regionale deve essere collegata, a pena di nullità accertabile al momento della presentazione, con almeno un gruppo di liste presentate con il medesimo contrassegno in non meno di cinque collegi elettorali provinciali, come stabilito, dopo la riforma, dall'art. 1 *ter*, comma 1 e ribadito dall'art. 14 *bis*, comma 2, della legge n. 29 del 1951. Ai fini del voto, il suffragio validamente espresso per una lista pro-

la Regione, che ne è capolista ⁽²²⁾, e otto candidati, la metà dei quali uomini e l'altra metà donne, inseriti in modo alternato ⁽²³⁾. Questi ultimi, tranne il capolista, devono dichiarare, nell'atto di accettazione della candidatura, a quale gruppo di liste collegato con la lista regionale aderiscono ⁽²⁴⁾ ed indicare il collegio provinciale di riferimento, che può essere solo uno ⁽²⁵⁾. In caso di elezione plurima, prevale quella avvenuta in ambito regionale, così da lasciare spazio agli altri candidati provinciali.

Il premio è attribuito solo se la coalizione vincente abbia conseguito meno di 54 seggi nella competizione in ragione proporzionale e nella misura in cui esso serva a raggiungere tale soglia, intesa a garantire una estesa maggioranza di governo. Il resto del premio è, eventualmente, distribuito proporzionalmente tra tutti i gruppi di liste provinciali non collegati alla lista regionale che ha conseguito il maggior numero di voti, i quali abbiano comunque superato la ricordata soglia del cinque per cento del totale regionale dei voti validi espressi ⁽²⁶⁾.

vinciale si intende espresso anche a favore della lista regionale collegata, quand'anche l'elettore ometta il voto per questa ultima (art. 1 *bis*, comma 3, introdotto nel nuovo testo della legge n. 29 del 1951); è ammesso, altresì, il voto disgiunto per una lista regionale ed una lista provinciale non collegate tra loro (art. 3, comma 5, come sostituito dalla novella).

(22) A tal riguardo, il comma 2 dell'art. 1 *ter* della legge n. 29 del 1951 dà facoltà a più gruppi di liste concorrenti nei collegi provinciali di coalizzarsi in ambito regionale per esprimere un candidato comune alla Presidenza della Regione.

(23) Cfr. l'art. 14, comma 1, lettera *a*), della legge n. 29 del 1951, come sostituito dall'art. 16 della novella.

(24) Cfr. l'art. 3 *ter*, comma 2, inserito dall'art. 10 della riforma. Tale dichiarazione rileva pure ai fini della surrogazione degli eletti nella lista regionale. In tale ipotesi, infatti, il seggio rimasto vacante è attribuito al gruppo di liste cui il deputato eletto nella lista regionale aveva dichiarato di aderire ed assegnato alla lista del predetto gruppo presentata nel collegio provinciale indicato dal deputato come proprio collegio di riferimento.

(25) Cfr. l'art. 1 *bis*, commi 6, 7, 8 e 9, della legge elettorale n. 29 del 1951, inserito dalla novella. L'inserimento di candidati della lista regionale in liste provinciali non collegate con la prima comporta la nullità dell'elezione; la stessa sanzione è prevista per i candidati dei collegi provinciali inclusi in liste aventi contrassegni diversi nello stesso o in altro collegio. Nessun candidato, infine, può essere incluso in liste con lo stesso contrassegno in più di tre collegi provinciali (v. i commi 4, 5 e 6 dell'art. 14 della legge n. 29 del 1951, sostituito dall'art. 16 della riforma).

(26) V. l'art. 1 *bis*, comma 12, e l'art. 2 *ter*, commi 3 e 4, del nuovo testo delle legge n. 29 del 1951.

Della compagine assembleare entrano a fare parte sia il candidato alla Presidenza della Regione vincente, ossia il capolista della lista regionale più votata, che il capolista della lista regionale, che abbia conseguito una cifra di voti validi immediatamente inferiore a quella ottenuta dalla lista regionale più votata⁽²⁷⁾.

3. *L'impugnazione del Commissario dello Stato*

L'indagine delle disposizioni legislative, che hanno formato oggetto di gravame da parte del Commissario dello Stato, appare utile pure dopo il loro scorporo dal testo pubblicato ad opera del Presidente della Regione, non solo per la ricostruzione degli intenti inizialmente perseguiti dal legislatore siciliano⁽²⁸⁾, ma anche, e soprattutto, per evidenziare, in questo ambito, le linee di un orientamento unitario tratto dalla giurisprudenza costituzionale, di cui il Commissario si è fatto, in maniera convincente, garante.

Nel suo ricorso, l'organo di controllo ha impugnato, in primo luogo, l'art. 11 della riforma, asserendone il contrasto con

(27) V. l'art. 1 *bis*, commi 10 e 11, della legge cit. Su queste basi, ottanta dei novanta deputati regionali di cui si compone l'Assemblea regionale sono eletti in ragione proporzionale, otto traendoli dalle liste "bloccate" che raggruppano candidati dell'intera coalizione; due seggi, infine, sono assegnati ai due candidati alla Presidenza della Regione più votati, il primo dei quali assume la Presidenza.

(28) La pubblicazione parziale è stata autorizzata dall'Assemblea regionale (approvando un apposito ordine del giorno), secondo una prassi ampiamente seguita per la promulgazione parziale delle leggi impuginate dal Commissario dello Stato. In seguito alla pubblicazione parziale la Consulta, con ordinanza 18 aprile 2005, n. 169, ha dichiarato cessata la materia del contendere in ordine al ricorso del Commissario dello Stato, in analogia con la lunga giurisprudenza costituzionale formatasi intorno alla promulgazione parziale, basata sul principio secondo cui la promulgazione deve avvenire con un unico atto, posto in essere il quale il potere del Presidente della Regione si esaurisce e non sussiste alcuna possibilità di una successiva ed autonoma promulgazione delle parti omesse. Cfr., *ex multis*, le sentenze 21 luglio 1981, n. 142, in *Giur. cost.*, 1981, I, p. 1366 ss.; 1 febbraio 1983, n. 13, *ivi*, 1983, I, p. 32 ss.; 16 marzo 1983, n. 54, *ivi*, p. 226 ss.; 23 aprile 1985, n. 115, *ivi*, 1985, I, p. 717 ss.; 14 maggio 1985, n. 148, *ivi*, p. 1040 ss.; 18 novembre 1986, n. 239, *ivi*, 1986, I, p. 2068 ss.; 15 marzo 1994, n. 84, *ivi*, 1994, p. 819 ss.; 10 giugno 1994, n. 235, *ivi*, p. 1946 ss.; 14 dicembre 1994, n. 421, *ivi*, p. 3765 ss.; 20 dicembre 1994, n. 435, *ivi*, p. 3818 ss.; 23 dicembre 1994, n. 437, *ivi*, p. 3824 ss.

gli artt. 3 e 51 Cost.

La norma in esame, modificando l'art. 8, comma 1, n. 4 della legge 20 marzo 1951, n. 29 ⁽²⁹⁾, stabiliva l'ineleggibilità degli assessori dei Comuni con popolazione superiore a quarantamila abitanti, dei Presidenti e degli assessori delle Province regionali e dei Sindaci dei Comuni con popolazione superiore a cinquemila abitanti, salvo che i soggetti preposti a tali uffici avessero effettivamente cessato le loro funzioni, per dimissioni o altra causa, almeno centoottanta giorni prima del compimento del quinquennio decorrente dalla data della precedente elezione regionale. Era sancita, altresì, l'incompatibilità della carica di Sindaco di Comune con popolazione superiore a cinquemila abitanti con quella di deputato regionale.

Ha formato oggetto di doglianza inoltre, per contrasto con gli artt. 3, 51 e 97 Cost., l'art. 38 del testo originario, secondo cui tale regime non si sarebbe applicato ai deputati regionali che, al momento dell'entrata in vigore della legge, avessero rivestito pure la carica di Sindaco o di assessore comunale o provinciale. Tali soggetti avrebbero potuto continuare a ricoprire entrambe le cariche fino alla conclusione del mandato presso il Comune e, in caso di rielezione a Sindaco, avrebbero potuto ricandidarsi per una sola volta alla carica di deputato regionale, senza incorrere nelle predette cause di ineleggibilità e di incompatibilità, né in quelle previste dall'art. 5 della legge regionale 26 agosto 1992, n. 7 e successive modificazioni ed integrazioni ⁽³⁰⁾.

(29) Il testo originario del n. 4) del comma 1 dell'art. 8 della legge regionale n. 29 del 1951, disponeva l'ineleggibilità a deputato regionale dei Sindaci dei Comuni capoluoghi di circoscrizione elettorale o con popolazione superiore a quarantamila abitanti; l'art. 1, comma 2 della legge regionale 18 febbraio 1958, n. 6, estese tale regime ai Presidenti delle amministrazioni straordinarie dei soppressi enti autarchici provinciali; l'art. 19, comma 1, della legge regionale 22 aprile 1986, n. 20, rimaneggiò il testo normativo ed ampliò ancora il novero degli ineleggibili comprendendovi i Sindaci e gli assessori dei Comuni con popolazione superiore a quarantamila abitanti o che fossero capoluoghi di Provincia regionale o sedi delle attuali amministrazioni straordinarie delle Province, nonché i Presidenti e gli assessori di dette amministrazioni.

(30) L'art. 8, unitamente agli artt. 9 e 10, della legge n. 29 del 1951 è stato oggetto di recenti controversie interpretative, soprattutto dopo l'adozione dell'art. 13 della legge regionale 20 giugno 1997, n. 19. Secondo questa disposizione "Le condizioni di ine-

leggibilità previste dall'art. 8, con esclusione del n. 4, dall'art. 9 e dall'art. 10 della legge regionale 20 marzo 1951, n. 29, e successive modifiche ed integrazioni, rimangono regolate dagli articoli 2, 3 e 4 della legge 23 aprile 1981, n. 154" (comma 1). "Quanto previsto nel comma 1 non si applica ai Presidenti ed agli assessori di Giunte provinciali, ai Sindaci ed agli assessori dei Comuni compresi nel territorio della Regione" (comma 2).

In difformità con una interpretazione di tale norma che avrebbe comportato il recepimento per intero del sistema di ineleggibilità ed incompatibilità della legge statale n. 154 del 1981, la Corte di Cassazione ha proposto una lettura in base alla quale il legislatore regionale avrebbe inteso "disporre che le condizioni di ineleggibilità previste dalla legge regionale restano ferme, ossia permangono ("rimangono"), ma sono regolate secondo la legge statale"; cfr. la sentenza 6 luglio 2002, n. 9831, in *Il Foro It.*, 2003, parte I, col. 1207 ss.

Accogliendo tale interpretazione, la Corte costituzionale, nella sentenza 3 ottobre 2003, n. 306, in *Giur. cost.*, 2003, p. 2830 ss., ha precisato che, ove vi sia una coincidenza fra le fattispecie della legge regionale per le quali è sancita l'ineleggibilità e quelle della legge statale per le quali è, invece, prevista l'incompatibilità, si dovrebbe affermare la trasformazione delle prime in cause di incompatibilità, "ma anche la permanente vigenza delle residue clausole di ineleggibilità previste dalla legge regionale" (così il punto 2 del Considerato in diritto).

Le cause di ineleggibilità previste dalla legge n. 29 del 1951 non devono ritenersi, dunque, abrogate o sostituite, ma soltanto assoggettate, in talune ipotesi, ad una regolamentazione diversa, incidente o sui tempi di rimozione delle stesse, posticipati rispetto alla disciplina regionale (dal momento che la legge n. 154 del 1981 individua nella presentazione delle candidature il termine ultimo per procedere in tal senso), ovvero sulla qualificazione giuridica delle situazioni di fatto, che, se coincidenti con quelle regolate in sede nazionale come condizioni di incompatibilità, da cause di ineleggibilità devono ritenersi modificate in cause di incompatibilità.

Lo stesso art. 13, comma 1, della legge regionale n. 19 del 1997 esclude espressamente, però, il n. 4) dell'art. 8 dall'assimilazione, sia pure con le precisazioni che si sono fatte, alla disciplina dettata dal legislatore statale, esclusione che, come rilevato dalla stessa Corte di Cassazione, è da riferire al comma 1 dello stesso art. 8 e riguarda, dunque, l'ineleggibilità dei Sindaci e degli assessori dei Comuni con popolazione superiore a quarantamila abitanti o capoluoghi di Provincia, nonché dei Presidenti e degli assessori delle amministrazioni provinciali. Per costoro rimane ferma, quindi, la normativa dettata dal legislatore regionale, sulla quale proprio la riforma varata dall'Assemblea regionale lo scorso agosto ha inteso intervenire, sia pure senza esito.

La tendenza ad un complessivo ripensamento del regime delle limitazioni all'elettorato passivo per l'organo rappresentativo regionale si riaffaccia, comunque, periodicamente. Ne offre riprova, in un recente passato, la delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 13 novembre 2003, ma rimasta senza esito dopo l'impugnazione del Commissario dello Stato, recante una "Norma di interpretazione autentica dell'art. 13 della legge regionale 20 giugno 1997, n. 19". Questa imponeva l'adeguamento retroattivo del sistema delle cause di ineleggibilità ed incompatibilità dei deputati regionali alla normativa statale di cui alla legge n. 154 del 1981, con la conseguente eliminazione delle situazioni peculiari previste dalla legge regionale n. 29 del 1951, da ritenere implicitamente abrogate.

Nel suo ricorso il Commissario dello Stato ha sottolineato il carattere fortemente in-

Il Commissario ha evidenziato che le nuove previsioni dettate per l'accesso all'Assemblea regionale sarebbero state difformi da quelle fissate dalla legislazione nazionale, che sancisce la sola incompatibilità fra le cariche di Consigliere regionale e quelle di Sindaco e di Presidente provinciale, oltre che di assessore comunale e provinciale ⁽³¹⁾. Tale difformità rispetto all'assunto *tertium comparationis* non sarebbe stata sorretta da una adeguata giustificazione, essendo del tutto sproporzionata, per eccesso, in relazione all'esigenza di impedire la formazione di clientele elettorali attraverso l'uso strumentale di cariche che si prestino a divenire centri di potere e, quindi, di raccolta di voti. In tal senso, la riforma avrebbe posto in essere una irragionevole disparità di trattamento tra gli amministratori locali in Sicilia e quelli preposti allo svolgimento di analoghe funzioni nel restante territorio nazionale.

In questo rilievo si coglie con chiarezza l'eco di una lunga giurisprudenza costituzionale, secondo cui, in Sicilia, l'autonoma determinazione dei limiti all'elettorato passivo nelle competizioni elettorali regionali e locali incontra un limite nei principi della legislazione statale, la cui uniforme applicazione garantisce condizioni di parità nell'accesso alle cariche elettive. Questi potrebbero subire una deroga solo "in presenza di situazioni concernenti categorie di soggetti, le quali siano esclusive per la Sicilia, ovvero si presentino diverse, messe a raffronto con quelle proprie delle stesse categorie di soggetti nel restante territorio nazionale, ed in ogni caso per motivi adeguati e ragionevoli, e finalizzati alla tutela di un interesse generale" ⁽³²⁾.

novativo della delibera legislativa, che trascendeva i tratti propri dell'interpretazione autentica, anche in considerazione della capacità della nuova disciplina di incidere sul contenzioso elettorale pendente.

(31) Cfr. l'art. 65 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, t.u. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.

(32) La Corte costituzionale ha così proceduto ad una valutazione caso per caso, alla stregua del criterio complesso sinteticamente tratteggiato. Il testo riportato è tratto dalla sentenza 20 giugno 1984, n. 171, in *Giur. cost.* 1984, I, p. 1117 ss., ma l'orientamento, sia quanto al profilo riguardante il rispetto dei principi della legislazione statale, sia in riferimento al potere di deroga del legislatore regionale e all'individuazione dei limiti entro cui l'utilizzo di tale potere può dirsi ragionevole, è

Negli indirizzi della Consulta hanno avuto un rilievo centrale sia l'esigenza di garantire condizioni di eguaglianza per l'accesso alle cariche elettive di un dato livello di governo, sia l'intento di riconoscere spazi di autonomia politica al legislatore siciliano in materia elettorale, così da potere esprimere le istanze avvertite come particolari o peculiari dell'isola ⁽³³⁾.

ben più antico. Cfr., sul primo aspetto, la sentenza 8 luglio 1957, n. 105, *ivi*, 1957, p. 997 ss.; sul secondo, la sentenza 26 giugno 1969, n. 108, *ivi*, 1969, p. 1625 ss. Quanto alla giurisprudenza successiva, fondata su tali precedenti, v., *ex multis*, le sentenze 30 novembre 1971, n. 189, *ivi*, 1971, p. 2221 ss.; 23 gennaio 1974, n. 8, *ivi*, 1974, p. 28 ss.; 30 gennaio 1985, n. 20, *ivi*, 1985, I, p. 56 ss.; 15 aprile 1987, n. 127, *ivi*, 1987, I, p. 890 ss.; 15 aprile 1987, n. 130, *ivi*, p. 911 ss.; 3 dicembre 1987, n. 432, *ivi*, p. 2943 ss.; 3 marzo 1988, n. 235, *ivi*, 1988, I, p. 1016 ss.; 22 dicembre 1989, n. 571, *ivi*, 1989, I, p. 2635 ss.

Un esame testuale di queste pronunce mostra come l'uso dei termini non sia stato univoco, parlandosi a volte di "situazioni esclusive" o semplicemente "proprie" dell'isola, altre volte di "condizioni ambientali peculiari e rilevanti", altre volte ancora di "ipotesi di peculiarità relative alla Sicilia", pur entro una cornice concettuale sostanzialmente unitaria, che talvolta ha rinvenuto nelle "particolari misure adottate dal legislatore statale in vari campi nel territorio della Regione" (sentenza n. 127 del 1987; ma v. anche la n. 130 dello stesso anno) una indicazione preziosa a giustificazione della diversità di disciplina dell'elettorato passivo.

(33) In tal senso, sembra ravvisabile una certa evoluzione del pensiero della Corte, sebbene entro una linea di sostanziale continuità. Mentre, infatti, nelle sentenze più antiche essa riservava al Parlamento nazionale pure il compito di fissare, eventualmente, ulteriori o diversi requisiti per l'accesso alle cariche elettive in una o in alcune soltanto delle Regioni italiane, nelle pronunce successive ha riconosciuto all'ente territoriale regionale la potestà di valutare la situazione locale e di individuarne i "rimedi", intervenendo, anche in senso restrittivo, sull'elettorato passivo. Per il primo indirizzo v., a titolo esemplificativo, la citata sentenza n. 105 del 1957; per il secondo, cfr. la sentenza 108 del 1969, anch'essa citata. La ricordata sentenza n. 189 del 1971 si colloca, invece, in una posizione interlocutoria, affermando che la disciplina siciliana non avrebbe introdotto una (inammissibile) deroga alla normativa di fonte statale in tema di accesso alle cariche elettive delle amministrazioni locali, ma semplicemente specificato un principio già presente nella legislazione statale stessa. Di analogo tenore risulta l'impostazione seguita nella sentenza n. 8 del 1974, cit.

In argomento appare di particolare interesse, poi, la sentenza 14 dicembre 1990, n. 539, in *Giur. cost.*, 1990, p. 3100 ss., con nota di C. PINELLI, *Diritto di elettorato passivo e libertà di voto in "condizioni ambientali peculiari"*, *ivi*, p. 3109 ss., in cui la Consulta ribadisce che la potestà legislativa della regione Sicilia sui requisiti di accesso alle cariche elettive degli organi rappresentativi locali, pur primaria, soggiace ai principi della legislazione statale, per garantire condizioni di eguaglianza nel godimento del diritto di elettorato (attivo e) passivo, precisando, peraltro, che l'apprezzamento delle condizioni locali del tutto peculiari o eccezionali, esclusive della Regione, idonee a giustificare deroghe ai principi suddetti, spetta al legislatore siciliano. Tale apprezzamento può risultare anche per implicito, ad esempio attraverso

Affermatosi l'orientamento giurisprudenziale volto a dare la massima espansione applicativa al principio di cui all'art. 51, comma 1, Cost. ed alla sua funzione di garanzia di un diritto politico fondamentale, le situazioni concrete esclusive della Sicilia o diverse se raffrontate con quelle di altre parti del territorio nazionale, atte a limitare l'elettorato passivo, sono state sostanzialmente individuate, utilizzando uno scrutinio stretto, in quelle idonee ad alterare lo svolgimento della competizione elettorale in condizioni di parità tra i candidati e l'autenticità o genuinità del voto ⁽³⁴⁾. Quando, viceversa, la legislazione regionale ha introdotto una disciplina estensiva dell'elettorato passivo, se rapportata alla corrispondente regolamentazione nazionale, la Corte costituzionale ha utilizzato un criterio meno rigoroso, ma si è mostrata comunque attenta nel verificare la sussistenza di cause che giustificassero la difformità di trattamento, nonché la congruità dei mezzi prescelti rispetto ai fini avuti di mira ⁽³⁵⁾.

Sulla scia di questo consolidato orientamento giurisprudenziale, il Commissario ha rilevato, persuasivamente, la ingiustificata disparità di trattamento che la disciplina introdotta dalla riforma avrebbe comportato per gli amministratori locali sici-

so la condotta tenuta dai deputati regionali nel corso dei lavori preparatori, ovvero in sede di esternazione delle ragioni giustificatrici della disposizione in sede di replica ai rilievi sollevati dal Commissario dello Stato.

(34) Cfr. la sentenza 28 maggio 1975, n. 129, in *Giur. cost.*, 1975, p. 1311 ss., che fa riferimento al criterio ispirato dal canone di ragionevolezza, secondo cui deve sussistere uno stretto legame strumentale tra le ipotesi di ineleggibilità fissate dalla legge e la tutela della *par condicio* per l'accesso alle cariche elettive. Su queste premesse, la Consulta passava ad individuare una categoria di situazioni, qualificate dalla legge come cause di ineleggibilità, eliminabili fino al momento della convalida delle elezioni (piuttosto che fin dall'accettazione della candidatura), sul presupposto che tali ipotesi non fossero ispirate dall'intento di evitare una *captatio benevolentiae* da parte del candidato a carico degli elettori, ma da quello, ben diverso, di prevenire un conflitto di interessi.

(35) Cfr. la citata sentenza n. 84 del 1994, dove la Corte costituzionale censura le scelte "lassiste" del legislatore siciliano, che prevedevano la sola incompatibilità delle cariche di Sindaco o di assessore di Comuni con più di cinquantamila abitanti e di Presidente o di assessore di Provincia con quella di deputato regionale, in radicale ed ingiustificata difformità con la disciplina nazionale dettata non solo per i membri dei Consigli delle Regioni ordinarie, ma anche per i componenti del Parlamento nazionale.

liani rispetto a quelli di altre parti del territorio nazionale, avvalendosi, peraltro, di un parametro complesso.

A ben vedere, infatti, l'organo di controllo non ha rilevato soltanto la difformità della normativa regionale rispetto a quella nazionale, ma pure l'illogicità interna della prima, che – come visto – disponeva una deroga al regime delle ineleggibilità e delle incompatibilità definito dall'art. 11 della riforma per i deputati regionali preposti, al momento dell'entrata in vigore della legge, pure alla carica di Sindaco o assessore comunale o provinciale ed ammettendo addirittura, per i Sindaci successivamente rieletti, la possibilità di candidarsi per una sola volta a deputato regionale.

Nel ragionamento condotto dal Commissario dello Stato, la condizione di privilegio così sancita per gli amministratori in carica si riflette sul piano esterno dei rapporti tra legislazione regionale e nazionale, fornendo la riprova della mancanza di quelle "ipotesi di peculiarità" relative alla Sicilia, che, sole, potrebbero giustificare interventi più restrittivi sull'elettorato passivo. L'intrinseca contraddittorietà della nuova normativa siciliana – estremamente rigorosa nel fissare le regole, ma altrettanto generosa nel derogarle – ha così offerto un argomento "forte" a favore dei dubbi sulla effettiva sussistenza di ragioni che giustificassero la scelta compiuta dal legislatore siciliano di discostarsi, in maniera non trascurabile, dai principi definiti a livello nazionale.

L'impugnazione dei commi 2 e 3 dell'art. 16 della riforma, per contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., ha posto in luce problemi di ben altro tenore.

Le norme in esame sancivano, a carico dei movimenti e dei partiti che non avessero rispettato la disciplina sulla *par condicio* dei sessi nella formazione delle liste regionali e provinciali per l'elezione dell'Assemblea regionale, una riduzione (fino a un massimo della metà) dell'importo del rimborso delle spese elettorali loro erogato ai sensi della vigente legislazione. Sarebbe spettato al Presidente della Regione, poi, stabilire, con proprio decreto, le sanzioni pecuniarie comminabili ai trasgressori "in misura direttamente proporzionale al numero dei candidati

in più rispetto a quello massimo consentito”.

Il Commissario ha rilevato l'inefficacia del meccanismo previsto dalla legge, in considerazione dell'estraneità del Presidente della Regione rispetto al circuito di riparto ed erogazione dei rimborsi elettorali, di competenza del Presidente della Camera dei deputati, sulla base dei criteri fissati dal legislatore statale.

Ai fini pratici, poi, venuta meno la previsione in oggetto, non pubblicata né nel testo del 24 settembre, né in quello del 12 novembre 2004, deve ritenersi che l'inosservanza dei criteri determinati dalla legge in vista della formazione delle liste regionali e provinciali per l'elezione dell'Assemblea regionale produca, quale conseguenza unica ma obbligata, l'irricevibilità della lista al momento della presentazione, fatta sempre salva la possibilità di una tempestiva regolarizzazione ⁽³⁶⁾.

(36) A suo tempo, ha formato oggetto di impugnazione pure l'art. 29, comma 2, della riforma, anch'essa in tema *par condicio* dei sessi, ma in merito alla formazione delle liste per l'elezione dei Consigli provinciali e comunali.

La disposizione, al primo comma, fissava il principio, identico a quello individuato per la composizione delle liste provinciali nelle elezioni per l'Assemblea regionale, secondo cui nessuna lista in competizione per l'elezione dei Consigli comunali e provinciali potesse includere un numero di candidati dello stesso sesso superiore a due terzi del numero dei candidati da eleggere nel collegio.

Al secondo comma si prescriveva che, in caso di inosservanza, sarebbe spettato all'assessore regionale per la famiglia, le politiche sociali e le autonomie locali definire con proprio decreto le modalità e le procedure per l'applicazione di una sanzione amministrativa.

Il Commissario ha impugnato questa ultima statuizione, ritenendola inadeguata a limitare la discrezionalità dell'autorità amministrativa nella identificazione e determinazione della sanzione in oggetto, in violazione degli artt. 23 Cost. e 12 St. Sicilia. Le indicazioni offerte dall'organo di controllo, dopo la soppressione dell'intero Titolo II della riforma, mantengono ancora un certo interesse in vista delle scelte che il legislatore siciliano dovrà operare per armonizzare la normativa elettorale di Comuni e Province in materia di "pari opportunità" con quella regionale.

In tal senso basterà ricordare come la riserva di legge di cui all'art. 23 Cost., espressione del più generale principio di legalità amministrativa, sia pacificamente riferibile alle prestazioni conseguenza della comminazione di sanzioni amministrative. Stante, poi, il carattere afflittivo delle misure in esame e la tutela che la Costituzione appresta all'individuo nei rapporti con l'autorità pubblica in forza del canone personalistico, è diffuso, in dottrina, il consenso sull'applicabilità dell'art. 25, comma 2, Cost. pure alle sanzioni amministrative, quanto meno per quanto concerne la riserva del momento punitivo alle determinazioni legislative; cfr., *ex multis*, E. CANNADA-BARTOLI, *Illecito: c) Diritto amministrativo*, in *Enc. dir.*, vol. XX, Milano 1970, p.

Il Commissario dello Stato ha sollevato taluni rilievi, altresì, sulla legittimità costituzionale degli artt. 36 e 37 del provvedimento legislativo, che introducevano la figura del cd. "deputato supplente", preposto temporaneamente a ricoprire la carica di deputato regionale o di Consigliere comunale o provinciale in sostituzione del deputato o del Consigliere comunale o provinciale chiamato ad assumere la carica di assessore regionale o di assessore comunale o provinciale. Ove si fosse realizzata tale eventualità, in deputato o il Consigliere comunale o provinciale sarebbe stato sostituito, dalla data di nomina e per tutta la durata dell'incarico di governo, dal primo dei non eletti della medesima lista e circoscrizione elettorali, con conseguente assegnazione dell'indennità e della diaria a titolo di rimborso spese.

Nel ricorso si evidenziava, in primo luogo, l'incompetenza della legge elettorale a disciplinare la composizione dell'Assemblea regionale e, segnatamente, a definire le modalità di ingresso nel collegio di altri deputati oltre quelli usciti vincitori dalla competizione elettorale, ambito materiale che si assumeva riservato allo Statuto.

La stessa supplenza nelle cariche elettive, poi, avrebbe concretato una palese lesione del carattere rappresentativo che connota la carica di deputato regionale, in forza del quale questa non ammetterebbe soluzione di continuità.

A questo riguardo, si rende ancora necessaria una lettura in-

112 ss., in specie p. 119 ss.; A. M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli 1984, p. 174; M. A. SANDULLI, *Sanzione*: IV) *Sanzioni amministrative*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXVIII, Roma 1992, p. 7 ss.; esprimono, invece, qualche dubbio sulla possibilità di estendere l'art. 25, comma 2, Cost. alle sanzioni amministrative V. CRISAFULLI, L. PALADIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova 1990, p. 178 ss., in particolare pp. 181-183, a commento dell'art. 25 Cost.

Su queste premesse, la scelta del Commissario appariva suffragata da valide ragioni di diritto. La mancanza di qualsiasi indicazione in merito alla tipologia di sanzione da applicare, ben prima che sulle modalità e procedure di applicazione della stessa, offriva solidi spunti per ritenere contraddetta la riserva di legge ex art. 23 Cost. e, volendo seguire la richiamata interpretazione estensiva dell'art. 25, comma 2, Cost., lo stesso canone di determinatezza della norma punitiva.

Su altro versante si colloca, poi, il problema della competenza delle leggi regionali nel campo delle sanzioni amministrative, che è pacificamente ammessa e risponde ad una prassi ormai consolidata, ma nel rispetto dei principi fondamentali dettati dalla legge dello Stato. In dottrina v., per tutti, M. A. SANDULLI, *op. cit.*, p. 8.

tegrata dei motivi di gravame.

Partendo dal carattere rappresentativo che innegabilmente, per espresso disposto statutario, oltre che per ragioni sistematiche, inerisce all'ufficio di deputato regionale, appare contraddittorio, già sul piano logico, individuare nella supplenza una delle modalità di preposizione ad organi elettivo-rappresentativi.

La modificazione del titolo di preposizione all'ufficio avrebbe inevitabili conseguenze, infatti, sulle modalità di svolgimento dell'attività e, prima ancora, sulla stessa possibilità teorica di mantenere per il supplente la qualificazione di rappresentante. È vero infatti, che la rappresentanza svolta da un organo politico "ha in comune con la rappresentanza cd. di volontà la destinazione dell'attività, volta alla cura di interessi altrui, ma si distingue da questa perché nel primo caso il rappresentante non esercita poteri del rappresentato, ma agisce in nome proprio e perciò dichiarando una volontà propria che, senza sostituire la volontà del rappresentato, è diretta a curare gli interessi di quest'ultimo, e perché non è necessario che gli effetti giuridici degli atti del rappresentante ricadano immediatamente sul rappresentato come se si trattasse di atti compiuti da lui" ⁽³⁷⁾.

Una volta designato, dunque, l'eletto diviene interprete degli interessi generali della comunità regionale e portatore esclusivo di una personale visione di questi, in vista dei quali egli compie le proprie scelte in sede assembleare. Da ciò deriva non solo l'autonomia che tradizionalmente circonda la figura del rappresentante, libero di esprimere opzioni che rispondano alla propria visione dell'interesse della collettività ⁽³⁸⁾, ma anche la necessaria stabilità della posizione di chi svolge funzioni di tipo

(37) Così L. GALATERIA, *Gli organi collegiali amministrativi*, vol. I, Milano 1956, p. 170.

(38) Si tratta di una constatazione pacifica nella dottrina di ispirazione liberal-democratica, che certo non inficia, ma integra, la consonanza del sentimento politico tra elettori ed eletti, rivolta a potenziare l'efficacia dell'azione della società sulle istituzioni. Cfr., *ex multis*, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, X ed. rielaborata ed aggiornata a cura di F. MODUGNO, A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, Padova 1991, p. 426 ss., p. 489 ss.; L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova 1998, p. 261 ss.

rappresentativo, per la realizzazione delle quali qualsiasi forma di supplenza o vicariato risulta inappropriata ⁽³⁹⁾. Proprio la forte connotazione politica dell'ufficio ricoperto, che trascende la dimensione sezionale o particolare degli interessi in gioco, in nome di una prospettiva generale riconducibile a *quel* deputato, rende incongruo il ricorso alla sostituzione in caso di mancanza, assenza o impedimento del titolare. Diversa, naturalmente, è l'ipotesi di vacanza dell'ufficio (ad esempio, per morte, dimissioni, condanna penale, opzione per altro ufficio in caso di incompatibilità), che legittima il subentro di un diverso titolare, portatore anch'esso di una personale visione dell'interesse della collettività e, dunque, anch'esso non suscettibile di supplenza ⁽⁴⁰⁾.

Ha formato oggetto di censura, infine, l'art. 35 della riforma, nel suo testo originario, per violazione degli artt. 3 e 97 Cost., che ammetteva una deroga al limite massimo di seggi attribuibili alla coalizione vincente, fissato in cinquantaquattro, ma superabile in sede di primo rinnovo dell'Assemblea regionale per consentire "l'attribuzione integrale ed automatica di tutti i seggi della lista regionale del Presidente della Regione eletto".

Offrendo una interpretazione conforme ai principi di ragionevolezza e di tutela delle minoranze (politiche), il Commissario ha sottolineato il carattere solo eventuale del ricorso alla lista regionale. Questa è stata concepita in vista del conseguimento di una maggioranza stabile che supporti l'attività di governo, non per offrire una sorta di "corsia preferenziale" ai candidati in essa inseriti.

L'utilizzo dell'intera lista, anche al là del limite dei cinquantaquattro seggi, avrebbe costituito, in tal senso, un palese *vulnus* al canone di parità nell'accesso alle cariche elettive ed

(39) Su tali concetti, cfr. G. LANDI, *Supplenza e vicariato*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXX, Roma 1993, p. 1 ss.

(40) In questa prospettiva, che sembra essere l'unica coerente con la rappresentanza politica di cui sono investiti i membri dell'Assemblea siciliana, la sostituzione del rappresentante sospeso appare ipotesi del tutto eccezionale e legata a situazioni di patologia del sistema, come quelle cui si riferisce la legge n. 16 del 1992, in caso di condanna non definitiva per i reati *ivi* previsti o di sottoposizione a misure non definitive di prevenzione.

allo stesso esito si sarebbe esposto il ricorso ad essa anche nel caso in cui la maggioranza avesse conseguito cinquantaquattro seggi o più nei collegi elettorali provinciali.

4. *Le vicende legate alla pubblicazione notiziale della riforma elettorale*

Per comprendere pienamente le vicende procedurali della riforma, con particolare riguardo alla fase della pubblicazione, bisogna ricordare come, ai sensi dell'art. 17 *bis* St. Sicilia, un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti l'Assemblea regionale possa avanzare una richiesta referendaria avente ad oggetto le leggi di cui agli artt. 3, comma 1, 8 *bis*, 9, comma 3, 41 *bis* dello stesso Statuto, entro tre mesi dalla pubblicazione di queste ultime. Nel caso in cui, però, le leggi in oggetto siano approvate a maggioranza dei due terzi dei componenti l'Assemblea regionale, si farebbe luogo a *referendum* solo se, nello stesso termine trimestrale, la richiesta sia sottoscritta da un trentesimo degli aventi diritto al voto per l'elezione dell'Assemblea regionale.

Le leggi richiamate riguardano ambiti delineati dallo stesso Statuto speciale e relativi, rispettivamente, alla disciplina per l'elezione dell'Assemblea regionale (art. 3, comma 1, St. Sicilia); alle modalità di conclusione anticipata della legislatura a seguito delle contemporanee dimissioni della metà più uno dei deputati (art. 8*bis* St. Sicilia); alle modalità di elezione del Presidente della Regione, di nomina e di revoca degli assessori, alle eventuali incompatibilità con l'ufficio di deputato regionale e con la titolarità di altre cariche o uffici, nonché ai rapporti tra l'Assemblea regionale, il Governo regionale e il Presidente della Regione (art. 9, comma 3, St. Sicilia); alla modificazione, dopo la loro prima applicazione, delle disposizioni statutarie riferite alla forma di governo (art. 41*bis* St. Sicilia).

Lo Statuto siciliano delinea, dunque, una tipologia di leggi regionali aggravate nel procedimento rispetto a quelle ordinarie e ne fissa, al contempo, i settori di competenza, secondo una

configurazione non disponibile da parte delle singole leggi regionali, stante la rigidità della medesima fonte statutaria e la sua equiparazione alla legge costituzionale.

A seguito del ricordato ricorso del Commissario dello Stato, l'Assemblea ha autorizzato il Presidente della Regione alla pubblicazione (parziale) delle disposizioni non sottoposte a gravame, ma, a causa di un malinteso riguardante le norme effettivamente impugnate dall'organo di controllo, dal testo pubblicato si sono estromesse anche prescrizioni lasciate indenni dall'intervento del Commissario dello Stato.

Ciò ha richiesto – dopo una nota di chiarimento, in cui si precisavano le parti fatte oggetto di impugnazione, inviata dal Commissario dello Stato al Presidente dell'Assemblea regionale siciliana e dopo, altresì, la comunicazione di tali chiarimenti compiuta da questo ultimo al Presidente della Regione – la ripubblicazione del testo emendato, stavolta, delle sole parti impugunate. Sulla base dell'art. 1, comma 3, della legge regionale 23 ottobre 2001, n. 14, che ha disciplinato il *referendum* ai sensi dell'art. 17bis dello Statuto siciliano, poi, la pubblicazione è stata eseguita senza numero d'ordine, né formula di promulgazione, con l'avvertenza che entro tre mesi dalla pubblicazione stessa ⁽⁴¹⁾ i soggetti legittimati dal richiamato art. 17bis avrebbero potuto avanzare richiesta di *referendum* popolare.

Il testo ripubblicato si componeva di tre Titoli, il primo contenente “Norme per l'elezione del Presidente della Regione Siciliana. Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 20 marzo 1951, n. 29”; il secondo relativo alle “Disposizioni concernenti l'elezione dei Consigli comunali e provinciali. Modifiche alla legge regionale 15 settembre 1997, n. 35 e successive modifiche ed integrazioni”; il terzo, infine, composto, dopo l'esclusione delle parti impugunate dal Commissario dello Stato, soltanto da due “Disposizioni transitorie e finali”.

Le previsioni del Titolo II, però, riferendosi alla normativa elettorale dei Consigli comunali e provinciali ed ai rapporti tra

(41) La prima pubblicazione è avvenuta il 17 settembre; la ripubblicazione il 24 dello stesso mese, con la precisazione che il termine per la richiesta di *referendum* decorreva dalla ripubblicazione.

gli organi di vertice degli enti locali regionali ⁽⁴²⁾, intercettava ambiti estranei a quelli per i quali lo Statuto speciale prevede un procedimento aggravato, comprensivo della facoltà di fare ricorso al *referendum* prima della entrata in vigore della legge.

Di fronte al fondato rischio che la riforma fosse dichiarata (almeno in parte) illegittima, in quanto lesiva del principio di tipicità degli atti normativi (e delle relative competenze statuta-

(42) Il Titolo II, presente nella pubblicazione del 17 settembre e nella ripubblicazione del 24 settembre, si componeva di sette articoli.

Quanto ai suoi tratti essenziali, può ricordarsi la norma, proiezione in sede locale del principio affermato per le consultazioni elettorali regionali, che estendeva anche alle liste dei Consigli comunali e provinciali il divieto di includere un numero di candidati dello stesso sesso superiore a due terzi del numero dei candidati da eleggere, nonché quella che, ancora in significativa continuità con quanto previsto per l'Assemblea regionale, introduceva una soglia di sbarramento pari al 5% dei voti validi per l'accesso alla distribuzione dei seggi del Consiglio nei Comuni con popolazione superiore a diecimila abitanti e nelle Province, intendendo così contrastare la proliferazione delle liste collegate al Sindaco o al Presidente della Provincia e la conseguente frammentazione dell'organo rappresentativo, fenomeni oggi probabilmente incentivati dal premio di maggioranza attribuito alla coalizione vincente, ex artt. 4 e 7 della legge regionale 15 settembre 1997, n. 35.

Interveniva su un altro versante, invece, la disposizione che modificava l'ultima parte del comma 6 dell'art. 3 della citata legge regionale n. 35 del 1997. Questa fissa il principio, rimasto immutato, secondo cui, in caso di ballottaggio, è facoltà dei candidati alla carica di Sindaco dichiarare il collegamento con liste ulteriori rispetto a quella (o quelle) con cui è stato effettuato il collegamento (che rimane comunque fermo) al primo turno. La legge n. 35 stabiliva, però, che "tutte le dichiarazioni di collegamento hanno efficacia solo se convergenti con analoghe dichiarazioni rese dai delegati delle liste interessate", laddove, invece, la riforma prevedeva, prima di essere soppressa in questa parte, che le dichiarazioni convergenti dovessero essere rese dai delegati "di tutte le liste che concorrono all'elezione del Sindaco". Essa rispondeva ad esigenze di trasparenza nella definizione degli accordi di coalizione, consolidati già prima del voto di ballottaggio, rafforzando, peraltro, il ruolo dei partiti collegati al candidato Sindaco, dotati di forza condizionante le scelte di questo ultimo ben al di là del primo turno.

La tendenza a rafforzare la posizione dei partiti, in specie dei maggiori, appariva confermata dalla disposizione, che fissava al 65% dei consiglieri assegnati il *quorum* richiesto per l'approvazione della mozione di sfiducia contro Presidenti di Provincia e Sindaci, prescindendo, in questo secondo caso, da qualsivoglia riferimento alla consistenza demografica dei Comuni. La previsione avrebbe modificato l'art. 10, comma 1, della legge regionale n. 35 del 1997, come modificato dall'art. 2, comma 1, della legge regionale 16 dicembre 2000, n. 25, il quale individua un *quorum* del 65% dei consiglieri assegnati per l'approvazione della sfiducia nei Comuni con popolazione superiore a diecimila abitanti (e nelle Province) e quello dei quattro quinti nei Comuni minori.

riamente fissate), si è proceduto all'approvazione di una disposizione soppressiva del richiamato Titolo II ed alla riapertura del termine trimestrale previsto per la presentazione dell'eventuale richiesta referendaria dall'art. 17bis dello Statuto⁽⁴³⁾.

Dopo tale emenda, il testo legislativo, ormai sostanzialmente limitato alla disciplina dell'elezione del Presidente della Regione e dei componenti l'Assemblea regionale siciliana, è stato pubblicato in data 12 novembre 2004, facendo decorrere per la terza volta, *ex novo*, i termini di presentazione della richiesta referendaria.

Quanto, infine, alle norme del Titolo II, non è chiaro se il legislatore regionale abbia inteso "sopprimere" la fonte o disarticolare le disposizioni relative agli Enti locali, "sopprimendole" dallo specifico testo della delibera legislativa assunta dall'Assemblea lo scorso agosto, ma preservando l'atto di volontà manifestato a suo tempo. Ove si consideri, però, che, secondo un insegnamento classico, le disposizioni "costituiscono propriamente il contenuto prescrittivo dell'atto, il "voluto" in esse manifestato, e possono vedersi, in un certo senso, come l'atto medesimo (o una sua parte) nella sua unità dialettica di forma e contenuto"⁽⁴⁴⁾, appare preferibile l'interpretazione che riferisce la soppressione allo stesso atto (fonte) di volontà, così imponendo la novazione della fonte attraverso una nuova deliberazione assembleare.

L'esito della vicenda descritta – per quanto questa lasci trasparire una certa "approssimazione" da parte del legislatore regionale, costretto ad "inseguire" le proprie stesse determinazioni per correggerle – appare sostanzialmente corretto.

La pubblicazione della sola parte riguardante la disciplina elettorale ed i profili essenziali della forma di governo regiona-

(43) Cfr. l'art. 56 della legge regionale 5 novembre 2004, n. 15, intitolata "Misure finanziarie urgenti. Assestamento del bilancio della Regione e del bilancio dell'Azienda delle foreste demaniali della Regione siciliana per l'anno finanziario 2004. Nuova decorrenza di termini per la richiesta di referendum".

(44) Cfr. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*. II, 1. *L'ordinamento costituzionale italiano (Le fonti normative)*, Padova 1993 (ed. aggiorn. a cura di F. CRISAFULLI), p. 46.

le, dopo la soppressione, con legge, della normativa sugli enti locali, ha lasciato inalterata la facoltà (riconosciuta ad una frazione dei deputati regionali o del corpo elettorale regionale, e di fatto utilizzata) di presentare la richiesta di *referendum* per le leggi indicate dall'art. 17bis dello Statuto speciale.

In tal senso, la scelta compiuta dall'Assemblea siciliana non inficia i diritti di partecipazione, anche in chiave oppositiva, delle minoranze, operando, piuttosto, sul piano della salvaguardia della legittimità dell'atto normativo in esame, alla luce delle forme statutariamente fissate.

Ove si consideri, infatti, lo strettissimo connubio esistente, in un sistema a Costituzione rigida, tra forma, forza e competenza, la soluzione perseguita non menoma, ma tutela le ragioni del pluralismo, impedendo a maggioranze occasionali di disporre liberamente dei procedimenti per la regolamentazione delle singole materie e, per questa via, della stessa forza degli atti normativi.

Nel nostro caso, il mantenimento, entro un unico testo legislativo, di oggetti diversi, la cui disciplina sia statutariamente sottoposta a modalità di formazione difformi, avrebbe costituito un pericoloso "precedente", nel senso dell'abbassamento della rigidità statutaria: il riformatore elettorale avrebbe determinato, in modo del tutto autonomo, la forza di alcune disposizioni, quelle sugli Enti locali, aggravandone la forma ed irrigidendone i contenuti ⁽⁴⁵⁾. Per questa via, però, a ben vedere, si sarebbe

(45) Sul punto cfr. S.M. CICCONE, *Le fonti del diritto italiano*, Torino 2001, p. 389 ss., in specie p. 394, dove si ricorda (a proposito delle leggi statali, ma il riferimento può valere pure per quelle regionali) che "[...] ben può una fonte di grado superiore qual è una legge costituzionale, proprio in virtù di tale superiorità, declassare ad un rango inferiore alcune delle disposizioni in essa contenute; non è, invece, ammissibile dal basso verso l'alto, poiché una legge ordinaria che "costituzionalizzasse" alcune delle proprie disposizioni violerebbe il principio della rigidità costituzionale[...]".

Resta fermo, poi, che, negli ambiti di loro stretta competenza, le cd. "leggi statutarie" previste dallo Statuto siciliano dopo la riforma del 2001 per l'individuazione dei caratteri essenziali della forma di governo regionale godano di una forza passiva superiore alle generalità delle leggi regionali, che potrebbero eventualmente solo specificare, su esplicito richiamo operato da parte delle stesse leggi statutarie, i principi da queste fissati, non certo abrogare o modificarne i contenuti normativi. In tal senso, si è orientata una lunga giurisprudenza costituzionale, riferita agli Statuti delle Regioni di diritto comune, ma estensibile, per analogia, alla riforma in esame. Anche

pervertito pure il senso dell'istituto referendario, esponendo questo al rischio di un uso arbitrario, e strumentale, da parte delle stesse contingenti maggioranze di governo, magari in vista della "blindatura" delle scelte politiche compiute nei campi più disparati ⁽⁴⁶⁾.

Dopo l'ultima pubblicazione, potrebbe sorgere qualche incertezza, piuttosto, in merito alla legittimità della scelta del legislatore siciliano di accorpare entro un'unica "legge statutaria" ⁽⁴⁷⁾ sia la disciplina sull'elezione del Presidente della Regione, ed i suoi rapporti con l'organo rappresentativo, sia quella riferita all'elezione dell'Assemblea regionale. Lo Statuto speciale individua, infatti, due fonti formalmente distinte per la regolamentazione dei due ambiti richiamati: una legge non assoggettata a particolari aggravamenti procedurali per l'elezione dell'Assemblea (art. 3, comma 1); una legge approvata a mag-

dopo la riforma del Titolo V, infatti, la Consulta ha sostenuto la prevalenza, in caso di contrasto, delle norme statutarie su quelle legislative regionali incidenti sulle materie di competenza statutaria, soprattutto in considerazione dell'apposito ed aggravato procedimento formativo previsto per le prime. Cfr., ad esempio, le sentenze 30 gennaio 1980, n. 10, in *Giur. cost.*, 1980, I, p. 67 ss.; 10 marzo 1983, n. 48, *ivi*, 1983, I, p. 195 ss.; 27 ottobre 1988, n. 993, *ivi*, 1988, I, p. 4677 ss. e, più recentemente, 3 luglio 2002, n. 304, *ivi*, 2002, p. 2345 ss., con nota di S. MANGIAMELI, *La nuova potestà statutaria delle Regioni davanti alla Corte costituzionale*, *ivi*, p. 2358 ss. Ciò non equivale, naturalmente, a ricostruire i rapporti tra gli Statuti regionali (e, per analogia, le "leggi statutarie" delle Regioni speciali) e le comuni leggi regionali nei termini di un mero rapporto gerarchico, che lascerebbe il confine tra le competenze delle due fonti "in balia" di quelle a procedimento aggravato.

Per la ricostruzione dei rapporti intercorrenti tra Statuti ordinari e leggi regionali prima della riforma del Titolo V della Costituzione v. L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova 1997, p. 57 ss.; S. BARTOLE, F. DIMORA, P. GIANGASPERO, L. MAZZAROLLI, R. TOSI, *L'ordinamento regionale*, Bologna 1997, p. 117; dopo la riforma del Titolo V cfr., per tutti, A. ANZON, *I poteri delle regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Torino 2003, p. 177 ss., in specie pp. 180-181; S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Bologna 2003, p. 69 ss.

(46) Esiti di tal fatta si sarebbero potuti scongiurare solo considerando l'eventuale consultazione referendaria preventiva sul testo pubblicato il 24 settembre 2004 come del tutto ininfluenza sulla forza delle disposizioni contenute nel Titolo II. Tale soluzione avrebbe comportato che tutto l'eventuale procedimento referendario risultasse, per questa parte, *inutiliter datum* sul piano giuridico, anche se indubitabilmente carico di significati, e conseguenze, sul piano politico.

(47) L'espressione è stata coniata da A. RUGGERI e si rinviene in T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano 2002, p. 120 ss.

gioranza assoluta per stabilire le modalità di elezione del Presidente della Regione e, più in generale, alcuni tratti essenziali della forma di governo regionale (art. 9, comma 3).

Qualche argomento a favore di una netta separazione di competenze tra le due fonti potrebbe ricavarsi dalla citata sentenza n. 2 del 2004, in cui la Consulta ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 38, comma 1, lett. *a*) e *b*) dello Statuto calabrese ⁽⁴⁸⁾, in quanto considerato lesivo del campo costituzionalmente riservato alla legislazione elettorale non solo statale, ma pure regionale. La Corte ha escluso la materia elettorale dall'ambito di competenza statutario, affermando che "anche se sul piano concettuale può sostenersi che la determinazione della forma di governo può (o addirittura dovrebbe) comprendere la legislazione elettorale, occorre prendere atto che, invece, sul piano della Costituzione vigente, la potestà legislativa elettorale è stata attribuita ad organi ed a procedure diverse da quelli preposti alla adozione dello statuto regionale e che quindi lo statuto regionale non può disciplinare direttamente la materia elettorale o addirittura contraddire la disposizione costituzionale che prevede questa speciale competenza legislativa" ⁽⁴⁹⁾. Si coglie, in queste parole, la ricostruzione dei rapporti tra lo Statuto ordinario, da una parte, ed il plesso legge statale-legge regionale, dall'altra, in termini di rigida separazione di competenze, secondo una linea di demarcazione che consentirebbe di distinguere il "nucleo" rappresentato dalla disciplina elettorale, in-

(48) La disposizione in oggetto stabiliva, alla lettera *a*), l'utilizzo di un sistema elettorale su base proporzionale, con voto di preferenza e premio elettorale di maggioranza, mentre alla lettera *b*) riservava alla legge elettorale la disciplina dei casi di ineleleggibilità e di incompatibilità dei Consiglieri, oltre che dei casi di incompatibilità del Presidente, del Vicepresidente e dei componenti, anche esterni, della Giunta.

(49) Cfr. il punto 8 del Considerato in diritto. Già al punto 4 del Considerato in diritto, peraltro, la sentenza contiene considerazioni analoghe a quelle esposte nel testo, in riferimento all'art. 33, comma 1, St. Calabria, secondo cui i candidati alle cariche di Presidente e di Vicepresidente della Giunta regionale avrebbero dovuto essere indicati sulla scheda elettorale e votati contestualmente agli altri componenti del Consiglio regionale. Con un laconico riferimento all'illegittimità consequenziale, al punto 5 del Considerato in diritto si dichiara illegittimo anche l'art. 33, comma 7, St. Calabria, che limitava a due il numero di mandati consecutivi del Presidente della Giunta (escludendo dal conteggio i mandati di durata inferiore a trenta mesi).

tangibile da parte dello Statuto ordinario, dalla (restante) normativa sulla forma di governo, rientrando invece, a pieno titolo, tra le competenze statutarie ⁽⁵⁰⁾.

Su queste basi, si potrebbe affermare che anche in Sicilia lo Statuto speciale vada letto nel senso di una rigida separazione delle competenze, distribuendo e quasi “segmentando” la disciplina sulla forma di governo regionale e quella elettorale tra più fonti. Portando alle ultime conseguenze tale ragionamento, la riforma in esame potrebbe ritenersi illegittima perché adotta una procedura aggravata nel *quorum* anche in rapporto ad ambiti riservati ad una diversa fonte, quella descritta dall’art. 3 St. Sicilia per l’elezione dell’Assemblea regionale, così sovrapponendo competenze formalmente diversificate.

A ben vedere, però, tale soluzione appare eccessiva, se letta alla luce delle scelte operate dalla legge cost. n. 2 del 2001, che, allontanandosi dal modello tracciato per le Regioni di diritto comune, ha opportunamente ricondotto alle competenze di un unico organo, l’Assemblea regionale, sia la normativa elettorale, sia l’individuazione delle linee di fondo della forma di governo regionale. Nello Statuto speciale è possibile così rinvenire una sorta di “linea continua”, che accomuna gli ambiti in esame, almeno sotto il profilo dell’organo competente a dettarne la relativa disciplina.

Gli interrogativi si concentrano, allora, sulla fase procedurale svolta all’interno dell’unico organo competente, l’Assemblea.

A questo proposito appare possibile affermare che, nel caso

(50) In difformità con tale orientamento giurisprudenziale, molti dei nuovi Statuti ordinari, approvati dai Consigli regionali in prima lettura, contenevano indicazioni, anche puntuali, sul sistema elettorale da utilizzare per il rinnovo dell’organo rappresentativo regionale, oltre che sulla forma di governo e sul regime delle incompatibilità con l’ufficio di consigliere. Si veda, ad esempio, lo Statuto dell’Emilia-Romagna, che prevedeva una rappresentanza proporzionale nel Consiglio ed il collegamento obbligatorio di una o più liste per l’elezione dell’Assemblea legislativa con uno dei candidati a Presidente della Regione. Dopo la sentenza n. 2 del 2004, tuttavia, i Consigli appaiono indirizzati nel senso di rivedere le scelte compiute, adeguandole al pronunciamento della Consulta. In argomento v., per tutti, B. CARAVITA DI TORITTO, *Corte costituzionale e Regioni due anni dopo la riforma. L’autonomia statutaria*, in *Le Regioni*, 2004, p. 309 ss., in particolare p. 334 ss.

delle norme per l'elezione dell'organo rappresentativo regionale, il raggiungimento della maggioranza assoluta sia stata occasionale, sicché il *quorum* conseguito appare del tutto "neutro" sul piano della determinazione della forza della fonte. Dal carattere "accidentale" del superamento del *quorum* costituito dalla maggioranza semplice deriva, quale conseguenza naturale, l'attribuzione alla normativa elettorale della forza di legge (regionale) ordinaria, dal lato attivo come da quello passivo.

Ciò non esclude, tuttavia, che ragioni sistematiche e l'intima correlazione sussistente tra i due ambiti della forma di governo e della legislazione elettorale consiglino di confermare anche per il futuro la soluzione prescelta, mantenendo almeno le scelte di fondo in campo elettorale all'interno di una organica normativa sui rapporti tra gli organi apicali dell'apparato regionale.