

Le elezioni regionali e amministrative del 2008-2009 in Friuli Venezia Giulia: specificità normative, analisi dei risultati e raffronto con i precedenti turni elettorali

Introduzione

Sin dalla sua approvazione, lo Statuto di autonomia¹ attribuiva alla Regione Friuli Venezia Giulia una competenza legislativa di tipo concorrente per la disciplina dell'elezione del Consiglio regionale.

All'inizio degli anni novanta le competenze della Regione in materia elettorale si ampliano in seguito all'approvazione della legge costituzionale 23 settembre 1993, n. 2 (*Modifiche ed integrazioni agli statuti speciali per la Valle d'Aosta, per la Sardegna, per il Friuli-Venezia Giulia e per il Trentino-Alto Adige*), con la quale viene attribuita una competenza legislativa di tipo esclusivo in materia di ordinamento degli enti locali, compresa la disciplina delle modalità di elezione degli organi.

Nel 2001, con la legge costituzionale 31 gennaio n. 2 (*Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano*), la Regione acquisisce una competenza legislativa di tipo nuovo, di natura statutaria, grazie alla quale il legislatore regionale può definire, attraverso un adeguato strumento normativo,² qualitativamente diverso dalle leggi regionali ordinarie, il nuovo assetto istituzionale dell'Ente disciplinando, tra l'altro, le modalità di elezione degli organi.³

¹ Legge costituzionale 31 gennaio 1963, n.1 (*Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia*).

² Le nuove competenze sono esercitate mediante leggi regionali dette "rinforzate" o "statutarie" in quanto l'iter per la loro approvazione è simile a quello delle leggi di revisione costituzionale.

³ L'art. 5 della legge costituzionale 2/2001 ha modificato l'art. 12 dello Statuto di autonomia attribuendo al legislatore regionale la competenza a determinare "... le modalità di elezione del Consiglio regionale, del Presidente della Regione e degli assessori, i rapporti tra gli organi della Regione, la presentazione e l'approvazione della mozione motivata di sfiducia nei confronti del Presidente della Regione, i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con le predette cariche, nonché l'esercizio del diritto di iniziativa popolare delle leggi regionali e la disciplina del referendum regionale abrogativo, propositivo e consultivo".

Anche le regioni a statuto ordinario avevano acquisito analoghi poteri con la legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (*Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni*). L'art. 2, comma 1, prevede: "1. L'articolo 122 della Costituzione è sostituito dal seguente: Il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi". Inoltre, l'art. 3, comma 1, prevede: "L'articolo 123 della Costituzione è sostituito dal seguente: Ciascuna Regione ha uno statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento. Lo statuto è approvato e modificato dal Consiglio regionale con legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi. Per tale legge non è richiesta l'approvazione del visto da parte del Commissario del Governo. Il Governo della Repubblica può promuovere la questione di legittimità costituzionale sugli statuti regionali dinanzi alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla loro pubblicazione. Lo statuto è sottoposto a referendum popolare qualora entro tre mesi dalla sua pubblicazione ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti il Consiglio regionale. Lo statuto sottoposto a referendum non è promulgato se non è approvato dalla maggioranza dei voti validi."

Attualmente, dunque, la Regione gode in materia elettorale di un'ampia e articolata potestà legislativa:⁴ di natura statutaria per quanto riguarda l'elezione degli organi regionali; di tipo esclusivo per quanto riguarda le modalità di elezione degli organi degli enti locali.

Di seguito vengono indicate le caratteristiche principali delle disposizioni che attualmente disciplinano le elezioni regionali e amministrative. Saranno poi analizzate le modalità di funzionamento di tali sistemi elettorali prendendo a riferimento le elezioni regionali del 2008 e quelle amministrative del 2009. Al fine di individuare le tendenze in atto i dati saranno comparati con quelli relativi ai turni precedenti. L'attenzione sarà concentrata su alcuni elementi (affluenza, offerta politica, modalità di partecipazione al voto, risultati) attraverso l'analisi dei quali si cercherà di evidenziare se e in che misura le nuove regole hanno influenzato il comportamento dei soggetti politici e degli elettori.

Le leggi regionali in materia elettorale

Elezioni regionali

Fino al 1993 il legislatore regionale è intervenuto in materia elettorale nel rispetto dei limiti propri di una potestà di tipo concorrente e soltanto in relazione alle modalità di elezione del consiglio regionale. La materia fu disciplinata con la legge regionale 27 marzo 1968, n. 20 (*Legge elettorale regionale*), sulla base della quale si sono svolte tutte le elezioni regionali dal 1968 (I Legislatura) al 1998 (VIII Legislatura).

La disciplina regionale prevedeva un sistema elettorale di tipo proporzionale⁵ basato sulla partecipazione di liste concorrenti di candidati alla carica di consigliere. Ogni elettore poteva esprimere un voto di lista e un voto di preferenza. L'assegnazione dei seggi alle liste era effettuata in ragione proporzionale, mediante riparto nelle singole circoscrizioni

⁴ L'esercizio da parte di uffici regionali delle funzioni amministrative non è andato di pari passo con l'attribuzione della competenza legislativa in materia elettorale. Infatti, fino al 1997 le funzioni amministrative sono state esercitate dalle Prefetture, coadiuvate, dopo il 1993, da una struttura stabile della Direzione regionale per le autonomie locali e, dopo il 1995, dal Servizio elettorale regionale. Solo a partire dall'1 gennaio 1998 le funzioni riguardanti tutti i procedimenti elettorali e referendari di competenza della Regione sono state assegnate al Servizio elettorale regionale, istituito presso la Direzione competente in materia di autonomie locali. Soltanto dopo aver acquisito competenza in ordine alle elezioni amministrative la Regione ha ritenuto necessario istituire appositi uffici ai quali assegnare le relative funzioni amministrative e questo spiega anche il motivo per cui il Servizio elettorale è stato istituito nell'ambito della Direzione regionale che si occupa di autonomie locali.

⁵ La legge regionale 20/1968 riproponeva quasi integralmente il contenuto della legge 17 febbraio 1968, n. 108 (*Norme per la elezione dei consigli regionali delle regioni a statuto normale*), la quale, a sua volta, prevedeva un sistema elettorale basato sul modello di quello concernente l'elezione della Camera dei deputati (decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361). Del resto, sino ai primi anni novanta tutti i sistemi elettorali italiani (ad eccezione di quello relativo ai comuni con popolazione sino a 5.000 abitanti e, in parte, di quello per le province) erano di tipo proporzionale puro. Le varie riforme che si sono succedute a partire dai primi anni novanta, (legge 81/1993, nuove leggi elettorali di Camera e Senato, adottate nel 1994, legge 43/1995) hanno introdotto elementi di carattere maggioritario. Da quel momento, il generale processo di rinnovamento dei sistemi elettorali ha portato ad abbandonare l'utilizzo prevalente di sistemi di tipo proporzionale e si è così passati da una quasi assoluta omogeneità di sistemi ad una diversificazione degli stessi in funzione del diverso livello istituzionale.

elettorali⁶ e recupero dei voti residui nel collegio unico regionale.⁷ Il metodo utilizzato per trasformare i voti in seggi era quello del quoziente corretto.

Le elezioni regionali del 1998 sono state le ultime a svolgersi secondo la disciplina della legge 20/1968. Nel corso dell'ottava legislatura (1998 – 2003), per la prima volta dopo oltre trent'anni, ci furono condizioni favorevoli alla riforma delle regole elettorali. La legge costituzionale 2/2001, al fine di accelerare la riforma, prevedeva una disciplina elettorale transitoria, applicabile *ex lege* sino a quando la Regione non avesse esercitato i nuovi poteri.

Il regime transitorio richiama le disposizioni delle leggi statali 108/1968 e 23 febbraio 1995, n. 43 (*Nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario*),⁸ integrate dalla previsione in base alla quale il capolista di ciascuna lista regionale è candidato alla carica di presidente della regione:⁹ 1) quattro quinti dei seggi del consiglio regionale sono attribuiti alle liste circoscrizionali con il metodo proporzionale del quoziente corretto, mentre il restante quinto è attribuito con il metodo dello scrutinio maggioritario di lista a turno unico alla lista regionale che ha ottenuto il maggior numero di voti; 2) alla coalizione vincente (la lista regionale che ha ottenuto il maggior numero di voti più le collegate liste circoscrizionali) viene garantito il 55 o il 60 per cento dei seggi del consiglio, anche attraverso l'eventuale aumento del numero dei seggi del consiglio in modo da rispettare il più possibile la quota di seggi spettanti alle liste di minoranza in proporzione ai voti ottenuti; 3) non sono ammesse all'assegnazione dei seggi le liste circoscrizionali il cui gruppo ha ottenuto, su base regionale, meno del 3 per cento dei voti validi, a meno che il gruppo non sia collegato con una lista regionale che ha ottenuto più del 5 per cento dei voti; 4) l'elettore, oltre al voto di preferenza, può esprimere un voto per la lista circoscrizionale e un voto per la lista regionale. Se vota la lista circoscrizionale senza votare la lista regionale il voto si estende automaticamente anche a quest'ultima; se vota solo la lista regionale il voto non si estende alla lista circoscrizionale. Infine, l'elettore può

⁶ Il corpo elettorale è suddiviso in cinque circoscrizioni elettorali. Tre circoscrizioni comprendono gli elettori iscritti rispettivamente nelle liste elettorali dei comuni delle Province di Gorizia, Pordenone e Trieste. Le rimanenti due circoscrizioni sono formate: la prima dagli elettori iscritti nelle liste elettorali dei comuni della Provincia di Udine appartenenti alla circoscrizione del tribunale di Tolmezzo; la seconda dagli elettori iscritti nelle liste elettorali dei rimanenti comuni della stessa provincia. Tale suddivisione originaria è stata mantenuta anche dalle successive leggi elettorali.

⁷ L'articolo 43 della legge 20/1968 fu modificato all'inizio del 1998, in vista delle elezioni regionali del giugno dello stesso anno, con l'art. 19 della legge regionale 27 gennaio n. 2, il quale introdusse una soglia di sbarramento per limitare l'ammissione alla ripartizione dei seggi residui nel collegio unico regionale: solo le liste presenti in almeno quattro circoscrizioni elettorali (sulle cinque previste) e con una percentuale di voti uguale o superiore al 4,5 per cento su base regionale erano ammesse alla ripartizione dei seggi residui.

⁸ Si tratta del sistema comunemente conosciuto come "Tatarellum", dal nome dell'On. Tatarella, relatore della proposta di legge assunta come testo base dei lavori che portarono all'approvazione della legge 43.

⁹ Per questo motivo quelle regionali sono liste bloccate.

votare per una lista regionale e per una lista circoscrizionale tra loro non collegate (voto disgiunto).

Poiché la Regione non riuscì ad adottare in tempo utile una nuova legge elettorale,¹⁰ le elezioni del 2003 si svolsero secondo la disciplina transitoria. Soltanto nel corso della nuova Legislatura il Consiglio regionale riuscì ad esercitare le competenze acquisite nel 2001 adottando la legge regionale 1 marzo 2007, n. 17^{11 12} (*Determinazione della forma di governo della Regione Friuli Venezia Giulia e del sistema elettorale regionale, ai sensi dell'articolo 12 dello Statuto di autonomia*).

Il nuovo sistema elettorale regionale si differenzia da quello transitorio in quanto, ad esempio, non divide i seggi tra una quota proporzionale e una maggioritaria e non prevede le liste regionali. Il sistema si discosta anche da quello concernente le elezioni provinciali e comunali, in quanto non prevede un secondo turno di votazione. Sostanzialmente analoghe a quelle degli altri sistemi sono invece le modalità di espressione del voto (è quindi ammesso il voto solo al candidato alla carica di presidente così come il voto disgiunto).

Altri tratti caratteristici del sistema sono i seguenti:

- ciascun candidato alla carica di presidente è collegato con un gruppo di liste.¹³ Il gruppo deve essere presente in almeno tre circoscrizioni elettorali. Più gruppi di liste possono collegarsi al medesimo candidato alla carica di presidente;
- ogni lista circoscrizionale non può comprendere più del 60 per cento di candidati dello stesso genere; i nomi dei candidati sono alternati per genere fino all'esaurimento del genere meno rappresentato;
- è eletto presidente il candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti;¹⁴

¹⁰ Nel corso del 2002 il Consiglio giunse ad approvare un testo di legge che però non venne promulgato in quanto, come previsto dall'art. 12 dello Statuto, fu sottoposto a referendum confermativo (29 settembre 2002) senza raggiungere il prescritto quorum di approvazione.

¹¹ Sempre nel 2007, è stata approvata la legge regionale ordinaria 18 dicembre n. 28 (*Disciplina del procedimento per la elezione del Presidente della Regione e del Consiglio regionale*), con cernente la disciplina delle diverse fasi del procedimento elettorale (dalla presentazione delle candidature alla proclamazione degli eletti). La legge introduce una importante novità in materia di organizzazione elettorale: prevede infatti l'istituzione, al posto dei tradizionali uffici presso i tribunali, di un unico ufficio, l'Ufficio centrale regionale, presso l'Amministrazione regionale. L'Ufficio esamina le candidature, compie le operazioni di attribuzione dei seggi e proclama gli eletti.

¹² Non sono molte le regioni a statuto ordinario che, esercitando i poteri attribuiti con la legge costituzionale 1/1999, hanno approvato le leggi per disciplinare le modalità di elezione dei propri organi. La Campania e le Marche hanno adottato una disciplina simile a quella del Friuli Venezia Giulia (la legge delle Marche non prevede il voto disgiunto); l'Abruzzo, il Lazio e la Puglia ripropongono quasi integralmente il sistema elettorale transitorio. Così anche la Calabria che però ha adottato una norma sulla soglia di sbarramento che rappresenta un caso raro: infatti, non sono ammesse al riparto dei seggi le liste provinciali il cui gruppo, anche se collegato a una lista regionale che ha superato il 5 per cento, non ha ottenuto nell'intera regione almeno il 4 per cento dei voti. La disciplina approvata dalla Toscana prevede le elezioni primarie e presenta inoltre diversi elementi di originalità: candidatura uninominale alla carica di presidente, liste provinciali bloccate con una quota di candidati regionali.

¹³ Costituiscono un gruppo le liste presenti con il medesimo contrassegno nelle diverse circoscrizioni elettorali. Più gruppi collegati allo stesso candidato presidente costituiscono una coalizione.

¹⁴ Per questo non è stato necessario prevedere il turno di ballottaggio.

- Il presidente della regione non può immediatamente candidarsi alla medesima carica dopo il secondo mandato consecutivo; non è immediatamente rieleggibile alla carica di consigliere regionale chi ha ricoperto la carica per tre legislature consecutive;
- non sono ammessi all'assegnazione dei seggi i gruppi di liste che non hanno ottenuto almeno il 4 per cento dei voti, oppure l'1,5 per cento se il gruppo fa parte di una coalizione che ha ottenuto almeno il 15 per cento. Articolata in questo modo¹⁵, la soglia di sbarramento agisce più che altro nel senso di favorire la formazione delle coalizioni, il che non sempre significa semplificare il quadro politico;
- la trasformazione dei voti in seggi avviene in due fasi: nella prima, i seggi vengono attribuiti su base regionale ai gruppi di liste utilizzando il metodo D'Hondt; nella seconda, i seggi ottenuti da ciascun gruppo di liste vengono ripartiti tra le rispettive liste nelle circoscrizioni utilizzando il metodo del quoziente rettificato. Ad una prima distribuzione dei seggi a livello regionale ne segue quindi una a livello circoscrizionale;
- per assicurare al presidente eletto una maggioranza consiliare che lo sostenga nell'azione di governo, e alle minoranze una quota minima di seggi che consenta di svolgere efficacemente il ruolo di opposizione, le liste collegate con il candidato risultato vincitore non possono in nessun caso avere meno del 55 per cento dei seggi e le minoranze meno del 40 per cento.

La legge regionale 17/2007 accentua gli aspetti maggioritari del sistema prevedendo un collegamento automatico tra proclamazione del candidato presidente e attribuzione del premio di maggioranza alle liste che lo appoggiano¹⁶. Tenuto conto che non è previsto un turno di ballottaggio e che dunque vince chi ottiene il maggior numero di voti, può accadere che il premio venga attribuito a liste collegate con un candidato risultato vincitore con una bassa percentuale di voti.¹⁷ Inoltre, la possibilità per l'elettore di votare soltanto il candidato presidente può comportare che le liste collegate ottengano meno voti non solo rispetto a quelli ottenuti dal candidato, il che è la regola, ma anche rispetto ad altre liste.¹⁸

¹⁵ In tutte le leggi che la prevedono (ad eccezione della legge elettorale della Regione Calabria), la soglia di sbarramento viene articolata in questo modo.

¹⁶ Lo stesso avviene, ai sensi della disciplina statale, nel sistema di elezione per i comuni con popolazione sino a 15.000 abitanti e, di fatto, anche in quello previsto per le province (vedi nota 21). Anche per quanto riguarda le elezioni politiche, la legge 21 dicembre 2005, n. 270 (*Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*) ha introdotto modalità simili per attribuire il premio di maggioranza.

¹⁷ Lo stesso può accadere nelle elezioni politiche. Ovviamente, la percentuale di voti necessaria per vincere dipende dal numero dei candidati o, nelle elezioni politiche, delle liste e delle coalizioni.

¹⁸ La possibilità di esprimere un voto disgiunto rende più facile il verificarsi di entrambe le ipotesi. Il voto disgiunto, inoltre, può produrre l'effetto di attribuire ad una lista più voti di quanti ne ottenga un determinato candidato presidente (collegato o meno con la lista), anche rispetto allo stesso candidato risultato vincitore; è, questo, un effetto tipico esclusivamente del voto disgiunto. Il quale voto disgiunto è stato previsto soprattutto per evitare la dispersione del voto di quegli elettori che, incerti se preferire un determinato candidato o una determinata lista con quel candidato non collegata, in assenza della possibilità di votare entrambi, potrebbero decidere di non votare affatto.

Il sistema può quindi, almeno in astratto, produrre una forte sproporzione tra voti ottenuti e seggi assegnati, potendo anche giungere ad attribuire il maggior numero di seggi a liste che hanno avuto meno voti rispetto ad altre, non collegate al candidato risultato eletto presidente. Tali effetti sono in parte attenuati dalla disposizione che assicura una percentuale minima di seggi (40%) alle liste di minoranza; in questo modo infatti il numero complessivo di seggi attribuiti alla maggioranza (con o senza premio) non può mai essere superiore al 60 per cento dei seggi.

Elezioni provinciali e comunali

Il primo intervento del legislatore regionale ha riguardato le elezioni comunali ed è rappresentato dalla legge 9 marzo 1995, n. 14¹⁹ (*Norme per le elezioni comunali nel territorio della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, nonché modificazioni alla legge regionale 12 settembre 1991, n. 49*).

La legge, tenuto conto delle caratteristiche demografiche dei comuni,²⁰ fissava in una popolazione di 5.000 abitanti la soglia per l'applicazione dei due diversi sistemi elettorali previsti. Per il resto, veniva sostanzialmente riproposta la disciplina statale, introdotta con la legge 25 marzo 1993, n. 81²¹ (*Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale*).

¹⁹ La legge regionale 14/1995, per quanto riguarda il procedimento elettorale, rinvia, sino a quando non sarà diversamente disciplinato con legge regionale, alla disciplina statale e in particolare al decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570. In effetti, sino ad oggi, per quel che riguarda le elezioni provinciali e comunali, la Regione non ha adottato una disciplina organica del procedimento (la recente legge regionale 28/2007 riguarda soltanto il procedimento relativo alle elezioni regionali e non si estende alle elezioni amministrative). Così, la materia risulta disciplinata da un complesso di norme caratterizzato dalla sovrapposizione di disposizioni statali e regionali, con conseguente confusione fra i rispettivi ambiti di applicazione; il rinvio alla normativa statale non risolve i problemi e anzi li moltiplica in quanto spesso non è chiara la natura del rinvio (statico o dinamico?) né è chiara la portata dello stesso. La normativa statale, poi, risulta di non facile coordinamento e spesso appare non più coerente con i mutati sistemi elettorali. Tale situazione rende difficoltosa, lenta e spesso confusa la gestione del procedimento elettorale, con riflessi negativi tanto sull'attività degli uffici coinvolti (servizio elettorale regionale, uffici elettorali dei comuni, commissioni circondariali, uffici di sezione, uffici competenti all'attribuzione dei seggi), aumentando il rischio di errori e di contenzioso elettorale, quanto sulle modalità della partecipazione da parte dei soggetti politici e, in generale, del corpo elettorale.

²⁰ Dei 218 comuni presenti in Regione, solo 7 hanno una popolazione superiore a 15.000 abitanti (i 4 capoluoghi di provincia più Cordenons e Sacile, in provincia di Pordenone, e Monfalcone, in provincia di Gorizia).

²¹ In sintesi, ai sensi della legge 81/1993 e delle successive modifiche (attualmente la disciplina è contenuta nel decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali") la disciplina delle elezioni comunali è la seguente:

- **Comuni sino a 15.000 abitanti** – Ciascun candidato alla carica di sindaco è collegato ad una (e una soltanto) lista di candidati alla carica di consigliere comunale; è proclamato eletto sindaco il candidato che ottiene il maggior numero di voti validi (solo in caso di parità di maggior numero di voti è previsto un secondo turno di votazione); la lista collegata al candidato eletto sindaco ottiene i due terzi dei seggi del consiglio;
- **Comuni superiori** – Ciascun candidato alla carica di sindaco è collegato ad una o più liste di candidati alla carica di consigliere comunale; l'elettore può votare solo per un sindaco oppure per un sindaco e una lista, anche non collegata con il sindaco votato (voto disgiunto) e può anche esprimere un voto di preferenza; se nessun candidato ottiene al primo turno la maggioranza assoluta dei voti validi si procede ad un secondo turno di votazione tra i due candidati che al primo turno hanno ottenuto il maggior numero di voti; dopo il secondo turno è proclamato eletto il candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti validi; la trasformazione dei voti in seggi avviene utilizzando il metodo d'Hondt; non sono ammesse all'assegnazione dei seggi le liste che hanno ottenuto meno del 3 per cento dei voti e che non appartengono ad un gruppo che ha superato tale soglia; se le liste collegate al sindaco eletto non raggiungono almeno il 60 per cento dei seggi allora tale quota viene attribuita quale premio di maggioranza. In caso di elezione del sindaco al primo turno, il premio di maggioranza viene attribuito sempre che la lista o il gruppo di liste abbia conseguito almeno il 40 per cento dei voti e un'altra lista non abbia superato il 50 per cento dei voti validi. In caso di elezione del sindaco al secondo turno il premio di maggioranza viene attribuito sempre che un'altra lista o gruppo di liste non abbia già superato, nel primo turno, il 50 per cento dei voti validi.

Per quanto riguarda le **elezioni provinciali** la legge prevede: la circoscrizione per l'elezione del presidente della provincia coincide con il territorio provinciale; ciascun candidato alla carica di presidente è collegato ad uno o più gruppi di candidati alla carica di consigliere provinciale; se nessun candidato ottiene al primo turno la maggioranza assoluta dei voti validi si procede ad un

Successivamente, con la legge regionale 21 aprile 1999, n. 10 (*Norme in materia di elezioni comunali e provinciali, nonché modifiche alla legge regionale 9 marzo 1995, n. 14*) è stata approvata la disciplina delle elezioni provinciali adottando lo stesso sistema già previsto per i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti. La stessa legge modifica inoltre alcune disposizioni della legge regionale 14/1995 e prevede la non applicabilità delle incompatibilità tra le cariche di assessore e consigliere comunale e provinciale previste dall'art. 25, commi 1 e 2, della legge 81/1993.²² Altre significative modifiche sono poi state introdotte con la legge regionale 15 marzo 2001, n. 9 (*Disposizioni in materia di elezioni comunali e provinciali, nonché modifiche e integrazioni alla legge regionale 14/1995. Modifica all'articolo 29 della legge regionale 49/1991 concernente le deliberazioni soggette al controllo di legittimità*), la quale, tra l'altro, ha fissato in 15.000 abitanti la soglia demografica per l'applicazione dei due sistemi elettorali previsti per i comuni, uniformando così, per questo aspetto, la disciplina regionale a quella statale.

In seguito ai richiamati interventi legislativi, la vigente disciplina regionale concernente le elezioni provinciali e comunali, pur non discostandosi in modo sostanziale dal modello statale²³, presenta tuttavia alcuni significativi elementi di specificità:

secondo turno di votazione tra i due candidati che al primo turno hanno ottenuto il maggior numero di voti; dopo il secondo turno è proclamato eletto il candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti validi; l'elezione dei consiglieri provinciali è effettuata sulla base di collegi uninominali; la trasformazione dei voti in seggi avviene utilizzando il metodo d'Hondt; non sono ammesse all'assegnazione dei seggi i gruppi che hanno ottenuto meno del 3 per cento dei voti e che non appartengono ad una coalizione di gruppi che ha superato tale soglia; se i gruppi collegati al presidente eletto non raggiungono almeno il 60 per cento dei seggi, allora tale quota viene attribuita quale premio di maggioranza.

Da notare che per l'elezione del consiglio provinciale le nuove disposizioni non hanno modificato quel particolare meccanismo di lista bloccata, risalente al 1951, in base al quale i candidati dei vari partiti, in numero pari ai seggi da coprire, sono assegnati ciascuno ad un collegio uninominale. In questo caso, tuttavia, il collegio rappresenta soltanto l'"area riservata" per ogni singolo candidato incidendo quindi nel momento della formazione delle candidature, mentre la distribuzione dei seggi prescinde totalmente il collegio.

Per quanto riguarda le modalità di voto, in base alla legge 81 ciascun elettore poteva votare un candidato presidente ed il collegato candidato alla carica di consigliere tracciando un segno o sul contrassegno o sul nominativo del candidato consigliere. La legge 30 aprile 1999, n. 120 (Disposizioni in materia di elezione degli organi degli enti locali, nonché disposizioni sugli adempimenti in materia elettorale) integra la disciplina prevedendo, all'art. 1, la possibilità per l'elettore di votare solo il candidato alla carica di presidente. Resta invece esclusa la possibilità di esprimere un voto cosiddetto disgiunto.

Tale integrazione normativa, sebbene opportuna, in quanto accadeva che molti voti espressi tracciando un segno soltanto sul nominativo del candidato presidente venissero annullati in sede di scrutinio (in conformità alle istruzioni del Ministero dell'interno), viene tuttavia a modificare implicitamente l'originario rapporto sostanzialmente equilibrato tra attribuzione del premio di maggioranza e voti ottenuti dalle liste, accentuando così, di fatto, il carattere maggioritario del sistema. In base all'impostazione originaria, non poteva non esserci corrispondenza tra voti ottenuti dal candidato presidente e voti ottenuti dalle liste allo stesso collegato e sulla base di questo elemento la norma prevede un collegamento automatico tra proclamazione del presidente (con più del 50 per cento dei voti o comunque, in caso di ballottaggio, con il maggior numero di voti) e attribuzione del premio di maggioranza alle liste che lo appoggiano (che in quanto collegate con il candidato eletto non potevano aver ottenuto meno voti delle altre liste). In seguito alla integrazione introdotta dalla legge 120/1999 questo equilibrio non è affatto scontato (infatti, può accadere che le liste collegate al candidato risultato eletto ottengano meno voti non solo rispetto al candidato, il che è praticamente la regola, ma anche rispetto ad altre liste) e tuttavia il legislatore non ha tenuto conto delle conseguenze e non ha pertanto provveduto a modificare in modo conseguente le modalità di attribuzione del premio di maggioranza.

Di fatto, quindi, indipendentemente dalla volontà del legislatore, il sistema di elezione degli organi della provincia ha assunto nella disciplina statale un carattere fortemente maggioritario, anche se alcuni elementi della disciplina attenuano gli effetti di tipo maggioritario: 1) non è previsto il voto disgiunto, e dunque non può accadere che una lista ottenga più voti di quanti ne ha ottenuti il candidato risultato eletto; 2) per essere eletti alla carica di presidente bisogna ottenere un'alta percentuale di voti (al primo turno almeno il 50,1 per cento dei voti).

²² Il testo dell'art. 25, commi 1 e 2, della legge 81 (ora, art. 64 del decreto legislativo 267/2000) è il seguente: "1. La carica di assessore è incompatibile con la carica di consigliere comunale e provinciale; 2. Qualora un consigliere comunale o provinciale assuma la carica di assessore nella rispettiva giunta, cessa dalla carica di consigliere all'atto dell'accettazione della nomina, ed al suo posto subentra il primo dei non eletti".

²³ Tra l'altro, sia la disciplina statale che quella regionale non contengono disposizioni sulla parità di accesso alle cariche pubbliche.

- il sistema di elezione degli organi della provincia è analogo a quello previsto dalla legge regionale 14/1995 per i comuni di maggiori dimensioni e si differenzia dunque rispetto a quello statale.²⁴ In particolare, il modello adottato dal legislatore regionale rivela la volontà di contenere gli effetti di tipo maggioritario insiti nel sistema, evitando che si realizzi una sproporzione troppo alta tra voti ottenuti dalle liste di maggioranza e seggi assegnati. Infatti, l'attribuzione del premio di maggioranza è subordinata: 1) al raggiungimento di una determinata percentuale minima di voti da parte delle liste collegate con il candidato risultato eletto; 2) all'assenza di altre liste, diverse da quelle collegate con il candidato risultato eletto, che abbiano ottenuto una percentuale di voti superiore al 50 per cento;
- chi ha ricoperto per due mandati consecutivi la carica di sindaco e di presidente della provincia non è immediatamente rieleggibile alle medesime cariche;²⁵
- i candidati (sindaci e presidenti di provincia) ammessi al ballottaggio, che intendono dichiarare ulteriori collegamenti, hanno l'obbligo di acquisire la dichiarazione convergente anche da parte dei delegati delle liste già collegate al primo turno;
- nei comuni sino a 15.000²⁶ abitanti è consentito il collegamento del candidato alla carica di sindaco con più liste;
- nei comuni sino a 15.000 abitanti, alle liste collegate con il candidato proclamato eletto sindaco viene attribuito il 60 per cento dei seggi del consiglio. La disciplina regionale prevede dunque per questa categoria di comuni l'attribuzione alla maggioranza di una quota di seggi inferiore rispetto a quanto previsto dalla disciplina statale, in base alla quale la quota di seggi da attribuire alla maggioranza corrisponde al 66 per cento dei seggi del consiglio;
- soltanto nelle elezioni provinciali è prevista una soglia di sbarramento per essere ammessi all'assegnazione dei seggi.

L'intervento del legislatore regionale è avvenuto in modo disordinato, senza un progetto riformatore originale ed organico. Ma, soprattutto, ciò che risalta è il carattere contingente degli interventi legislativi, il loro essere motivati più che altro dalla volontà di risolvere

²⁴ Si veda la nota 21.

²⁵ E' consentito un terzo mandato consecutivo se uno dei due mandati precedenti ha avuto durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno, per causa diversa dalle dimissioni volontarie. Nei comuni con popolazione sino a 5.000 abitanti, sono consentiti al sindaco rispettivamente tre mandati consecutivi e un quarto nel caso di durata inferiore di un mandato precedente.

²⁶ Come già detto, prima della legge regionale 9/2001, la soglia demografica per l'applicazione dei due sistemi elettorali previsti per i comuni era fissata in 5.000 abitanti. Pertanto, attualmente, nella categoria di comuni sino a 15.000 abitanti sono compresi anche i comuni con popolazione da 5001 a 15.000 abitanti che, in base alla disciplina regionale in vigore prima del 2001, erano invece compresi nella categoria dei comuni di maggiori dimensioni. Per completezza, si ricorda anche che sono solo sette in Regione i comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti.

questioni di tattica politica di breve periodo²⁷. Anche se, a guardare meglio, ci si accorge che, nel periodo 1999-2001, un intervento dopo l'altro, un disegno non privo di organicità era in effetti presente ed è consistito nella volontà di contenere per quanto possibile la perdita di peso che i partiti andavano subendo nella vita delle amministrazioni locali per effetto dell'entrata in vigore delle nuove regole.²⁸

Una sintesi

L'evoluzione normativa degli ultimi quindici anni, a livello statale così come regionale, sembra indicare una progressiva prevalenza degli aspetti maggioritari rispetto a quelli proporzionali, pur nell'ambito di sistemi che rimangono di tipo misto.

La legge 81/1993 si preoccupa di trovare un punto di equilibrio tra le esigenze della governabilità e quelle della rappresentatività. Nei comuni con più di 15.000 abitanti il punto di equilibrio viene trovato nell'introduzione del turno di ballottaggio e nel condizionare l'attribuzione del premio di maggioranza all'esistenza di determinati presupposti mancando i quali il sistema può anche produrre effetti che contrastano con i suoi stessi presupposti (la cosiddetta "anatra zoppa"). Negli altri comuni, nei quali prevalente è la dimensione locale, la ricerca dell'equilibrio è meno vincolante e il sistema ha un'impostazione più sbilanciata in senso maggioritario.

Anche nella legge 43/1995, e nel regime elettorale transitorio che ad essa si ispira, previsto dalla legge costituzionale 2/2001, è evidente la volontà di non comprimere eccessivamente la rappresentanza proporzionale dei soggetti politici nelle assemblee regionali. Tale volontà è tanto presente che il legislatore, pur di salvaguardare i seggi ottenuti dalle liste di minoranza in proporzione ai voti riportati, prevede addirittura l'eventualità di un aumento del numero dei seggi del consiglio regionale.

In molte delle leggi adottate dopo il 2000 la ricerca dell'equilibrio cessa di essere l'esigenza centrale, mentre aumenta il peso dei meccanismi premiali finalizzati a produrre solide maggioranze di governo ed una semplificazione del quadro politico. In particolare si consolida l'uso di prevedere l'attribuzione del premio di maggioranza senza subordinarla al raggiungimento di una determinata soglia minima di voti o di seggi. A parte il caso delle

²⁷ Ad esempio, la norma che consente anche nei comuni minori il collegamento del medesimo candidato alla carica di sindaco con più di una lista (art. 3-bis della legge regionale 9/2001) rispondeva all'esigenza, in quel momento particolarmente presente, di creare condizioni favorevoli al formarsi di coalizioni a favore di candidati comuni di tutto il centrodestra, evitando così che la Lega Nord fosse indotta a presentare propri candidati alla carica di sindaco.

²⁸ Si spiegano così le disposizioni che prevedono: l'obbligo, per i candidati sindaci e presidenti di provincia ammessi al ballottaggio, di acquisire la dichiarazione convergente favorevole ad ulteriori collegamenti anche da parte dei delegati delle liste già collegate al primo turno (art. 4 della legge regionale 10/1999); la non applicabilità in ambito regionale delle incompatibilità tra le cariche di assessore e consigliere comunale e provinciale (art. 6 della stessa legge regionale); la previsione di una soglia di sbarramento per l'ammissione all'assegnazione dei seggi soltanto nelle elezioni provinciali (art. 4 della legge regionale 13/1999); l'attribuzione alla maggioranza, nei comuni sino a 15.000 abitanti, del 60 per cento dei seggi anziché dei due terzi (art. 7 della legge regionale 9/2001).

elezioni provinciali, che rappresenta un antecedente forse casuale,²⁹ in questo senso sono orientate le leggi elettorali adottate dalla Regione Marche, dal Friuli Venezia Giulia, dalla Campania. Lo stesso orientamento è riscontrabile nelle elezioni politiche in seguito alle modifiche introdotte con la legge 270/2005.

In definitiva, dunque, sembra che quella impostazione pragmatica e utilitaria che la legge 81 riservava al livello elettorale più circoscritto in una dimensione prevalentemente locale (i comuni sino a 15.000 abitanti) stia assumendo importanza anche nell'ambito di discipline concernenti elezioni per loro natura intrinsecamente politiche.

Questa considerazione descrive bene la situazione della normativa elettorale della Regione Friuli Venezia Giulia: da un lato, le disposizioni concernenti le elezioni provinciali e comunali, che risentono di quell'esigenza di equilibrio che è propria dell'impostazione della legge 81/1993 (si è visto come la ricerca di un punto di equilibrio sia presente anche nelle leggi regionali e come, soprattutto nel periodo 1999/2001, tale ricerca si sia confusa con il tentativo di frenare il processo di rinnovamento in atto); dall'altro, la legge 17/2007 che disciplina le elezioni regionali e che riflette un'impostazione più sensibile alla ricerca di soluzioni in grado di semplificare il quadro politico.

L'affluenza

Sotto il profilo del comportamento elettorale, tradizionalmente la Regione Friuli Venezia Giulia viene ricompresa, insieme al Veneto e al Trentino, in quell'area del Paese caratterizzata dal peso elettorale preponderante assunto per tutto il dopoguerra e sino alla crisi degli anni novanta dal partito della Democrazia Cristiana. L'area non a caso fu denominata "zona bianca", anche per distinguerla dalla "zona rossa" (Emilia-Romagna, Toscana, Umbria) nella quale la maggioranza dei voti era concentrata a favore del Partito Comunista.

Il comportamento di voto aveva nelle due aree le stesse caratteristiche:

- elevata affluenza alle urne;
- sostanziale stabilità;
- netta prevalenza di consensi in favore di una determinata forza politica.

²⁹ Si veda la nota 21.

Tab. 1 – Vecchio ciclo elettorale: affluenza alle elezioni politiche

	1963	1968	1972	1976	1979	1983	1987	1992
GO	98,3	96,9	97,8	98,9	96,9	95,1	96	94,1
UD	92,1	91,2	92,7	94,5	91,3	89,1	89,5	88,1
PN		90,4	92,8	95,4	91,6	89,6	90	87,7
TS	96,2	94	95	96,3	94,7	91,3	90,5	88,5
FVG	93,9	92,4	94,5	95,7	92,8	90,3	90,6	88,8
VENETO	94,7	95,6	96	96,3	93,9	90,9	92,9	90
ITALIA	92,9	92,8	93,2	93,4	90,4	89	89,9	86,8

Tab. 2 – Vecchio ciclo elettorale: affluenza alle elezioni regionali

	1968 1970	1973 1975	1978 1980	1983 1985	1988 1990
FVG	87,9	89,7	90,6	88,7	84,3
ITALIA (15 regioni)	92,5	92,8	89,6	89,7	87,1

Tab. 3 – Vecchio ciclo elettorale: affluenza alle elezioni europee

	1979	1984	1989
FVG	89,1	88,2	85,8
VENETO	90,2	89	86,7
ITALIA	85,7	83,8	81,5

La tabella 1 mostra che sino al 1992 l'affluenza alle urne in occasione delle elezioni politiche nelle quattro province della Regione è leggermente più alta rispetto a quella nazionale e in linea con quella del Veneto.

La tabella 2, relativa alle elezioni regionali sino al 1988, mostra un'affluenza inferiore rispetto a quella delle regioni a statuto ordinario.

La tabella 3 si riferisce alle elezioni europee sino al 1989. L'affluenza in FVG è superiore alla media nazionale e quasi in linea con quella del Veneto.

Anche se i turni elettorali relativi ai diversi tipi di elezione non coincidono, in generale si nota che in FVG durante il vecchio ciclo elettorale l'affluenza più alta si è avuta in occasione delle elezioni politiche (con una media regionale più alta rispetto a quella nazionale). Alle elezioni regionali il dato corrisponde sostanzialmente con quello relativo alle elezioni europee.

Inoltre, la provincia di Gorizia presenta per tutto il periodo una percentuale di affluenza più alta rispetto alle province di Udine e Pordenone. La provincia di Trieste ha un livello di affluenza di poco inferiore a Gorizia sino al 1987; successivamente si attesta sui livelli di Udine e Pordenone.

Infine, le tabelle evidenziano un calo dell'affluenza, leggero ma costante (intorno al 4%), riferito a tutti i tipi di elezione.

Tab. 4 – Affluenza alle elezioni politiche 1994/2006

	1994	1996	2001	2006	2008
GO	91,4	88,7	83,5	86,5	81,9
UD	85,4	80,8	77,1	84,7	81,4
PN	86,5	81,8	77,2	85,9	82,8
TS	86,5	83,7	78,7	81,4	76,2
FVG	86,6	82,6	78,2	84,5	80,7
ITALIA	86,1	84,3	82,8	83,6	80,5

Tab. 5 – Affluenza alle elezioni regionali 1993/2008

	1993 1995	1998 2000	2003 2005	2008
FVG	80,1	64,8	64,2	72,3
ITALIA (15 regioni)	81,3	73	71,4	

Tab. 6 – Affluenza alle elezioni europee 1994/2009

	1994	1999	2004	2009
FVG	75,8	66,8	69,8	64,7
VENETO	81,3	75,4	76,9	
ITALIA	74,8	69,8	74,6	65,1

Le tabelle 4, 5 e 6 si riferiscono all'affluenza durante il ciclo elettorale successivo al 1993.

L'affluenza alle elezioni politiche risulta più bassa rispetto alla media nazionale nei turni 1996 e 2001; è in linea con la media nazionale nel 2006 e nel 2008. Tuttavia, si registra un calo complessivo nel periodo 1992/2008 di circa l'8 per cento.

In relazione alle elezioni regionali si riscontra un forte calo dell'affluenza nel 1998 e nel 2003, in linea con quanto accaduto, anche se in misura inferiore, nelle regioni a statuto ordinario. Nel 2008 si registra un aumento dell'affluenza di circa 8 punti percentuali. Tuttavia nel periodo 1993/2008 si registra un calo complessivo pari al 12 per cento.

Alle europee il calo dell'affluenza è più evidente e corrisponde nel periodo 1989/2009 al 21 per cento. Il calo maggiore (di 10 punti percentuali) si verifica nel 1994 e nel 1999.

La provincia di Gorizia rimane quella dove l'affluenza è più alta. In quella di Trieste l'affluenza continua a calare più che nelle altre province.

Tab. 7 – Affluenza alle elezioni provinciali

	1999	2001	2004	2006	2008	2009
GO		64,2		81,2		
UD	68,6	55,7		75,2	72,1	
PN	66,9		67,6			63
TS		64,1		75,3		

Tab. 8 – Affluenza alle elezioni comunali³⁰

	1999	2001	2004	2006	2007	2009
GO	81,5	69,5	81,1	81,6	70,8	76,3
UD	71,8	70,5	72	75	67,6	69
PN	71,2	70,7	70,5	79,2	66,9	68,7
TS	73,3	64,6	75,6	74,8	70,4	71,8

Il dato dell'affluenza relativo alle elezioni amministrative nell'ultimo decennio mostra un trend in linea con quanto osservato in relazione alle altre elezioni: flessione nel periodo 1999/2001 (nella provincia di Gorizia l'affluenza alle elezioni comunali passa dall'81,5% nel 1999 al 69,5 nel 2001); aumento nel 2006 e nuovo calo nel 2007.

Le elezioni amministrative tuttavia forniscono dati meno omogenei rispetto alle altre consultazioni in quanto a livello locale incidono in modo più diretto fattori di tipo contingente. Quello che si può dire è che in generale l'affluenza alle elezioni amministrative è più bassa rispetto a quella delle politiche.

Inoltre, l'affluenza è tendenzialmente più alta nelle comunali che nelle provinciali (nella provincia di Pordenone + 4,1 per cento nel 1999, + 5,7 nel 2009). La differenza aumenta se si considerano comuni dove le elezioni non si svolgono contemporaneamente a quelle provinciali. Nei comuni della provincia di Pordenone considerati nella tabella 9 la differenza di affluenza premia le elezioni comunali anche di 15 punti percentuali.

Tab. 9

	Com 2007	Com 2008	Prov 2009	Diff. %
Azzano X	70,5		61,5	+9
Casarsa	69,4		60,2	+9,2
Maniago	65		56,2	+8,8
Prata di Pordenone	69,6		64,7	+4,4
S. Giorgio Richinvelda		66,4	53,2	+13,2
Spilimbergo		69,7	54,5	+15,2
Zoppola		71,1	55,3	+15,8

I dati relativi all'affluenza in Regione sono in linea con quelli nazionali: il calo è progressivo e riguarda tutti i tipi di elezione. Si vota di più in occasione delle elezioni politiche; seguono le regionali, le europee e infine le amministrative. Le differenze della partecipazione al voto tra i diversi tipi di elezione rappresentano un elemento di continuità tra vecchio e nuovo ciclo elettorale. Un elemento nuovo è invece rappresentato dall'andamento intermittente dell'affluenza: il calo è progressivo e tuttavia, in certi momenti, in relazione ad un determinato tipo di elezione, l'affluenza aumenta di qualche punto percentuale e poi, nel turno successivo, riprende a calare.

³⁰ Il turno 2000 ha interessato solo 6 comuni; i turni 2003 e 2005 solo 7; quello del 2008 solo 8.

Viene confermata la particolarità delle province di Gorizia e Trieste rispetto a quelle di Udine e Pordenone, conseguenza di una diversa struttura sociale ed economica.

I dati relativi alle elezioni amministrative, più complessi da decifrare, mostrano che gli elettori percepiscono come meno rilevante il ruolo della provincia rispetto a quello del comune. Inoltre, presentano un andamento non lineare, probabilmente determinato dalla particolare influenza che fattori contingenti riescono ad esercitare su consultazioni di carattere locale.

Risulta inoltre con chiarezza che il tipo di legge elettorale non incide direttamente sul livello di partecipazione al voto. Lo dimostra, ad esempio, la bassa affluenza sia nelle elezioni regionali del 1998 che in quelle del 2003. L'affluenza rimane bassa nonostante la diversità dei sistemi elettorali applicati nelle due occasioni (proporzionale puro nel 1998, regime transitorio nel 2003). E' evidente allora che le cause del variare dell'affluenza vanno ricercate in altri fattori:

- il calo progressivo inizia già alla fine degli anni settanta e prosegue per tutti gli anni ottanta; è un fenomeno comune a tutta l'Europa occidentale quale effetto soprattutto delle difficoltà che incontra il modello sociale basato sullo Stato assistenziale;
- in Italia, negli anni novanta, il calo dell'affluenza subisce un'accelerazione determinata dalla crisi del tradizionale sistema di potere;
- la crisi di legittimità del ceto politico si accompagna alla crisi dei partiti tradizionali, quale conseguenza della crisi delle ideologie che avevano sino a quel momento contrassegnato il dibattito politico e culturale;
- in questo contesto il voto cessa di essere il momento privilegiato di espressione di una radicata appartenenza politica. Una parte sempre più larga di elettori affronta in modo "laico" la scadenza elettorale scegliendo di volta in volta se votare e per chi votare (astensionismo intermittente).

Naturalmente, il cambiamento del comportamento elettorale, tuttora in evoluzione, è stato favorito anche da altri elementi, quali ad esempio il naturale ricambio generazionale del corpo elettorale e il processo di personalizzazione della politica.

L'offerta politica e le modalità di partecipazione nelle elezioni regionali

La tabella 10 mostra che tre diversi sistemi elettorali (proporzionale puro nel 1998, proporzionale con premio di maggioranza ed elezione diretta del presidente nel 2003 e nel 2008) hanno determinato una offerta elettorale diversa sul piano qualitativo.

Tab 10 – Offerta politica nelle elezioni regionali

1998 Liste circoscrizionali	2003		2008	
	Liste circoscrizionali	Liste regionali	Liste circoscrizionali	Candidati presidente
FI-CCD-FC	Cittadini per il Pres.te	Intesa Democratica Riccardo Illy	PDL	Renzo Tondo
Lega Nord	Comunisti Italiani		Lega Nord	
DS	DS		Pensionati	
AN	La Margherita		UDC	
Centro Pop Riformatore	IDV		Cittadini per il Pres.te	Riccardo Illy
RC	RC		IDV	
VERDI	UDEUR		La Sinistra Arcobaleno	
Unione Friuli	Pensionati		PD	
PA FVG	Verdi		Slovenska Skupnost	
Lega Aut. Friuli	AN			
Fronte Giuliano	FI	La Casa delle Libertà per il FVG		
SOS Italia	Lega Nord	Alessandra Guerra		
Fiamma Tricolore	UDC			
	Libertà e Autonomia per il FVG	Libertà e Aut. per il FVG Ferruccio Saro		

Il numero delle liste non cambia sostanzialmente tra il 1998 e il 2003 (anzi, nonostante un sistema elettorale più moderno, nel 2003 sono presenti 14 liste rispetto alle 13 del 1998); diminuisce invece nel 2008, quando sono presenti solo 9 liste. Tuttavia, tale diminuzione è stata determinata dall'esclusione di quattro liste in sede di esame delle candidature. Se dunque si considerano le liste presentate anziché quelle ammesse, il numero nel 2008 sale a 13, come nel 2003. Il dato sembra indicare che continua la tendenza dei soggetti politici ad aumentare l'offerta, incoraggiati in questo anche dalle basse soglie di sbarramento.

Altro dato che emerge è quello relativo al cambiamento dei soggetti politici: solo la Lega Nord è sempre presente senza cambiare né denominazione né contrassegno. Forza Italia nel 1998 si presenta insieme a liste nate dallo scioglimento del PPI; nel 2003 si presenta per la prima volta la lista Cittadini per il Presidente, nata per sostenere il candidato Illy; la sinistra radicale si presenta in tutte e tre le occasioni in forme diverse. Il dato riflette le fasi recenti di quel lungo e difficile processo di ricomposizione politica iniziato dopo la crisi dei partiti tradizionali.

Nel 1998 ben 5 sono le liste a carattere locale, alcune (Fronte Giuliano) espressione solo di una parte circoscritta della società regionale; nel 2008 solo 2 liste possono essere considerate locali ed almeno una di queste, la lista dei "Cittadini", caratterizzata dalla propensione a rappresentare l'intera regione. Le altre 7 liste sono espressione di partiti nazionali.

Infine, la tabella mostra che l'introduzione dell'elezione diretta del presidente ha immediatamente connotato la competizione in senso bipolare³¹. Evidentemente l'esperienza delle elezioni provinciali e comunali ha consentito di concentrare le forze senza la necessità di sperimentare soluzioni intermedie.

La composizione delle due coalizioni vede: nel 2003, il centrosinistra con 9 liste e il centrodestra solo con 4; nel 2008 il centrodestra non subisce variazioni mentre la coalizione di centrosinistra riduce la propria frammentazione passando da 9 a 5 liste.

Tab. 11 – Risultati elezioni regionali 2003

Liste circoscrizionali		Liste regionali	
Cittadini per il Pres.te	7,5%		
Comunisti Italiani	1,5%		
DS	16,6%		
La Margherita	14,7%		
IDV	1,5%	Intesa Democratica	356.896
RC	4,9%	Riccardo Illy	53,1%
UDEUR	0,7%		
Pensionati	1,1%		
Verdi	1,4%		
Tot. Voti 250.110			
AN	11,6%		
FI	21,6%	La Casa delle Libertà	290.371
Lega Nord	9,3%	per il FVG	43,2%
UDC	4,3%	Alessandra Guerra	
Tot. Voti 233.362			
Libertà e Autonomia per il FVG	2,8%	Libertà e Aut. per il FVG	24.024
		Ferruccio Saro	3,5%
Tot. Voti 14.035			

Tab. 12 – Risultati elezioni regionali 2008

Liste circoscrizionali		Liste regionali	
PDL	33%		
Lega Nord	12,9%		
Pensionati	1,5%	Renzo Tondo	409.430
UDC	6,1%		53,8%
Tot. Voti 303.715			
Cittadini per il Pres.te	5%		
IDV	4,4%		
La Sinistra Arcobaleno	5,6%	Riccardo Illy	351.064
PD	29,9%		46,1%
Slovenska Skupnost	1,2%		
Tot. Voti 262.915			

Le tabelle 11 e 12 mostrano il diverso peso personale del candidato di centrodestra e centrosinistra nelle due diverse elezioni. Nel 2003 la forza della candidatura di Riccardo

³¹ Il terzo candidato alla carica di presidente è un esponente del centrodestra, attualmente deputato di Forza Italia dopo essere stato assessore regionale negli anni novanta e poi capogruppo dello stesso partito in Consiglio regionale.

Illy è ben evidenziata dal numero di voti personali ³², pari circa al 30 per cento di quelli complessivamente conseguiti. Alessandra Guerra, candidata della Lega Nord per il centrodestra, nonostante la popolarità e il radicamento del suo partito, ottiene una percentuale di voti personali inferiore al 20 per cento. Nel 2008 sia Illy che Renzo Tondo ottengono la stessa percentuale di voti personali, superiore al 25 per cento.

L'importanza della candidatura di Illy nel determinare la vittoria del centrosinistra nel 2003 è confermata anche dal buon risultato elettorale della lista Cittadini per il Presidente, formatasi proprio per sostenere il candidato presidente. Il successo, sopra la media regionale, della lista in alcuni comuni della zona di origine di Illy, tradizionalmente orientati in favore del centrodestra (Gorizia, Grado, Trieste), è sotto questo profilo significativo.

Va anche evidenziato però che la candidatura di Illy non ha effetti sull'affluenza, che resta sui livelli del 1998 (64,7% nel 1998, 64,2% nel 2003).

Nel 2003, 7 liste (il 50%) non raggiungono il 5 per cento dei voti; di queste, 4 superano di poco l'1 per cento e una resta addirittura al di sotto. Di queste 7 liste soltanto 2 non ottengono seggi. Nel 2008, a fronte di un'offerta meno frammentata, soltanto 3 liste non raggiungono il 5 per cento, 2 di queste superano di poco l'1 per cento; tutte ottengono seggi.

Ciò conferma l'inefficacia delle soglie di sbarramento previste dalla legge. L'inefficacia delle soglie legali si combina con la bassa soglia implicita del sistema determinata dal numero elevato di seggi da assegnare ³³, che risulta ulteriormente ridotta dall'attribuzione del premio di maggioranza. Per una lista quindi è molto spesso sufficiente far parte di una coalizione per ottenere seggi, anche con pochissimi voti.

Nonostante il numero delle liste rimanga elevato va evidenziato che gli elettori tendono a concentrare le preferenze su pochi partiti, nella maggior parte dei casi espressione dei partiti nazionali. Questo comporta conseguenze positive per quanto riguarda i rapporti interni alle coalizioni. Sotto questo profilo il centrosinistra sembra avvantaggiato: nel 2008 il PD ottiene quasi il 30 per cento dei consensi distanziando di quasi 25 punti percentuali il secondo partito (Sinistra Arcobaleno); nel centrodestra il PDL è il partito più importante (33%) ma la Lega Nord consegue un risultato (12,9%) che le consente di svolgere all'interno della coalizione un ruolo condizionante molto accentuato.

³² E' stata considerata la differenza complessiva tra voti al candidato e voti alle liste che lo appoggiano, senza distinguere tra voti espressi solo per il candidato, voti validi per il candidato e nulli per le liste, voti disgiunti.

³³ Attualmente il Consiglio regionale è composto da 59 consiglieri.

L'offerta politica e le modalità di partecipazione nelle elezioni provinciali

La tabella 13 riassume l'offerta politica nelle ultime tre elezioni provinciali di Pordenone e Udine³⁴. Nella tabella viene inoltre indicato il ricorso al ballottaggio con gli eventuali ulteriori collegamenti, il candidato eletto e il numero di liste che hanno ottenuto seggi.

Tab. 13 – Offerta politica nelle elezioni provinciali di Pordenone e Udine

	Pordenone			
	1999	2004	2009	
Candidati	6	7	4	
Liste	12	15	11	
Liste civiche	0	3	1	
Coalizioni	4 (3-3-2-2)	2 (7-3)	2 (5-4)	
Lega Nord	Con un proprio candidato insieme al Mov. Friuli	Da sola	Sostiene Ciriani insieme a PDL, Udc, Pensionati	
Ballottaggio	Si	Si	No	
Nuovi collegamenti	Si (An, Ccd, Fi + MF)	Si An, Udc, Fi + LN		
Eletto	De Anna (An, Ccd, Fi, MF)	De Anna (An, Udc, Fi, LN)	Ciriani (PDL, Udc, Pens., LN)	
Liste rappresentate	8	8	6	

	Udine			
	1999	2001	2006	2008
Candidati	8	7	7	5
Liste	17	16	24	11
Liste civiche	2	3	7	1
Coalizioni	3 (6-4-2)	3 (6-4-2)	3 (10-8-2)	2 (5-3)
Lega Nord	Con un proprio candidato insieme al Mov. Friuli	Sostiene Strassoldo insieme a FI, AN, UDC	Sostiene Strassoldo insieme a FI, AN, PRI, PSI, UDC, MF, Rad.	Sostiene Fontanini insieme a PDL e UDC
Ballottaggio	Si	NO	NO	NO
Nuovi collegamenti	No			
Eletto	Melzi (An, Ccd, Fi, Liberal)	Strassoldo (FI, AN, LN, UDC)	Strassoldo (FI, AN, LN, PRI, PSI, UDC, MF, Rad)	Fontanini (PDL Lega, UDC)
Liste rappresentate	9	8	9	6

Rispetto alle elezioni regionali risulta di immediata evidenza il dato relativo al maggior numero dei candidati alla carica di presidente: una media di quasi 6 candidati a Pordenone e di quasi 7 a Udine. Altro dato evidente è quello relativo al numero delle liste: mentre Pordenone ha una media di quasi 13 liste (in linea con le regionali), Udine presenta una media molto alta pari a 17, con un picco nel 2006 (24 liste).

Il numero sensibilmente più alto delle liste nelle provinciali di Udine può spiegarsi in parte con il maggior numero di liste civiche, in particolare nel 2006. Più in generale tuttavia si può dire che l'elevato numero di candidati alla carica di presidente produce naturalmente l'effetto di aumentare anche il numero delle liste. Le numerose candidature dimostrano le difficoltà incontrate nella formazione di coalizioni capaci di riunire tutto il centrodestra e il

³⁴ Solo il primo turno coincide in quanto il Consiglio provinciale di Udine è stato sciolto nel 2001 per morte del presidente. Nel 2001 e 2006 le elezioni a Udine si sono svolte insieme a quelle relative alle province di Gorizia e Trieste. Nel 2007 il presidente Strassoldo è decaduto dalla carica in seguito all'approvazione di una mozione di sfiducia. Le elezioni anticipate si sono svolte nel 2008.

centrosinistra. In particolare questo riguarda i rapporti tra la Lega Nord e gli altri partiti di centrodestra, ma anche il centrosinistra ha compiuto un percorso tortuoso come dimostrano ad esempio le provinciali di Pordenone del 1999, quando il centrosinistra si è presentato con tre diversi candidati: uno sostenuto da Rifondazione Comunista, uno dall'Ulivo e dai Verdi ed il terzo da DS, Popolari e PSI.

L'offerta politica nelle due province in occasione dell'ultimo turno sembra indicare il superamento delle difficoltà e una ricomposizione delle forze politiche secondo schemi simili a quanto avvenuto a livello regionale e nazionale. Diminuisce il numero dei candidati alla carica di presidente (4 a Pordenone e 5 a Udine), la competizione assume un carattere bipolare (infatti i candidati estranei alle due coalizioni maggiori sono marginali come confermano i dati relativi ai risultati), entrambe le coalizioni si presentano più compatte (si consideri il caso di Udine: nel 2006, 10 liste nella coalizione di centrosinistra e 8 in quella di centrodestra; nel 2008, rispettivamente 5 e 3).

Un'ultima considerazione relativa alle candidature: nelle ultime due elezioni il centrodestra sia a Udine che a Pordenone ha presentato candidati dalla forte connotazione politica. A Pordenone, Alessandro Ciriani è stato per molti anni segretario provinciale di Alleanza Nazionale e poi consigliere e assessore provinciale; a Udine, Pietro Fontanini è dirigente della Lega Nord sin dalla prima ora, è stato anche Presidente della Regione negli anni novanta e in seguito è stato eletto alla Camera dei deputati. Il centrosinistra invece ha presentato candidati privi di precedenti esperienze politiche, espressione della società civile: il candidato di Pordenone svolge la propria attività nel volontariato all'interno delle ACLI; quello di Udine è un imprenditore.

L'impressione è che, diversamente da quanto accadeva sino a pochi anni fa, non sia più visto come indispensabile, per ottenere il consenso, presentare agli elettori candidati estranei alla politica. La scelta del centrosinistra dipenderebbe allora dalla maggiore difficoltà rispetto al centrodestra di individuare nell'ambito delle forze politiche della coalizione candidati comuni.

Le tabelle 14 e 15 evidenziano che tutti i candidati alla carica di presidente ottengono più voti delle liste con le quali sono collegati. Per quanto riguarda i candidati dei due poli, in entrambi i casi la differenza di voti personali rispetto ai voti delle liste va da un minimo del 5 per cento (Strassoldo a Udine nel 2006 e Ciriani a Pordenone nel 2009) ad un massimo del 13,3 per cento (De Anna a Pordenone nel 2004). La percentuale di voti personali nelle provinciali risulta tuttavia inferiore rispetto a quella riscontrata nelle elezioni regionali (dove la differenza va da un massimo del 30% ad un minimo del 18%).

Tab. 14 – Pordenone: risultati elezioni provinciali 2004-2009

2004		2009	
Liste	Candidati	Liste	Candidati
DS 15,7%	SERGIO ZAIA 68.496 (40,3%)	RC 2,3%	GIORGIO ZANIN 56.480 (34,5%)
IDV 1,9%		PD 20,3%	
MARGHERITA 11,3		SINISTRA E LIB 2,6%	
PENSIONATI 2,9%		LISTE CIVICHE 3,9%	ALDO SAM 2.338 (1,4%)
SDI 1,8		IDV 5,3%	
RC-VERDI 3,6%			LA DESTRA 1,3%
CITTADINI 3,3%			PENSIONATI 1%
UDC 4%	ELIO DE ANNA 63485 (37,4%)	UDC 7%	ALESSANDRO CIRIANI 102.788 (62,7)
AN 10,8%		PDL 30,8%	
FI 21,7%		LEGA NORD 24%	
LEGA NORD 16,2%	EDOUARD BALLAMAN 26.639 (15,7%)	AUT. FRIULANO 1,1%	GIANNI SARTOR 2.120 (1,3%)
AGRUSTI 2,6%	MICH AGRUSTI 4.266 (2,51%)		
PUIATTI 1,2%	MARIO PUIATTI 2.360 (1,4%)		
CONSUMATORI 1,2%	VITTO CLAUT 2.343 (1,4%)		
NUOVO PSI 1,3%	ALESSANDRO GILLERI 2.081 (1,2%)		

Tab. 15 - Udine: risultati elezioni provinciali 2006-2008

2006		2008	
Liste	Candidati	Liste	Candidati
AN 15,1%	MARZIO STRASSOLDO 200.584 (57,7%)	UDC 8,4%	PIETRO FONTANINI 182.719 (55,3%)
PRI 0,3%		PDL 31,6%	
NUOVO PSI 1,9%		LEGA NORD 15,3%	
MF 9.933 3%		CITTADINI 2,3%	DIEGO TRAVAN 129.396 (39,2%)
UDC 8%		PD 27,1%	
RAD. LIBERTA 0,2%		IDV 4,4%	
FI 20,3%		SIN. ARCOBALENO 4%	
LEGA NORD 9,5		PART SOCIALISTA 1,2%	
CITTADINI 1,4	GIANCARLO TONUTTI 128.231 (36,9%)	LA DESTRA 2%	ERNESTO PEZZETTA 6.933 (2,1%)
DS 12,3%		STRASSOLDO PRES 1,9%	MARZIO STRASSOLDO 6.429 (1,9%)
IDV 1,7%		FIAMMA TRIC 1,3%	LUCA BATTISTA 4.403 (1,3%)
SIN ECOSOLIDALE 0,5%			
CONVERGENZA 2%			
PENSIONATI 1,1%			
ROSA NEL PUGNO 2,5%			
MARGHERITA 8,9%			
RC 4,1%			
VERDI 1,4%			
SCELGO DONNA 1,5%	ALESSANDRA BATTELLINO 5.372 (1,5%)		
AUT FRIULI 0,7%	GIULIANO CASTENETTO 3.920 (1,1%)		
UNITI AL CENTRO 0,3%			
PROG NORDEST 0,9%	MICHELE FABRIS 3.367 (0,9%)		
ALT SOCIALE 0,8%	SERGIO TIEPOLO 3.151 (0,9)		
SOS ITALIA 0,6%	VOLPE PASINI 2.594 (0,7%)		

In parte questa differenza dipende dalla forza della candidatura di Riccardo Illy alle regionali, ma può anche dipendere dal fatto che nelle elezioni amministrative il voto di preferenza viene utilizzato di più rispetto che nelle regionali (i dati relativi agli ultimi turni elettorali mostrano che il voto di preferenza ha inciso: alle regionali 2008 per una percentuale pari al 37,8; alle comunali 2009 per una percentuale pari al 42,5). Quando l'elettore esprime un voto di preferenza esprime anche un voto per la lista. E' vero che nelle elezioni provinciali non è previsto il voto di preferenza, e tuttavia sulla scheda viene stampato il nominativo dei candidati alla carica di consigliere provinciale presentati da ciascun gruppo nel collegio. Questo potrebbe essere un elemento che spinge gli elettori, anche nelle elezioni provinciali, a votare anche per le liste oltre che per i candidati presidenti ³⁵.

Considerando insieme i quattro turni elettorali delle tabelle 14 e 15 risultano presentate 61 liste; 41 liste non raggiungono il 5 per cento dei voti; di queste, 26 restano al di sotto del 2 per cento. Soltanto 29 liste ottengono seggi; tranne il caso della Lega Nord a Pordenone nel 2004, tutte le liste che ottengono seggi fanno parte delle due coalizioni maggiori.

Far parte della coalizione vincente non è condizione sufficiente per ottenere seggi, specialmente se la coalizione è troppo frammentata: a Udine nel 2006 la coalizione di centrodestra comprendeva 8 liste, ma soltanto 5 ottengono seggi (tra queste la lista con la percentuale di voti inferiore raggiunge il 3 per cento); a Pordenone nel 2009 la coalizione di centrodestra comprendeva solo 4 liste, ma solo 3 ottengono seggi vista la percentuale troppo bassa (1%) riportata dalla lista Pensionati.

L'alta percentuale di liste che non ottengono seggi (superiore al 50%) non è riconducibile tanto agli effetti prodotti dalla soglia di sbarramento, ³⁶ quanto piuttosto ad altri tre fattori che contribuiscono entrambi ad alzare la soglia implicita: il numero troppo elevato di liste; il numero ridotto di seggi da attribuire (24 seggi per la provincia di Pordenone e 30 per quella di Udine); il metodo d'Hondt utilizzato per attribuire i seggi.

Anche per le elezioni provinciali vale quanto osservato in relazione alle regionali: nonostante l'elevato numero di liste gli elettori tendono a concentrare le preferenze su pochi partiti, espressione dei partiti nazionali e compresi nella coalizione di centrodestra o centrosinistra (ad eccezione del caso della Lega Nord a Pordenone nel 2004). I rapporti

³⁵ Un altro elemento che potrebbe spiegare il maggior numero di voti personali alle regionali è dato dal contenuto della scheda elettorale. La disciplina regionale prevede che sulla scheda sono riportati i contrassegni delle liste collegate a ciascun candidato presidente con a fianco il nominativo del candidato; alla destra del nome sono poi riportati i contrassegni delle liste collegate con a fianco lo spazio per il voto di preferenza. Questo potrebbe aver indotto una parte degli elettori a segnare solo il contrassegno stampato vicino al nome del presidente senza contrassegnare anche il contrassegno riportato nello spazio riservato ai voti di lista.

³⁶ Vale anche in relazione alle elezioni provinciali quanto già detto con riferimento alla scarsa efficacia delle soglie legali attualmente previste.

tra i partiti all'interno della coalizione di centrosinistra sembrano più chiari: nel 2008 a Udine il PD ottiene quasi il 27 per cento dei consensi distanziando di quasi 23 punti percentuali il secondo partito (IDV); nel centrodestra il PDL è il partito più importante (31,6%) ma i rapporti di forza all'interno della coalizione sono meno sbilanciati (Lega Nord 15,3 %, UDC 8,4%). A Pordenone nel 2009 il PD ottiene il 20,3 per cento dei voti e il secondo partito della coalizione (IDV) il 5,3 per cento. Il PDL ottiene il 30,8 per cento, ma la Lega Nord raggiunge addirittura il 24 per cento (è il secondo partito della provincia).

Infine, i ballottaggi. Su 7 elezioni dal 1999 il ballottaggio si è svolto soltanto in 3 casi. Al ballottaggio l'affluenza diminuisce: a Pordenone del 30 per cento nel 1999 e del 23 per cento nel 2004; a Udine del 31 per cento nel 1999. I due candidati ammessi al ballottaggio avevano ottenuto al primo turno percentuali di voti dal 28,3 al 40,3. La distanza tra il primo e il secondo è stata di 7,5 e 3 punti percentuali rispettivamente nel 1999 e nel 2004 a Pordenone; di 5,5 punti percentuali a Udine nel 1999. In tutti e tre i casi la Lega Nord si era presentata al primo turno con un proprio candidato. Ulteriori collegamenti sono stati dichiarati dal candidato di centrodestra a Pordenone sia nel 1999 che nel 2004. Solo nel 2004 la Lega Nord si è collegata al ballottaggio.

I voti al ballottaggio: a Pordenone, nel 1999 il candidato di centrosinistra mantiene sostanzialmente i voti ottenuti al primo turno mentre quello di centrodestra perde circa 14.000 voti; nel 2004 nessuno dei due candidati conserva i voti ottenuti al primo turno (il candidato di centrodestra perde 5.000 voti, quello di centrosinistra 11.000). A Udine, nel 1999 il candidato di centrodestra perde 14.000 voti, quello di centrosinistra ottiene 1.500 voti in più rispetto al primo turno.

I dati relativi ai ballottaggi dimostrano l'importanza per la coalizione di centrodestra delle posizioni assunte dalla Lega Nord: quando la Lega si presenta da sola è quasi certa la necessità di ricorrere al ballottaggio. Evidenziano, inoltre, la maggiore partecipazione al voto da parte degli elettori che al primo turno avevano votato candidati di centrosinistra.

L'offerta politica e le modalità di partecipazione nelle elezioni comunali

I comuni nei quali si sono svolte le elezioni nel 2009 hanno dimensioni demografiche troppo ridotte per consentire di individuare linee di tendenza generali. Si tratta di realtà locali, nelle quali le situazioni contingenti e i rapporti personali condizionano l'offerta politica e le scelte di voto. Tuttavia, anche una realtà così atomizzata presenta elementi

grazie ai quali si possono individuare le analogie e le diversità rispetto ai processi in atto a livello regionale.

Di seguito vengono considerati i turni elettorali 1999, 2004 e 2009, che hanno interessato gli stessi enti, dividendo i comuni in due gruppi: comuni con popolazione sino a 5.000 abitanti e da 5001 a 15.000. Questa suddivisione tiene conto del fatto che la modifica introdotta con la legge regionale 9/2001, ossia la possibilità per un candidato sindaco di collegarsi con più di una lista,³⁷ ha rappresentato una novità soltanto per i comuni sino a 5.000 abitanti.

Nella tabella 16 viene indicato il numero di comuni interessati ai turni elettorali 1999, 2004 e 2006.³⁸ Tutti i comuni (tranne il comune di Sacile) hanno una popolazione inferiore a 15.000 abitanti: 119 sino a 5.000, 21 da 5001 a 15.000.

Tab. 16

	Gorizia	Pordenone	Trieste	Udine	FVG
1999	16	28	3	108	155
2004	15	27	3	107	152
2009	14	26	3	99	142

La tabella 17 indica che in entrambi i gruppi di comuni il numero di candidati alla carica di sindaco si mantiene costante. La tabella 18 mostra che invece il numero delle liste aumenta. Il più alto numero si è avuto nel 2009, in coincidenza con il minor numero di enti ed il minor numero di candidati nei tre turni presi in considerazione. L'aumento del numero delle liste è in controtendenza rispetto alle elezioni regionali e anche rispetto alle ultime elezioni provinciali.

Tab. 17 - Candidati alla carica di sindaco

	1999	2004	2009
Comuni < 5.000 abit	296	288	287
Comuni > 5.000 abit	76	67	62
TOTALE	372	355	349

Tab 18 – Liste di candidati alla carica di consigliere comunale

	1999	2004	2009
Comuni fino a 3.000 ab.	237	247	277
Comuni da 3001 a 10.000 ab.	133	156	193
Comuni da 10.001 a 15.000 ab.	29	35	39
TOTALE	399	438	509

³⁷ Si veda la nota 26.

³⁸ Dato l'alto numero di enti (70,8% nel 1999, 69,4% nel 2004 e 65,1% nel 2009) si può parlare di turni generali. Le variazioni del numero di comuni con elezioni dipendono da scioglimenti anticipati.

La tabella 19 mostra l'aumento dei collegamenti sindaco/più di una lista. Nell'ultimo turno, 102 candidati alla carica di sindaco (quasi il 30% su un totale di 349) si sono collegati con più di una lista.

Tab. 19 - Collegamenti con le liste

	1999		2004		2009	
	1 lista	2 o più	1 lista	2 o più	1 lista	2 o più
Comuni < 5.000 abitanti	296	0	264	24	223	64
Comuni > 5.000 abitanti	57	19	34	33	24	38
TOTALE	353	19	298	57	247	102

Va osservato che nel corso dei tre turni elettorali l'aumento percentualmente più consistente si è verificato nel gruppo di comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, dove nel 2009 il numero di sindaci collegati con più liste raggiunge il 63 per cento (38 su 62 candidati). Nell'altro gruppo il numero di candidati che si collega con più di una lista è pari al 22,5 per cento. Sembra dunque che l'aumento del numero delle liste non possa essere imputato alla legge regionale 9/2001, visto che tale aumento, pur favorito dalla modifica normativa del 2001, nei comuni di maggiori dimensioni si sarebbe comunque verificato.

La tabella 20 indica il numero di liste che hanno partecipato ai tre turni elettorali distinguendo tra liste espressione di partiti politici e liste civiche.

Tab. 20 Liste di partito e liste civiche

	1999		2004		2009	
	Liste di partito	Liste civiche	Liste di partito	Liste civiche	Liste di partito	Liste civiche
Comuni fino a 3.000 ab.	31 13,1%	206 86,9%	16 6,5%	231 93,5%	54 19,5%	223 80,5%
Comuni da 3001 a 10.000 ab.	41 30,8%	92 69,2%	42 26,5%	114 73,5%	92 47,7%	101 52,3%
Comuni da 10.001 a 15.000 ab.	10 34,5%	19 65,5%	14 40%	21 60%	21 53,8%	18 46,2%
TOTALE	82 20,5%	317 79,5%	72 16,5%	366 83,5%	167 33,5%	342 67,5%
TOTALE LISTE	399		438		509	

Nel 1999 le liste civiche sono la maggioranza in tutte le fasce demografiche³⁹. Nel 2004 il numero delle liste civiche aumenta e diminuisce ulteriormente quello delle liste di partito nei comuni di minore dimensione demografica; nei comuni intermedi il numero delle liste di partito si mantiene costante ma perde in termini percentuali, mentre le liste civiche aumentano sia in valore assoluto che percentualmente; nei comuni della fascia superiore il numero delle liste civiche è soltanto di poco superiore. Nell'ultimo turno elettorale le liste di

³⁹ La massiccia presenza di liste civiche rappresenta, specie per i comuni con più di 5.000 abitanti, un fenomeno del tutto nuovo, sviluppatosi dopo la crisi degli anni novanta.

partito aumentano percentualmente in tutte le fasce e nell'ultima superano le liste civiche. L'aumento del numero di liste di partito è una delle cause dell'aumento del numero complessivo delle liste nelle elezioni del 2009; infatti, le liste di partito nella maggior parte dei casi si aggiungono a quelle civiche mentre solo in una minima parte si sostituiscono a queste.

La presenza largamente maggioritaria di liste civiche nei comuni di minore dimensione si conferma un dato costante, anche se la distribuzione non è omogenea: il rapporto infatti è meno sproporzionato nei comuni di pianura. Anche se nei comuni delle altre due fasce la tendenza è già cambiata o sta cambiando, il numero di liste civiche rimane comunque molto elevato superando il 67 per cento dell'offerta elettorale complessiva. La situazione è diversa nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti dove le liste civiche non raggiungono questi livelli, pur essendo presenti in misura comunque superiore a quanto avviene nelle elezioni regionali e provinciali.

Il forte aumento delle liste di partito nel 2009 va inquadrato nell'ambito del generale processo di ricomposizione e stabilizzazione del quadro politico in atto. Presentarsi alle elezioni con il proprio simbolo nazionale rappresenta uno dei modi per instaurare con il territorio quello stretto rapporto che caratterizzava i partiti storici prima della crisi degli anni novanta. Tra i nuovi partiti, solo la Lega Nord può vantare oggi un forte radicamento territoriale. Lo sviluppo del processo di consolidamento del nuovo sistema politico porta con sé la ricerca di un forte radicamento territoriale, e sotto questo aspetto quello comunale è il livello tradizionalmente più appropriato. In questo processo, tuttavia, la realtà dei comuni rappresenta un grado di sviluppo più arretrato rispetto al livello regionale e provinciale. Ne è un esempio la stessa preponderanza di liste civiche, e poi: il fatto che in molti casi partecipino alle elezioni tre competitori di pari potenzialità; che spesso soggetti politici della stessa area si presentino divisi alle elezioni; che non sempre le liste di partito siano quelle che ottengono più consensi; che in molti casi vinca un candidato sindaco collegato solo con una lista civica o con una coalizione che comprende anche una lista civica.

Tra le liste di partito quelle di centrodestra sono le più presenti (in oltre il 90 per cento dei comuni), talvolta in coalizioni che vedono anche la presenza di una lista civica.

La tabella 21 indica le liste che non ottengono seggi in consiglio. Il dato medio è sensibilmente inferiore rispetto a quello riscontrato in relazione alle elezioni provinciali.⁴⁰

⁴⁰ Il dato medio riferito ai quattro turni più recenti di elezioni provinciali indica che le liste che non ottengono seggi corrisponde ad una percentuale superiore al 50 per cento del totale delle liste partecipanti.

Tuttavia si nota che la percentuale di liste escluse dalla rappresentanza aumenta con l'aumentare delle dimensioni demografiche del comune.

Tab. 21 – Liste che non ottengono seggi in consiglio

	1999		2004		2009	
	Liste	Liste non rapp. te	Liste	Liste non rapp. te	Liste	Liste non rapp. te
Comuni fino a 3.000 ab.	237	7 (2,9%)	247	17 (6,9%)	277	31 (11,2%)
Comuni da 3001 a 10.000 ab.	133	19 (14,3%)	156	25 (16%)	193	31 (16,1%)
Comuni da 10.001 a 15.000 ab.	29	7 (24,1%)	35	7 (20%)	39	6 (15,4%)
Comuni da 15.001 a 30.000	9	4 (44,4%)	12	5 (41,7%)	11	3 (27,3%)
TOTALE	408	37 (9,1%)	450	54 (12%)	520	71 (13,7%)

Nel comune di Sacile (il solo compreso nell'ultima fascia nei tre turni) la percentuale, su livelli superiori al 40 per cento nei turni 1999 e 2004, si abbassa vistosamente nel 2009. Il fatto che la percentuale di liste che non ottengono seggi sia più alta nei comuni maggiori, su livelli analoghi a quella riscontrata nelle elezioni provinciali, è confermata dai dati relativi alle ultime elezioni del comune di Pordenone (2006) e di Udine (2008): in questi due casi la percentuale ha raggiunto il 60 per cento a Pordenone e il 40 per cento a Udine.

Anche qui come per le provinciali, ricordato che per le elezioni comunali la disciplina regionale non prevede alcuna soglia di sbarramento, l'alta percentuale di liste che non ottengono seggi va messa in relazione: con il numero troppo elevato di liste; con il numero ridotto di seggi da attribuire; con il metodo d'Hondt utilizzato per attribuire i seggi. Il fatto che la percentuale di liste escluse dalla rappresentanza aumenti con l'aumentare delle dimensioni del comune potrebbe essere collegato al fatto che nei comuni di dimensione inferiore l'offerta politica è più coerente con il contesto al quale si rivolge presentando in particolare un rapporto meno squilibrato tra numero di liste e numero di seggi da attribuire.

Un confronto su liste e candidati nelle elezioni comunali in provincia di Treviso e di Pordenone

Il confronto tra le elezioni comunali nelle province di Treviso e Pordenone, territori omogenei dal punto di vista economico e sociale, può servire a mettere in risalto gli effetti prodotti dall'applicazione di due sistemi normativi in parte diversi.⁴¹ La comparazione si basa su di un campione per ciascuna provincia di quindici comuni di analoga consistenza demografica, tutti al di sotto di 15.000 abitanti.

⁴¹ Si veda la parte "Elezioni provinciali e comunali" e la nota 21.

Dalla tabella 22 si può rilevare che:

- nelle due province le liste sono distribuite abbastanza equamente tra liste di partito e liste civiche,⁴² con una leggera prevalenza di queste ultime in provincia di Treviso e delle liste di partito in provincia di Pordenone;
- il numero delle liste nei comuni veneti è inferiore quasi della metà rispetto al numero delle liste presentate in provincia di Pordenone;
- la differenza del numero di liste tra Pordenone e Treviso aumenta nei comuni con più di 5.000 abitanti;
- la competizione elettorale si svolge con la presenza di due sole liste in 7 comuni della provincia di Treviso (42,5%) e soltanto in tre della provincia di Pordenone (17,7%);
- delle 38 liste presentate in provincia di Treviso tutte ottengono seggi, mentre delle 73 liste presentate in provincia di Pordenone sono 9 (11%) quelle che non ottengono seggi.

Tab. 22 – Liste, liste di partito e liste civiche

Provincia di Treviso				Provincia di Pordenone			
Comune	Liste	Liste partito	Liste civiche	Comune	Liste	Liste partito	Liste civiche
Refrontolo	2	1	1	Meduno	2	1	1
Paderno del Grappa	1		1	Valvasone	5	2	3
Revine Lago	3	1	2	Sequals	2		2
Cison	2		2	Budoia	6	3	3
Cavaso	2	1	1	Cordovado	3	2	1
Fregona	2	1	1	Morsano	5	3	2
Orsago	2	1	1	Polcenigo	5	2	3
Maser	3	2	1	Roveredo	5	2	3
Borso del Grappa	3	1	2	Chions	2		2
Fonte	3	1	2	Sesto	4	1	3
Resana	2	2		Pasiano	5	3	2
Casier	4	2	2	Brugnera	5	2	3
Riese Pio X	2	1	1	Fontanafredda	9	5	4
Valdobbiadene	4	1	3	Fiume Veneto	8	3	5
Vedelago	3	1	2	Porcia	7	6	1
Totale	38	16	22	Totale	73	35	38

Il numero di candidati alla carica di sindaco nelle due province è uguale. In provincia di Pordenone la competizione tra candidati alla carica di consigliere è alta: sono 5,2 i competitori per ogni seggio disponibile. La competizione è più pacata in provincia di

⁴² Il dato può sembrare in contrasto con quanto detto in precedenza, ma si deve tener conto che, come è stato rilevato, benché le liste civiche siano di gran lunga la maggioranza nei comuni di minori dimensioni, la loro distribuzione sul territorio varia in funzione della zona (di più nelle zone di montagna, di meno in pianura).

Treviso dove un numero inferiore di candidati si è disputato lo stesso numero complessivo di seggi (3 candidati per ciascun seggio).

I dati denotano il raggiungimento in provincia di Treviso di un maggiore equilibrio tra l'offerta e i risultati: nel campione considerato, la presenza di un numero ridotto di liste evita di disperdere forze e voti rendendo possibile a tutte le liste di ottenere almeno un seggio.

Conclusioni

L'evoluzione degli ultimi quindici anni non ha prodotto modifiche sostanziali nell'orientamento di voto degli elettori del Friuli Venezia Giulia.

Basta guardare una cartina con i consensi ottenuti dai candidati alle elezioni regionali per rendersi conto che il voto conserva le caratteristiche che aveva prima degli anni novanta: le province di Pordenone e Udine orientate in favore del centrodestra, con alcune zone circoscritte più permeabili (il Sanvitese in provincia di Pordenone, la Carnia in provincia di Udine) o tradizionalmente di centrosinistra (il Cividalese in provincia di Udine); la provincia di Gorizia, con il polo industriale di Monfalcone, orientata in favore del centrosinistra, ad eccezione del capoluogo e il comune di Grado; la provincia di Trieste, infine, dove il voto è più variabile e dove alle regionali del 2003 e del 2008, pur prevalendo i partiti di centrodestra, Illy ha ottenuto la maggioranza dei consensi.

Tuttavia, solo in apparenza la situazione è immutata. Oggi i partiti nati negli anni novanta si trovano ad agire in un contesto dove i rapporti di forza sono più variabili rispetto al passato in quanto gli elettori sono meno "fedeli". Un elemento di forte novità è rappresentato dall'andamento dell'affluenza: da un periodo caratterizzato da percentuali di affluenza costantemente superiori o prossime al 90% si è passati negli anni novanta ad una fase in cui l'affluenza diminuisce attestandosi su percentuali intorno all'80%, ma soprattutto assume con sempre maggiore evidenza un andamento intermittente. Questo dato è il prodotto della fine di un sistema fondato sulla rigida divisione degli elettori in due blocchi contrapposti e sembra indicare che il comportamento di voto in Italia si sta adeguando al resto d'Europa dove l'affluenza si attesta su livelli medi, ad eccezione di alcuni appuntamenti elettorali percepiti come particolarmente importanti, in occasione dei quali un maggior numero di elettori decide di votare.

I cambiamenti relativi all'affluenza segnano una svolta storica e hanno prodotto effetti sul modo di concepire la politica e gli stessi soggetti politici. Il processo è in atto, ma sembra evidente che l'elemento centrale della lotta politica diventa la capacità delle forze politiche

di spingere al voto e di conquistare di volta in volta la fiducia della parte di elettorato più fluttuante. E' proprio l'esistenza di elettori non "fedeli" l'elemento che introduce nello scenario politico di un paese prospettive di conquista del consenso e dunque di ricambio del ceto politico di governo.

Come agiscono in questo contesto le nuove regole elettorali approvate negli anni novanta? Non certo determinando l'andamento dell'affluenza, che come si è visto non varia, ad esempio, nelle elezioni regionali tra il 1998 e il 2003, quando per la prima volta è stato eletto direttamente il presidente della Regione con la presenza di una candidatura forte come quella di Riccardo Illy.

Piuttosto, le nuove disposizioni hanno, per così dire, accompagnato quei cambiamenti strutturali nel comportamento degli elettori di cui sopra si diceva, introducendo una forma di governo locale e sistemi elettorali più adeguati rispetto alla nuova realtà, in grado di tradurre il naturale orientamento bipolare dell'elettorato in un quadro politico altrettanto semplificato in senso bipolare.

Per una prima lunga fase i diversi soggetti politici nati dopo la crisi degli anni novanta hanno sperimentato soluzioni e alleanze di volta in volta diverse, sfruttando le possibilità offerte dalle nuove regole elettorali spesso anche in modo contraddittorio e poco produttivo. I soggetti politici, le candidature, le alleanze sono state spesso inadeguate o hanno disorientato e diviso gli elettori. Le difficoltà incontrate nel processo di ricomposizione politica sono ben rappresentate dalla rapidità dei cambiamenti nell'offerta politica tra un turno elettorale e quello successivo, ad esempio nelle elezioni regionali e in quelle provinciali.

I turni elettorali più recenti (2008, 2009) mostrano l'inizio di una nuova fase, caratterizzata da un quadro politico più definito e meno frammentato.

Due i fattori che più di altri spingono verso questa evoluzione: da un lato, l'influenza a livello locale dei processi di unificazione verificatisi a livello nazionale; dall'altro, la naturale tendenza degli elettori a orientare il voto in senso bipolare. Entrambi questi fattori sono stati favoriti dalle nuove regole elettorali: l'elezione diretta del capo dell'esecutivo incentiva la formazione di alleanze, che vengono ulteriormente favorite dall'assenza di fatto di soglie di sbarramento nell'ambito di una coalizione, e concentra l'attenzione sui candidati più forti.

Un'evoluzione di questo tipo ha anche reso semplice e lineare il funzionamento dei nuovi sistemi elettorali; ne è un esempio la diminuzione dei casi di ballottaggio nelle elezioni

provinciali e la conseguente maggiore trasparenza nella formazione delle maggioranze di governo, al riparo dalle trattative e dagli accordi politici in vista del ballottaggio.

Anche il quadro politico a livello comunale sembra orientato nel senso di una minore frammentazione, soprattutto nei comuni maggiori, ma il processo è in una fase di sviluppo meno avanzata rispetto alla Regione e alle province; probabilmente questo dipende dal fatto che quella comunale è una realtà dove maggiore è il peso dei fattori locali e dunque più lenta l'influenza dei fattori esterni.

Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia
Servizio elettorale
Stefano Bandini
Responsabile di Posizione Organizzativa
"Gestione sistemi elettorali e referendari"