

EVOLUZIONE DEL SISTEMA ELETTORALE E ISTITUZIONALE NELLE REGIONI ITALIANE E IN VALLE D'AOSTA

a cura di ELIO RICCARAND e PIERO LUCAT



In Consiglio regionale si sta discutendo una importante riforma istituzionale e elettorale. Si tratta di un cambiamento della forma di Governo che permetta maggiore stabilità alla attività amministrativa, dia più potere decisionale agli elettori e permetta una migliore rappresentatività delle forze politiche. Rete Civica ha già presentato nella scorsa primavera una sua Proposta di legge, il lavoro della competente Commissione è avviato e c'è un impegno per approvare entro Novembre l'importante riforma.

Rete Civica ritiene indispensabile che l'informazione arrivi anche fuori dal Palazzo regionale e che la discussione sia quanto più possibile pubblica. A tal fine rendiamo pubblica una Scheda informativa elaborata da Elio Riccarand e Piero Lucat che descrive l'evoluzione dei sistemi elettorali ed istituzionali nelle Regioni italiane. Un quadro complessivo da cui emerge l'anomalia valdostana rispetto alle altre Regioni italiane. Una anomalia che tuttavia pare non dare buoni frutti visto che nella penultima legislatura regionale si sono avvicendate ben sei Giunte e che nel primo anno della nuova legislatura ci si trova ad avere già due Giunte e una domanda di scioglimento del Consiglio ad appena un anno dalla sua elezione. In queste condizioni non si può amministrare bene e avere una visione lungimirante come richiesto.

Adesso è il momento di cambiare!

Aosta 3 Settembre 2019

EVOLUZIONE DEL SISTEMA ELETTORALE E ISTITUZIONALE NELLE REGIONI ITALIANE E IN VALLE D'AOSTA

SOMMARIO

1. L'istituzione delle Regioni italiane a Statuto Speciale ed a Statuto ordinario
 2. Normativa elettorale e forma di governo per le Regioni
- Sistema elettorale delle Regioni ordinarie dal 1970 al 1990
3. L'elezione diretta dei Sindaci e la riforma elettorale del 1995 per le Regioni ordinarie
 4. La legge costituzionale n. 1/1999 e l'elezione diretta del Presidente della Giunta nelle Regioni ordinarie
 5. La legge costituzionale n. 2/2001 e l'estensione alle Regioni a Statuto speciale del principio della elezione diretta del Presidente della Giunta
 6. La situazione attuale in Valle d'Aosta

L'ISTITUZIONE DELLE REGIONI ITALIANE

Come è noto l'istituzione delle Regioni in Italia avviene nell'immediato secondo dopoguerra con l'approvazione, da parte dell'Assemblea Costituente, della Costituzione della Repubblica italiana.

La Costituzione nel Titolo V della Seconda Parte prevede la nascita di 14 Regioni ordinarie (che diventeranno 15 nel 1963 con l'istituzione della Regione Molise) e di 4 Regioni autonome (che diventeranno 5 nel 1963 con l'istituzione della Regione Friuli-Venezia-Giulia) dotate di Statuti Speciali, approvati con legge costituzionale.

Le Regioni a Statuto speciale nascono nel febbraio 1948 con la promulgazione degli Statuti di quattro Regioni autonome. Ma l'istituzione della Regione Sicilia aveva preceduto l'approvazione della Costituzione e le prime elezioni in tale Regione si erano svolte il 20 aprile 1947. Le prime elezioni in Trentino-Alto Adige si svolgono il 28 novembre 1948, in Sardegna l'8 maggio 1949.

Le prime elezioni per il Consiglio regionale della Valle d'Aosta si svolgono il 24 aprile 1949 sulla base di una legge dello Stato che prevedeva un sistema maggioritario

Il quadro delle Regioni speciali si concluderà il 10-11 maggio 1964 con le prime elezioni in Friuli-Venezia-Giulia.

Per la nascita effettiva delle Regioni a Statuto ordinario bisognerà invece aspettare vent'anni perché si arrivi all'approvazione della legge statale che disciplina le modalità di elezione dei Consigli regionali.

NORMATIVA ELETTORALE E FORMA DI GOVERNO PER LE 15 REGIONI A STATUTO ORDINARIO

E' la legge statale 17 febbraio 1968, n. 108, che disciplina infine il sistema elettorale delle 15 Regioni a Statuto ordinario

Tale legge indica il numero dei Consiglieri regionali che è proporzionato al numero d abitanti, definisce le modalità per la presentazione delle liste e adotta il sistema proporzionale per tutte le Regioni al fine dell'assegnazione dei seggi. Ogni elettore può scegliere una lista ed esprimere una preferenza.

Sulla base di tale legge il 7-8 giugno 1970 si svolgono le prime elezioni nelle 15 Regioni a Statuto ordinario.

SISTEMA ELETTORALE NELLE REGIONI ORDINARIE FRA IL 1970 ED IL 1995

Per 25 anni, dal 1970 al 1995, i Consigli regionali delle Regioni ordinarie vengono eletti con un sistema proporzionale che permette un'ampia rappresentatività di gruppi politici, ma con conseguenze negative sulla stabilità dell'azione amministrativa.

Salvatore Vassallo nel suo saggio sulle Giunte regionali nella seconda metà del Novecento, dal titolo "Le Giunte regionali in cerca di stabilità", ha evidenziato che la loro durata media era di 542 giorni, un anno e mezzo, con vari casi di durata inferiore all'anno. Una evidente anomalia rispetto ad una previsione di legislature che avrebbero dovuto durare cinque anni.

La situazione di instabilità nelle Regioni italiane fra il 1970 ed il 1995 non era del resto molto diversa da quella dei Comuni. Per quanto riguarda poi il Parlamento alla fine degli anni Ottanta già erano emersi con evidenza i limiti di un sistema elettorale proporzionale che non aiutava la formazione di solide maggioranze politiche o di organiche alleanze, ma produceva frammentazione, trasformismo e determinava anche, di fatto, un'assenza di alternanza della guida politica del Paese.

Questo sistema ormai logoro esplose all'inizio degli anni Novanta e porta ad una nuova normativa elettorale.

Rilevante nell'indurre all'evoluzione normativa è il contesto socio-politico-giudiziario. L'inchiesta "Mani pulite", avviata nel febbraio 1992 dalla magistratura milanese, fa emergere il fenomeno della corruzione favorita dal trasformismo politico, detto "Tangentopoli". L'enorme perdita di credibilità da parte del sistema dei partiti, subita in particolare dalle forze politiche di governo, portò le stesse a una crisi irreversibile, fino allo scioglimento della DC e del PSI, rispettivamente il più importante e il più antico dei partiti politici italiani.

L'iniziativa della magistratura godette del diffuso sostegno dell'opinione pubblica e si sviluppò in parallelo ad una rinnovata iniziativa popolare, che con incisive proposte referendarie portò a due importanti consultazioni popolari che riguardavano proprio il sistema elettorale. Con il referendum del 9 giugno 1991 venne eliminata la possibilità delle preferenze multiple, introducendo la preferenza unica nell'elezione dei deputati. Il 18 aprile 1993 un altro referendum popolare modificò il sistema di elezione del Senato introducendo una correzione maggioritaria al sistema proporzionale.

L'azione di riforma delle regole elettorali per il Parlamento si completa con la legge approvata nell'agosto 1993 per l'elezione della Camera dei Deputati, il cosiddetto "Mattarellum" che introduce un sistema misto, la base è proporzionale, ma c'è un premio di maggioranza.

Con le riforme elettorali per il Parlamento del 1993 e le elezioni politiche del marzo 1994, che si svolgono sulla base delle nuove regole, finisce la cosiddetta "Prima Repubblica" ed inizia la Seconda.

L'ELEZIONE DIRETTA DEI SINDACI E LA RIFORMA ELETTORALE PER LE REGIONI DEL 1995

Il passaggio dalla Prima alla Seconda Repubblica incide significativamente anche sulle regole elettorali dei Comuni e delle Regioni.

La legge 25 marzo 1993, n. 81 introduce un grande cambiamento prevedendo l'elezione diretta dei Sindaci in tutti i Comuni italiani, con eventuale secondo turno di ballottaggio nel caso in cui nessuna lista o coalizione raggiunga il 50 per cento di voti al primo turno. Tale norma innovativa viene recepita in Valle d'Aosta, che ha competenza primaria in materia, con la legge regionale 9 febbraio 1995, n. 4 "Elezione diretta del Sindaco del Vicesindaco e del consiglio comunale".

Due anni dopo la riforma riguardante i Comuni anche il sistema elettorale delle Regioni ordinarie viene notevolmente modificato.

La legge 23 febbraio 1995, n. 43 viene approvata a larga maggioranza sia alla Camera (267 a favore, 30 contrari e 170 astenuti) sia al Senato (167 a favore, 20 contrari e 39 astenuti). Il nuovo sistema prevede un premio di maggioranza, di circa il 20% dei seggi, per la coalizione che ottiene il maggior numero di consensi. E' un sistema misto, proporzionale per l'80% dei seggi e maggioritario per il 20% dei seggi. Inoltre la legge prevede l'"indicazione" del Presidente della Regione: non è ancora un'elezione diretta, l'indicazione non ha infatti un vincolo giuridico, ma è solo una esplicitazione dell'intento di ogni lista o coalizione. Per contenere la frammentazione di sigle politiche la legge prevede una soglia di sbarramento del 3% sotto la quale nessuna lista può ottenere dei seggi; la legge però esclude da tale soglia di sbarramento le liste che fanno parte di una coalizione che supera complessivamente il 5%,

La nuova normativa elettorale viene immediatamente applicata alle elezioni delle Regioni ordinarie della primavera 1995.

La normativa rimarrà in vigore solo per una legislatura. Emerge infatti che, sebbene già in sede di prima applicazione essa abbia avuto alcuni effetti positivi, tra cui l'incentivo alla formazione di "coalizioni" e di "maggioranze" consiliari, gli effetti non sono stati tuttavia decisivi perché non ha ridotto la frammentazione delle sigle politiche e non ha garantito un adeguato miglioramento della stabilità dei governi regionali.

Le forze politiche ritengono quindi necessario un ulteriore e più incisivo intervento per completare l'azione di riforma e meglio contemperare l'esigenza di rappresentanza con l'esigenza di stabilità.

LA LEGGE COSTITUZIONALE N. 1/1999 E L'ELEZIONE DIRETTA DEL PRESIDENTE DELLA GIUNTA

L'ulteriore passo avanti avviene con la Legge costituzionale n. 22 novembre 1999, n. 1. Si tratta di una legge di soli 5 articoli, ma molto incisiva, con la modifica di quattro articoli della Costituzione.

L'art.1 rafforza il ruolo ed i poteri del Presidente della Giunta regionale.

Gli articoli 2 e 3 affidano agli Statuti e alle leggi approvati dalle Regioni ordinarie la facoltà di disciplinare autonomamente il sistema di elezione del Presidente, dei componenti della Giunta, dei consiglieri regionali e la forma di governo.

L'art. 4 prevede la possibilità da parte di un Consiglio regionale di approvare una mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta, cosa che comporta le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio.

L'art. 5 infine contiene una decisiva "Disposizione transitoria": stabilisce infatti che fino a quando le Regioni ordinarie non approveranno i loro Statuti interni e le proprie leggi elettorali sarà in vigore il principio generale dell'elezione diretta dei Presidenti delle Giunte.

A partire dalle elezioni regionali del 2000 in tutte le Regioni italiane ordinarie l'elezione dei Presidenti della Giunta viene fatta direttamente da popolo, contestualmente all'elezione del Consiglio regionale.

Dalla legge costituzionale n. 1/1999 sono ora trascorsi vent'anni. Quasi tutte le Regioni ordinarie hanno approvato i loro Statuti interni e le loro leggi elettorali, e comunque tutte le Regioni ordinarie hanno confermato il principio della elezione diretta del Presidente della Giunta. L'abbinamento del sistema elettorale misto con l'elezione diretta del Presidente ha dimostrato di essere un modello ben funzionante.

LA LEGGE COSTITUZIONALE 31 GENNAIO 2001, N. 2 E L'ESTENSIONE ALLE REGIONI A STATUTO SPECIALE DEL PRINCIPIO DELL'ELEZIONE DIRETTA DEL PRESIDENTE DELLA GIUNTA

L'estensione del principio dell'elezione diretta del Presidente della Giunta anche alle Regioni a Statuto Speciale avviene due anni dopo, con la legge costituzionale n. 2/2001.

Tale legge modifica gli Statuti speciali della Sicilia, Valle d'Aosta, Sardegna, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia, con disposizioni diversificate per ogni Regione.

Per la Sicilia la legge stabilisce tout court l'elezione diretta e a suffragio universale del Presidente della Giunta. Per la Sardegna e il Friuli-Venezia-Giulia viene affidata la competenza alle due Regioni, ma, in analogia con quanto previsto per le Regioni ordinarie, viene stabilito il principio dell'elezione diretta come disposizione transitoria in attesa delle normative regionali.

Per il Trentino-Alto-Adige in considerazione della presenza delle due Province autonome e della necessità in Alto Adige di norme particolare di tutela dei gruppi linguistici, il potere decisionale viene affidato alle due Province Autonome.

Per la Valle d'Aosta la modifica costituzionale del 2001 affida alla legge regionale il potere decisionale in materia di forma di governo, non è prevista una disposizione transitoria, ma l'elezione diretta del Presidente della Giunta è comunque evocata là dove si afferma che "L'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Regione, se

eletto a suffragio universale e diretto, comporta le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio”.

Quale è stato l'effetto della legge costituzionale n. 2/2001 sulle Regioni e Province Autonome? Sicilia, Sardegna, Friuli-Venezia-Giulia e Provincia Autonoma di Trento hanno scelto ed hanno attualmente l'elezione diretta del Presidente della Giunta

L'elezione diretta non è prevista nella Provincia Autonoma di Bolzano, dove ci sono disposizioni particolari per la rappresentanza dei gruppi linguistici anche negli organi di governo.

L'elezione diretta del Presidente non è prevista nella Regione autonoma Valle d'Aosta.

Volendo dare uno sguardo complessivo alle 15 Regioni ordinarie, alle 4 speciali e alle due Province Autonome emerge che attualmente l'unica Regione a non prevedere l'elezione diretta e a suffragio universale del Presidente della Giunta è la Valle d'Aosta. Elezione diretta che vige anche nella Provincia Autonoma di Trento. Fa eccezione la situazione, del tutto particolare, come già detto, della Provincia autonoma di Bolzano.

LA SITUAZIONE ATTUALE IN VALLE D'AOSTA

Quali sono i motivi per cui la Valle d'Aosta nel primo decennio degli anni 2000, diversamente da tutte le altre Regioni italiane, non ha imboccato la strada dell'elezione diretta del Presidente della Giunta?

Il motivo principale è che in Valle d'Aosta dagli anni Ottanta fino alla fine del primo decennio del Duemila c'era un partito che dominava la scena politica e che esprimeva un leader incontrastato. Non esisteva quindi il problema della instabilità di maggioranze e di Giunte, il sistema proporzionale trovava un correttivo di stabilità nell'egemonia dell'Union Valdôtaine e il fatto che la scelta del Presidente fosse sottratta al voto degli elettori non suscitava significative reazioni negative.

L'Uv dalle elezioni regionali del 1988 fino alle elezioni regionali del 2013 ottiene sempre la stragrande maggioranza dei seggi ed a volte anche la maggioranza assoluta. Si oscilla infatti dai 12 seggi unionisti del 1988 ai 18 seggi del 2003.

Dal 1978, quando inizia il dominio unionista, fino al 2013, per 25 anni, per cinque legislature, la stabilità di Governo è fortissima: una Giunta per legislatura, al massimo due, con un'unica eccezione di tre Giunte fra il 2003 ed il 2008, per contrasti interni all'Uv che pur aveva in quella legislatura la maggioranza assoluta dei seggi. Unica, breve, ma pur sempre clamorosa eccezione, a questa imperterrita egemonia unionista, è la Giunta guidata dal Dc Bondaz sorta dal cosiddetto “ribaltone” del 1990.

Nel 2007 con due referendum propositivi c'è stato il tentativo di introdurre due importanti modificazioni: scelta diretta della maggioranza da parte degli elettori e l'elezione diretta della Giunta. Il referendum si è svolto il 18 novembre 2007 al termine di una intensa campagna delle principali forze politiche che invitava alla astensione e non ha dato esito positivo perché non è stato raggiunto il quorum di partecipazione necessario per rendere valida la consultazione.

Le potenzialità riformatrici offerte dalla legge costituzionale del 2001 non sono quindi state utilizzate.

La situazione di sostanziale stabilità è cambiata radicalmente nelle due ultime legislature. Nella legislatura 2013-2018 si sono succedute ben 6 Giunte, con una durata media inferiore all'anno, nella legislatura 2018-2023 in un solo anno si sono già succedute due Giunte. Una situazione di instabilità amministrativa che è diventata gravissima e che per la prima volta nella storia della Regione Autonoma rischia di creare una situazione di ingovernabilità e portare allo scioglimento del Consiglio prima del termine della legislatura, anzi addirittura all'inizio della legislatura. Una situazione grave che rischia di riprodursi anche dopo nuove elezioni e che non è risolvibile senza correttivi radicali al sistema elettorale e istituzionale.

L'attuale sistema elettorale e istituzionale in Valle d'Aosta non garantisce la stabilità amministrativa e non consente agli elettori di scegliere una maggioranza e il suo Presidente. Le maggioranze e le Giunte nascono dopo le elezioni, i programmi di governo non sono più quelli presentati agli elettori, ma vengono contrattati fra i gruppi consiliari di volta in volta. È un sistema che non rispetta la volontà degli elettori.

Vista questa situazione Rete Civica nel scorso mese di giugno ha presentato una organica proposta di legge regionale di riforma istituzionale e, nel momento in cui si è aperta l'ennesima crisi politica regionale, ha posto al centro delle possibili intese per una temporanea prosecuzione della legislatura proprio il tema della riforma istituzionale.

Frutto di tale azione è l'accordo concordato e sottoscritto da 19 consiglieri dal titolo "Impegni reciproci per una collaborazione mirata" illustrato il 3 luglio 2019 in Consiglio regionale dal Presidente della Regione Antonio Fosson.

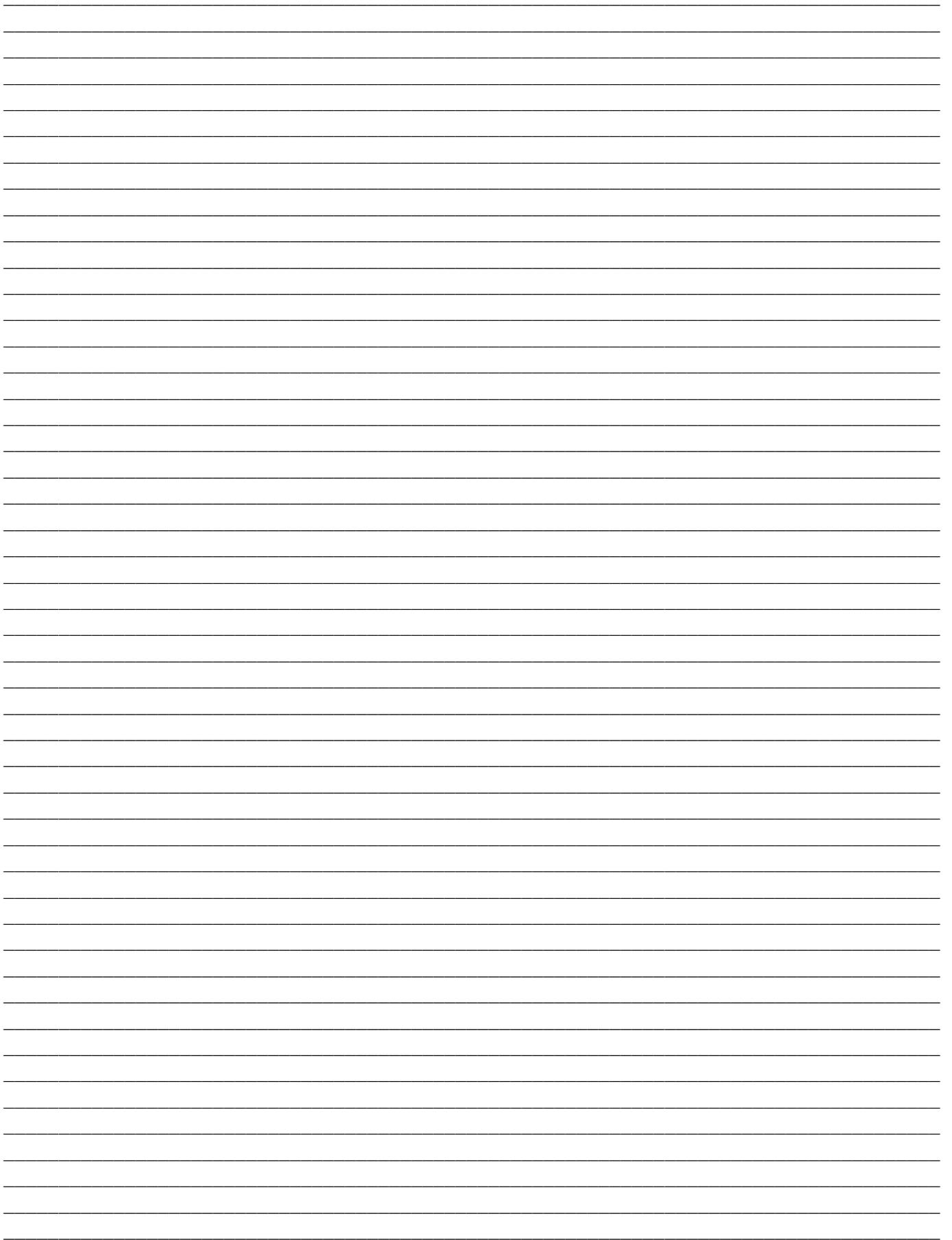
Tale documento afferma:

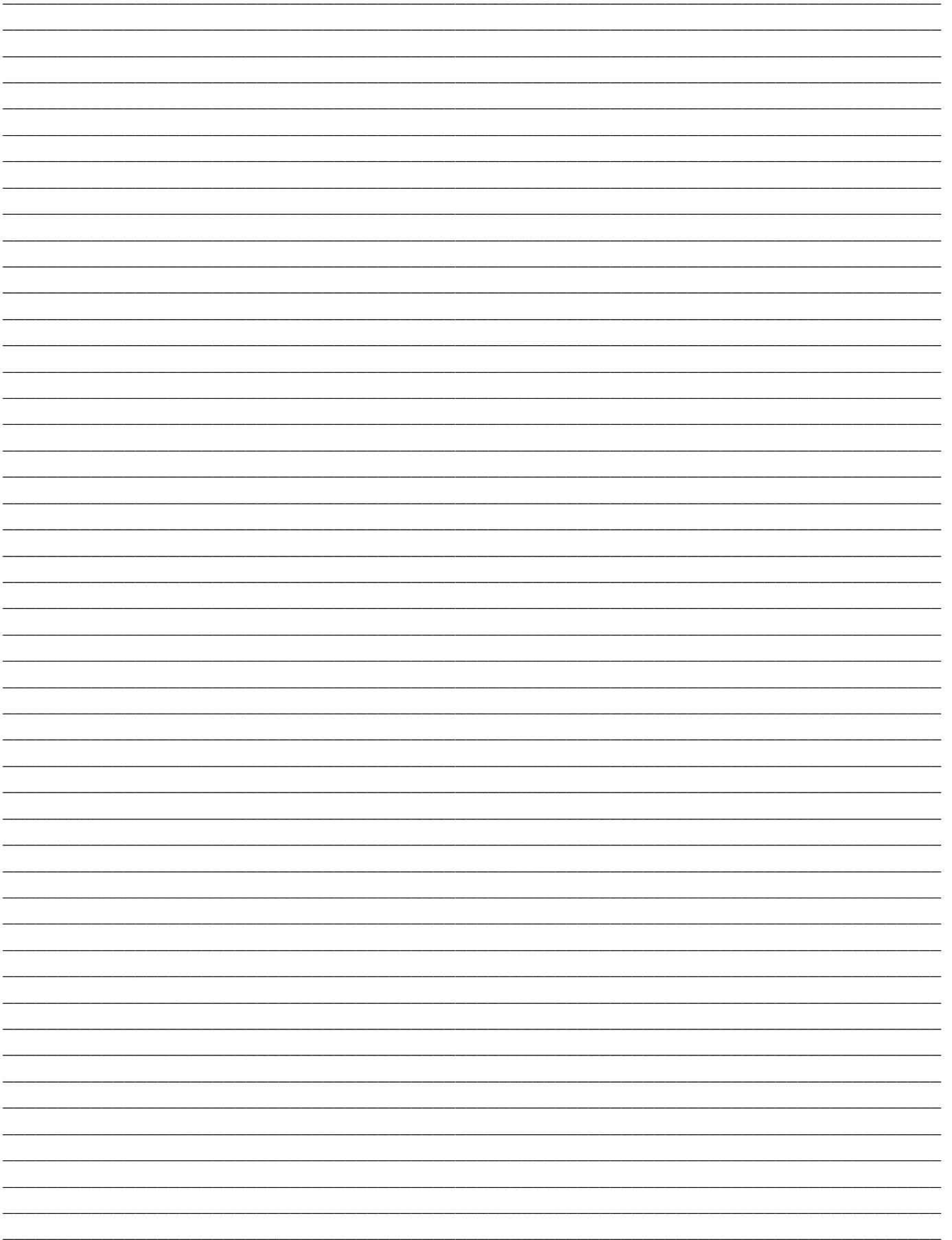
“Nel confermare le recenti novità introdotte nella normativa elettorale, l'impegno è di approvare una legge che consenta trasparenza, stabilità e rappresentanza. Una legge che dia la possibilità agli elettori di scegliere direttamente il governo della Regione. L'autorità esecutiva ricadrà esclusivamente su un organo legittimato direttamente dal popolo, nella forma, alternativa, dell'elezione diretta del Presidente o dell'intera Giunta, conoscendo in anticipo il suo programma e la sua maggioranza. Una legge, inoltre, che tuteli la rappresentatività abbassando l'attuale soglia di sbarramento”.

Il documento dei "Reciproci impegni" prevede che la legge di riforma istituzionale venga approvata entro il mese di novembre 2019, un termine che Rete Civica considera inderogabile. Nei prossimi due mesi verrà quindi predisposta una legge regionale che, entro la scadenza prevista dall'intesa politica, dovrà essere votata dal Consiglio regionale.

È bene che su questo passaggio decisionale ci sia la massima informazione e attenzione da parte non solo dei consiglieri regionali, ma di tutte le forze politiche e dell'intera opinione pubblica valdostana.

Aosta 3 settembre 2019







www.retecivicavda.eu fb

@reteticavda

info@reteticavda.eu