



REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA
Direzione Generale della Presidenza della Regione

*Elezione del XIII Consiglio regionale e del
Presidente della Regione*

LA DISCIPLINA ELETTORALE APPLICABILE

Documento divulgativo approvato dalla Giunta regionale
nella seduta del 17/2/2004 (6/13).

ANNO 2004

Elezioni del XIII Consiglio Regionale della Sardegna e del Presidente della Regione

Premessa

Le elezioni per il rinnovo del XIII Consiglio Regionale della Sardegna e del Presidente della Regione si svolgeranno, in mancanza dell'adozione di una legge regionale regolante la materia elettorale, secondo la disciplina elettorale transitoria prevista dall'articolo 3, commi 2 e 3, della legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2. In particolare, il comma 2 prevede che sino a quando la Regione non avrà esercitato, ai sensi dell'articolo 15 dello Statuto, la propria competenza in materia di forma di governo e di elezioni degli organi regionali "*...il Presidente della Regione é eletto a suffragio universale e diretto...*"; il comma 3 dispone che nella fase transitoria "*...per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Regione si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni delle leggi della Repubblica che disciplinano l'elezione dei Consigli delle regioni a statuto ordinario ...*", nonché, in via suppletiva e in quanto compatibili, "*... le disposizioni delle leggi della Regione Sardegna per l'elezione del Consiglio regionale, limitatamente alla disciplina dell'organizzazione amministrativa del procedimento elettorale e delle votazioni*".

1. Normativa applicabile

Dalle norme sopra richiamate discende, quindi che il quadro normativo generale destinato a disciplinare le prossime elezioni regionali é costituito da:

- da disposizioni di rango costituzionale (commi 2 e 3 dell'articolo 3 della legge costituzionale **2/2001**, Statuto speciale della Regione);
- dalle disposizioni di cui alla legge 17 febbraio 1968, n. 108 e successive modificazioni, e alla legge 23 febbraio 1995, n. 43, in quanto compatibili con le disposizioni di rango costituzionale sopra citate;

- dalle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, nelle parti riguardanti i consigli dei comuni con oltre 15.000 abitanti, per quanto non previsto dalle leggi 108/1968 e 43/1995 e in quanto applicabili;
- dalle disposizioni di cui alla legge regionale 6 marzo 1979, n. 7 e successive modificazioni, limitatamente alla disciplina dell'organizzazione amministrativa del procedimento elettorale e delle votazioni, in via suppletiva, e in quanto compatibili con le disposizioni delle leggi statali.

Fermo restando il limite rappresentato dalle disposizioni contenute in norme di rango costituzionale, l'ambito oggettivo destinato ad essere disciplinato dalle norme statali comprende in primo luogo tutto ciò che riguarda le modalità di elezione degli organi e, dunque, in particolare gli aspetti relativi al sistema elettorale in senso stretto.

Inoltre le norme statali si applicano, salvo limitate eccezioni, anche per quel che riguarda l'organizzazione amministrativa del procedimento elettorale e delle votazioni, atteso che le disposizioni regionali continuano a disciplinare questi aspetti soltanto in via suppletiva e in quanto compatibili con quelle statali ¹.

Le disposizioni contenute in particolare nel comma 2 dell'articolo 3 della legge costituzionale 2/2001, delineano una forma di governo di tipo presidenzialista: il *Presidente della Regione é eletto a suffragio universale e diretto*, contestualmente all'elezione del Consiglio regionale; il *Presidente nomina gli assessori* (anche al di fuori dei componenti del Consiglio regionale) e può successivamente revocarli; la presentazione da parte di almeno un quinto dei consiglieri di una *mozione motivata di sfiducia nei confronti del Presidente comporta, se approvata dalla maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio regionale, la necessità di procedere a nuove elezioni; si procede a nuove elezioni anche nel caso di dimissioni, impedimento permanente o morte del Presidente.*

Per quanto riguarda il sistema elettorale, la scelta del legislatore statale é stata quella di un rinvio generale alle leggi che disciplinano l'elezione dei Consigli delle regioni a statuto ordinario, salvo alcune disposizioni del comma 3 dell'articolo 3, della richiamata legge costituzionale, dovute alla

necessità sia di adeguare la disciplina statale alla nuova previsione dell'elezione diretta del Presidente, sia di rendere quella stessa disciplina applicabile nell'ambito della Regione Sardegna.

Si tratta di un sistema elettorale particolarmente complicato, nel quale l'attribuzione dei seggi si effettua: **per una quota corrispondente ai quattro quinti dei seggi assegnati al Consiglio (64)** , sulla base di liste circoscrizionali con sistema proporzionale, secondo le disposizioni della legge 108/1968 ; **per una quota corrispondente a un quinto dei seggi assegnati al Consiglio (16)** , sulla base di liste regionali con sistema maggioritario, secondo le disposizioni della legge 43/1995 e della legge 108/1968, come integrata dalla stessa legge 43/1995.

Il sistema sopra delineato può definirsi un **sistema misto**, stante la presenza di aspetti legati ad una logica che privilegia la rappresentanza proporzionale² e aspetti che invece rispondono essenzialmente all'esigenza di assicurare il costituirsi di solide maggioranze di governo³.

La presenza nel sistema di aspetti che rispondono a logiche diverse é evidente, in particolare, nella disciplina relativa all'attribuzione dei seggi della quota maggioritaria e del premio di maggioranza.

Per quanto riguarda la quota maggioritaria (un quinto dei seggi assegnati al Consiglio, ossia 16), il metodo prescelto é quello dello scrutinio maggioritario di lista a turno unico in base al quale **alla lista regionale che ha ottenuto il maggior numero di voti viene attribuita l'intera quota di seggi.**

Tuttavia la legge prevede un'eccezione che attenua gli effetti del principio maggioritario: infatti, nel caso in cui le liste circoscrizionali collegate alla lista regionale vincente abbiano raggiunto il 50 per cento dei seggi, alla lista regionale viene attribuito soltanto il 10 per cento dei seggi del Consiglio, ossia 8 e cioè la metà dei seggi della quota maggioritaria; l'altra metà viene attribuita alle liste circoscrizionali non collegate alla lista regionale vincente (si tratta del cosiddetto "premio di opposizione").

Al fine di rendere stabile la maggioranza di governo, la legge prevede la possibilità di attribuire un premio di maggioranza; infatti, poiché chi vince ha diritto ad avere il 55 o, a seconda delle

circostanze che si verificano, il 60 per cento dei seggi del consiglio, il numero di seggi ottenuti complessivamente dalle liste di maggioranza, circoscrizionali e regionale, viene aumentato del numero necessario ad assicurare il raggiungimento delle prescritte soglie percentuali.

Anche in questo caso la legge prevede meccanismi che attenuano gli effetti del principio maggioritario . E' importante rilevare che :

- l'attribuzione del premio mediante l'aumento del numero dei seggi del Consiglio fa sì che nulla viene tolto alle minoranze;
- il premio di maggioranza non viene sempre attribuito, e in particolare **non scatta nel caso in cui le liste di maggioranza abbiano già raggiunto, per effetto dell'attribuzione dei seggi nella quota proporzionale e in quella maggioritaria, una percentuale di seggi pari alla soglia prescritta dalla legge.**

In concreto, il peso degli elementi di tipo maggioritario sarà modesto nel caso in cui nella quota proporzionale il voto attribuisca già a una coalizione il 50 per cento dei seggi (in questo caso, infatti, con l'attribuzione alla lista regionale collegata soltanto della metà dei seggi compresi nella quota maggioritaria, la coalizione raggiunge comunque il 60 per cento dei seggi assegnati al Consiglio e dunque il premio di maggioranza non scatta). Potrà invece essere molto forte nel caso limite di una coalizione di maggioranza che abbia ottenuto pochi seggi nella quota proporzionale, il che significa che le liste circoscrizionali hanno ottenuto una bassa percentuale di voti, e nello stesso tempo una cifra elettorale di lista regionale pari o superiore al 40 % dei voti (in questo caso, infatti, alla coalizione sarà attribuito, oltre all'intera quota maggioritaria di seggi, anche un forte premio di maggioranza).

A fronte di un voto popolare che faccia emergere una consistente forza di maggioranza, i meccanismi maggioritari contemplati dal sistema risulteranno in rapporto equilibrato con quelli di tipo proporzionale. In questo caso infatti l'esigenza di assicurare una maggioranza stabile si dimostrerà compatibile con quella di garantire la rappresentanza della minoranza.

In definitiva, l'impianto complessivo del sistema vuole premiare le forze politiche risultate maggioritarie, nel contempo assicurare alla minoranza una rappresentanza certa in Consiglio.

2. Aspetti peculiari del sistema elettorale transitorio

Gli aspetti peculiari del sistema elettorale transitorio possono essere così descritti :

- il presidente della Regione convoca i comizi elettorali con proprio decreto che deve essere pubblicato sul BURAS (articolo 18, Statuto speciale della Regione). Il numero dei consiglieri **(80)** é quello indicato dall'articolo 16 dello Statuto. Con il decreto di convocazione dei comizi elettorali il Presidente della Regione distribuisce i 64 seggi corrispondenti ai quattro quinti dei seggi assegnati al Consiglio regionale, la quota proporzionale, tra otto circoscrizioni elettorali, corrispondenti alle province , dividendo il numero degli abitanti della Regione, secondo i “ dati ufficiali dell'ultimo censimento ⁴“, per il numero di consiglieri da eleggere nelle circoscrizioni e assegnando i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione sulla base di quozienti interi e dei più alti resti;
- i **quattro quinti** (64) dei consiglieri assegnati al Consiglio regionale, sono eletti sulla base di liste circoscrizionali, in ragione proporzionale, mediante riparto nelle singole circoscrizioni e recupero dei voti nel Collegio Unico Regionale (CUR); **il restante quinto** (16) dei consiglieri, é eletto sulla base di liste regionali, con sistema maggioritario, secondo il metodo dello scrutinio maggioritario di lista a turno unico (articolo 3, commi 1 e 2, legge 43/1995);
- ciascuna lista regionale é composta da un numero di candidati non inferiore alla metà dei seggi di consigliere da attribuire con sistema maggioritario **(8)**. Si tratta di liste bloccate in quanto la legge non prevede la possibilità di esprimere un voto di preferenza in favore dei rispettivi candidati (articoli 1, comma 5, e 2, legge 43/1995).

Analogamente a quanto previsto per i candidati delle liste circoscrizionali, **i candidati della lista regionale possono candidarsi anche nelle liste circoscrizionali, purché sotto lo stesso simbolo e in non più di tre circoscrizioni elettorali.** Ciò in forza di quanto dispone l'articolo 1, comma 11, della

legge 43/1995, ai sensi del quale alle liste regionali si applicano le disposizioni della legge 108/1968 che disciplinano la presentazione delle liste circoscrizionali.

Ne consegue la possibilità che un candidato venga proclamato eletto contemporaneamente nella lista regionale e nelle liste circoscrizionali.

Secondo la giurisprudenza più recente, in caso di contestuale candidatura in una lista circoscrizionale e in una lista regionale e di elezione in entrambe le liste, opera il principio dell'opzione da parte del candidato eletto, come ulteriore svolgimento del diritto di elettorato passivo, senza che vi sia una priorità dell'elezione nella lista regionale rispetto a quella nella lista circoscrizionale ⁵;

- **il capolista di ciascuna lista regionale é candidato alla carica di Presidente della Regione** (art. 3, comma 3, legge costituzionale 2/2001);
- ciascuna lista circoscrizionale deve comprendere un numero di candidati **non superiore al numero dei consiglieri da eleggere** nella circoscrizione elettorale nella quale la lista stessa viene presentata **e non inferiore ad un terzo**, arrotondato all'unità superiore (articolo 9, quinto comma, legge 108/1968). **I candidati della lista circoscrizionale possono candidarsi in un massimo di tre circoscrizioni elettorali, purché sotto lo stesso simbolo** (articolo 9, settimo comma, legge 108/1968). Nel caso in cui il candidato risulti eletto in più circoscrizioni, analogamente a quanto avviene nel caso di contestuale elezione in una lista regionale ed in una lista circoscrizionale, opera il principio dell'opzione, come ulteriore svolgimento del diritto di elettorato passivo;
- **le liste circoscrizionali devono a pena di nullità essere collegate con una lista regionale; le liste circoscrizionali e la lista regionale collegate sono contrassegnate dal medesimo simbolo** (articolo 1, comma 8, legge 43/1995). Più liste circoscrizionali possono collegarsi alla medesima lista regionale; in questo caso la lista regionale é contrassegnata da un simbolo unico ovvero dai simboli di tutte le liste circoscrizionali ad essa collegate (articolo 1, comma 9, legge 43/1995);
- **ciascuna lista regionale** deve, a pena di nullità, essere collegata con almeno un gruppo di liste circoscrizionali presentate in almeno tre circoscrizioni elettorali (articolo 1, comma 3, legge 43/1995). E' importante a tal fine tenere conto che sono considerate "gruppo" le liste circoscrizionali presentate nelle diverse circoscrizioni elettorali con il medesimo contrassegno ⁶.

➤ il numero dei presentatori delle liste circoscrizionali é stabilito in relazione al numero di abitanti compreso nella rispettiva circoscrizione (articolo 9, comma 2, della legge 108/1968); in particolare le liste circoscrizionali devono essere presentate:

a) da almeno **750** e da non più di **1.100** elettori iscritti nelle liste elettorali di comuni compresi nelle circoscrizioni elettorali **fino a 100.000 abitanti**;

b) da almeno **1.000** e da non più di **1.500** elettori iscritti nelle liste elettorali di comuni compresi nelle circoscrizioni elettorali con **più di 100.000 abitanti e fino a 500.000 abitanti** .

c) da almeno **1.750** e da non più di **2.500** elettori iscritti nelle liste elettorali di comuni compresi nelle circoscrizioni elettorali con **più di 500.000 abitanti e fino a 1.000.000 abitanti** .

d) da almeno **2.000** e da non più di **3.000** elettori iscritti nelle liste elettorali di comuni compresi nelle circoscrizioni elettorali con **più di 1.000.000 abitanti** .

Il numero delle sottoscrizioni necessarie per le liste regionali è determinato in relazione al numero di abitanti della regione. In relazione alle elezioni in argomento la presentazione di **una lista regionale deve essere sottoscritta da almeno 3.500 e da non più di 5.000** elettori iscritti nelle liste elettorali dei comuni della Regione Sardegna (articolo 9, comma 6 del dgls 20/12/1993, n.533) .

➤ le liste regionali e quelle circoscrizionali accompagnate dal numero delle sottoscrizioni prescritte, devono essere presentate rispettivamente alla cancelleria della Corte d'appello di Cagliari, presso la quale ha sede l'Ufficio centrale regionale, ed alla cancelleria del tribunale presso cui ha sede l'Ufficio centrale circoscrizionale (articolo 9, legge 108/1968; articolo 1, legge 43/1995) .

La presentazione delle liste circoscrizionali e delle liste regionali deve essere effettuata da uno dei delegati appositamente designati nelle rispettive dichiarazioni di presentazione di lista (articolo 1, comma 8, legge 43/1995);

➤ **per l'elezione del Presidente della Regione e del Consiglio Regionale si utilizza la medesima scheda di votazione nella quale l'elettore può esprimere due voti** (articolo 2, legge 43/1995):

- un voto per una lista circoscrizionale (tracciando un segno sul relativo contrassegno o sul rettangolo che lo contiene) esprimendo eventualmente anche la preferenza per uno dei candidati compresi nella lista circoscrizionale votata (scrivendone il cognome sulla riga posta a fianco del contrassegno);
- un voto per una lista regionale, anche non collegata alla lista circoscrizionale votata ("**voto disgiunto**"), e per il rispettivo capolista (tracciando un segno sul simbolo, o su uno dei simboli della lista stessa o sul nome del candidato alla Presidenza della Regione).

Il voto espresso soltanto per la lista circoscrizionale si intende espresso anche a favore della collegata lista regionale e del rispettivo capolista; il voto espresso soltanto per la lista regionale e per il relativo capolista non si estende alle collegate liste circoscrizionali e non concorre quindi all'assegnazione dei seggi riservati alla quota proporzionale.

L'autonomia della lista regionale é quindi chiaramente manifestata con la previsione del cosiddetto "**voto disgiunto**", ossia della possibilità per l'elettore di votare in favore di una lista circoscrizionale non collegata alla lista regionale prescelta.

Le modalità di votazione previste dall'articolo 2 della legge 43/1995 comportano che il candidato alla carica di Presidente della Regione riporterà lo stesso numero di voti della lista regionale di cui é capolista.

- le liste circoscrizionali il cui gruppo abbia ottenuto, nell'intera regione, meno del 3 per cento dei voti validi, non sono ammesse all'assegnazione dei seggi. Tale regola generale viene derogata qualora il gruppo, pur avendo ottenuto meno del 3 per cento dei voti validi, sia collegato ad una lista regionale che ha superato la percentuale del 5 per cento; in questo caso le relative liste circoscrizionali vengono ammesse all'assegnazione dei seggi (**articolo 7, legge 43/1995**).
- il procedimento di attribuzione dei seggi può essere suddiviso in fasi distinte:

- **prima fase** (attribuzione dei seggi della quota proporzionale - articolo 15, terzo comma, legge **108/1968**): ciascun Ufficio centrale circoscrizionale assegna i seggi della circoscrizione elettorale alle liste circoscrizionali che hanno superato la soglia di sbarramento;
 - **seconda fase** (continua l'attribuzione dei seggi della quota proporzionale - articolo 15, dall'ottavo all'undicesimo comma, legge **108/1968**): l'Ufficio centrale regionale, in sede di Collegio Unico Regionale ripartisce i seggi non potuti attribuire nelle singole circoscrizioni (seggi residui);
 - **terza fase** (attribuzione dei seggi della quota maggioritaria - articolo 15, tredicesimo comma, numeri da 1 a 5, legge **108/1968**, come integrata dalla legge **43/1995**): l'Ufficio centrale regionale attribuisce, in tutto o in parte, la quota maggioritaria di seggi alla lista regionale che ha conseguito la maggiore cifra elettorale;
 - **quarta fase** (eventuale attribuzione del premio di maggioranza - articolo 15, tredicesimo comma, numeri 6, 7 e 8, e quattordicesimo comma, legge **108/1968**, come integrata dalla legge **43/1995**): l'Ufficio centrale regionale, verificata l'esistenza delle condizioni previste dalla legge, procede eventualmente ad attribuire quale premio di maggioranza un determinato numero di seggi aggiuntivi, che andranno ad aumentare il numero di seggi assegnati al Consiglio;
- l'articolo 3, comma 3, della legge costituzionale 2/2001 prevede l'elezione obbligatoria alla carica di consigliere del candidato capolista che ha conseguito un numero di voti immediatamente inferiore a quello del candidato proclamato eletto Presidente. A tal fine, viene riservato:
- l'ultimo dei seggi eventualmente spettanti alle liste circoscrizionali collegate con il capolista regionale che ha ottenuto la seconda maggiore cifra elettorale, nell'ipotesi in cui alle stesse, avendo la lista regionale maggioritaria e i gruppi alla stessa collegati ottenuto una percentuale di seggi pari o superiore al 50 per cento, sia stata attribuita la metà dei seggi della quota maggioritaria (corrispondente al 10 per cento dei seggi assegnati al Consiglio);

- il seggio con il resto o la cifra elettorale minore, tra quelli attribuiti alle liste circoscrizionali di cui al punto precedente in sede di Collegio Unico Regionale, in occasione della ripartizione dei seggi circoscrizionali residui.
- Nel caso in cui non vi siano le condizioni per l'applicazione di una di tali ipotesi, il capolista da eleggere consigliere andrà a ricoprire un seggio aggiuntivo, del quale si dovrà tener conto per verificare il raggiungimento della quota percentuale di seggi che la legge vuole sia conseguita in ogni caso dalla maggioranza e per determinare di conseguenza se sia o meno necessario attribuire il premio di maggioranza.

Il seggio riservato al capolista che ha conseguito il secondo miglior risultato non è assegnato alla lista regionale in quanto tale, bensì al capolista nella sua veste di candidato alla guida politica della Regione, collegato con le liste circoscrizionali risultate sconfitte.

Nel caso di dimissioni del capolista eletto consigliere, dato che il seggio dallo stesso ricoperto è di fatto sottratto alle liste circoscrizionali allo stesso collegate, la surroga deve avvenire facendo riferimento a queste ultime e non alla lista regionale⁷;

- gli effetti del sistema sulla composizione del Consiglio comportano che della nuova assemblea possono entrarne a far parte consiglieri:
- 1) eletti sulla base del voto di preferenza nelle circoscrizioni elettorali;
 - 2) eletti nella lista bloccata regionale;
 - 3) eletti in base al cosiddetto "premio di opposizione";
 - 4) eletti perché è scattato il premio di maggioranza;
 - 5) il candidato capolista che ha conseguito il secondo miglior risultato.

La proclamazione degli eletti nelle circoscrizioni è di competenza degli Uffici centrali circoscrizionali; la proclamazione degli eletti nella lista regionale e del capolista che ha conseguito il secondo miglior risultato è di competenza dell'Ufficio centrale regionale.

NOTE

- 1- In particolare, continuano ad essere disciplinati dalle disposizioni della legge regionale 7/1979: 1) la nomina di esperti presso gli Uffici centrali circoscrizionali e presso l'Ufficio centrale regionale (art.3); 2) alcuni adempimenti effettuati da tali uffici nella fase di presentazione delle liste (art. 17); 3) la stampa delle schede di votazione e del manifesto delle candidature i (art. 18); 5) la previsione di un estratto del verbale degli Uffici elettorali di sezione (art. 71); 6) la comunicazione da parte del Presidente di ciascun Ufficio centrale circoscrizionale dell'attestato dell'avvenuta proclamazione ai consiglieri eletti nelle singole circoscrizioni (art.75); 7) alcune modalità relative alle operazioni degli Uffici centrali circoscrizionali (art. 74); 8) alcune modalità relative alla verbalizzazione delle operazioni degli Uffici centrali circoscrizionali e la predisposizione di una copia del relativo verbale (art. 73); 9) la previsione di una copia del verbale ne dell'Ufficio centrale regionale (art. 78).
- 2- Al riguardo, alcuni aspetti particolarmente significativi sono i seguenti: con sistema maggioritario viene attribuita una quota ridotta dei seggi del Consiglio, mentre i quattro quinti, cioè l'ottanta per cento dei consiglieri, continuano ad essere attribuiti con sistema proporzionale; il sistema non prevede collegi mantenuta la facoltà di esprimere un voto di preferenza per i candidati delle liste circoscrizionali; viene introdotta una soglia di sbarramento piuttosto bassa (corrispondente al 3 % dei voti su base regionale).
- 3- In particolare: attribuzione alla lista regionale che ha conseguito il maggior numero di voti di un quinto dei seggi (quota maggioritaria); attribuzione eventuale di un premio di maggioranza costituito dall'aumento del numero dei consiglieri nella misura necessaria a far conseguire alla coalizione di maggioranza almeno il 55 % dei seggi (ipotesi verificatasi: nelle elezioni regionali del 1995, in Veneto, Lombardia, Liguria, Lazio, Puglia, Calabria; nelle elezioni regionali del 2000, in Calabria e Abruzzo).
- 4- Per "dati ufficiali dell'ultimo censimento" si intendono, secondo la più **recente giurisprudenza, quelli pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale.**
- 5- Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Sicilia n. 428 del 22 luglio 2002.
- 6- Qualora la lista regionale sia collegata con più gruppi di liste circoscrizionali, è sufficiente che uno soltanto di tali gruppi abbia la presenza territoriale (almeno la metà **delle circoscrizioni elettorali**) **richiesta dall'articolo 1 della legge 43/1995** (TAR Calabria, Sezione II, 17 luglio 2000, n. 971).
- 7- Consiglio di Stato, n. 5643 del 29 ottobre 2001 (riferita alle elezioni regionali del 2000 in Piemonte).