

Le elezioni parlamentari in Ucraina: il partito “Servitore del Popolo” del Presidente Zelensky ottiene la maggioranza assoluta dei seggi e dà vita ad un governo maggioritario

*Christian Mosquera**

Abstract

For the first time since its independence, in Ukraine a single party, the Servant of the People (SdP) of President Zelensky, has managed to obtain the absolute majority in Parliament. Although this enables the SdP to form the government, external support will still be needed to approve the reforms proposed during the electoral campaign.

Keywords: Ukraine – Parliamentary elections – Zelensky – Hončaruk.

Il 21 luglio 2019 si sono tenute in Ucraina le elezioni parlamentari anticipate per il rinnovo dei 450 seggi che compongono la *Verchovna Rada*, il Parlamento unicamerale ucraino il cui mandato ordinario è di 5 anni. Le elezioni avrebbero dovuto svolgersi l'ultima domenica di ottobre, come previsto dall'art. 77, c. 1 della Costituzione, ma sono state anticipate dopo che il nuovo Presidente della Repubblica Volodymyr Zelensky durante il suo insediamento, il 21 maggio scorso, ha deciso di sciogliere anticipatamente la *Rada* e indire nuove elezioni attraverso il procedimento previsto all'art. 77, c. 2, Cost¹.

* Cultore della materia in Diritto Costituzionale Comparato presso il Dipartimento di Studi Internazionali, Giuridici e Storico-Politici, Università degli Studi di Milano. Citazione consigliata: C. Mosquera, *Le elezioni parlamentari in Ucraina: il partito “Servitore del Popolo” del Presidente Zelensky ottiene la maggioranza assoluta dei seggi e dà vita ad un governo maggioritario*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni e Società (NAD)*, n.2/2019, pp. 147-152. Cronaca pubblicata in Osservatorio su Nuovi Autoritarismi e Democrazie il 31.07.2019 (<http://nad.unimi.it/ukraine-parliamentary-elections-2019/#more-3009>).

¹ L'art. 77, c. 2, della Costituzione dell'Ucraina stabilisce che «Le elezioni anticipate della Verchovna Rada dell'Ucraina saranno indette dal Presidente dell'Ucraina e si terranno entro sessanta giorni dalla data di pubblicazione della decisione di scioglimento anticipato della Rada». La Costituzione dell'Ucraina è reperibile sia in lingua originale che in inglese e russo sul sito ufficiale del Parlamento ucraino, in <https://rada.gov.ua/>.

I deputati della *Verchovna Rada* vengono eletti con un sistema elettorale misto con soglia di sbarramento pari al 5%. In particolare: 225 deputati sono eletti con un sistema proporzionale a liste bloccate e in un'unica circoscrizione nazionale, mentre i restanti 225 deputati vengono eletti con sistema maggioritario in collegi uninominali. In questa tornata elettorale, però, non sono stati 225 i seggi maggioritari disponibili, ma soltanto 199, perché non è stato possibile svolgere le elezioni sul territorio della penisola di Crimea, “annessa” alla Russia nel marzo del 2014 né nei territori del Donbass (Repubbliche di Doneck e Luhansk) ancora occupate da separatisti filorusi. Pertanto, sono stati 424 i deputati effettivamente eletti e 26 i seggi rimasti vacanti in quanto sono 26 le circoscrizioni che risultano nei “territori occupati”².

I risultati ufficiali e definitivi di queste elezioni politiche anticipate sono stati resi disponibili dalla Commissione elettorale centrale (CEC) e vedono vincitore il partito *Servitore del popolo* del Presidente Zelensky, che ha ottenuto il 43,16% dei consensi, pari a 254 seggi, ossia la maggioranza assoluta dei seggi in Parlamento. Al secondo posto, con il 13,05% dei voti, pari a 43 seggi, si è collocato il partito *Piattaforma di opposizione - Per la vita*, guidato da Viktor Medvedčuk, partito filorusso con sostegno dell'elettorato delle regioni a est del paese in cui si assiste ancora al confronto tra Russia e Ucraina. Altri tre partiti sono riusciti a superare lo sbarramento del 5% necessario per accedere al Parlamento: con l'8,18% dei voti, pari a 26 seggi, il partito *Unione Pan-Ucraina Patria* di Julija Tymošenko, partito nazional-liberale ed europeista di centro-destra; segue con l'8,10%, pari a 25 seggi, il partito *Solidarietà europea* dell'ex Presidente Petro Porošenko, anche questo nazional-liberale ed europeista di centro-destra; e infine con il 5,82% dei voti, pari a 20 seggi, il nuovo partito *Voce* del musicista e *rockstar* Svjatoslav Vakarčuk³.

Il SdP ha vinto con un grande margine di distanza rispetto agli altri concorrenti, infatti ha ottenuto 30% in più dei consensi rispetto alla seconda forza politica. La vittoria di SdP da una parte sorprende perché è la prima volta, dall'indipendenza del paese avvenuta nel 1991, che un solo partito riesce ad ottenere la maggioranza assoluta in Parlamento, ma dall'altra parte appariva prevedibile visto l'alto consenso raccolto alle elezioni presidenziali di quest'anno che è stato oltre il 73%.

Il tasso di affluenza alle urne è stato molto basso: dai dati riportati dalla CEC soltanto il 49,84% degli aventi diritto al voto si è recato effettivamente alle urne. Sembrerebbe che una certa incidenza sul calo del tasso di partecipazione l'abbia avuta l'anticipazione delle elezioni a luglio durante le vacanze estive, ma va notata anche la diminuzione dell'attenzione pubblica verso le elezioni legislative rispetto a quelle presidenziali dove, infatti, l'affluenza continua ad essere alta.

² Le elezioni parlamentari sono disciplinate dalla Costituzione e dalla ‘Legge sulle elezioni dei deputati popolari dell’Ucraina’, reperibile sul sito della *Rada*, in <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4061-17>.

³ I dati ufficiali sui risultati delle elezioni parlamentari anticipate del 2019 sono disponibili sul sito ufficiale della Commissione Centrale Elettorale dell’Ucraina, in <https://www.cvk.gov.ua/index.html>.

La campagna elettorale si è incentrata sugli stessi temi dibattuti durante quella per le elezioni presidenziali. Infatti, il SdP ancora una volta ha puntato molto sulla lotta alla corruzione, sul rinnovamento del sistema politico (tra cui l'abolizione dell'immunità parlamentare e la riforma del sistema elettorale), e sull'intenzione di risolvere in modo pacifico il conflitto con la Russia. Tali promesse elettorali, tuttavia, sono sembrate all'opinione pubblica in qualche modo controverse, per la poca chiarezza sulle modalità di attuazione, soprattutto in relazione alla delicata questione del conflitto nella regione del Donbass. Non sono mancate, infatti, le accuse al SdP, da parte dei partiti nazionalisti, di essere un partito filorusso e di fomentare la secessione nelle due *oblast* occupate dai separatisti⁴.

In seguito alla pubblicazione dei risultati delle elezioni parlamentari, che hanno assicurato al SdP la maggioranza assoluta dei seggi in Parlamento e dunque anche la possibilità di formare il nuovo Governo, Zelensky ha dichiarato che il Primo Ministro sarebbe stato un economista, rispettato in Occidente e soprattutto una "faccia nuova".

Relativamente al procedimento per la formazione del Governo in Ucraina, che ha una forma di governo semipresidenziale, l'art. 114 della Costituzione stabilisce una serie di fasi tra loro concatenate per nominare il Primo Ministro e il Consiglio dei Ministri. In una prima fase, la coalizione parlamentare o il gruppo parlamentare che detiene la maggioranza assoluta dei seggi dell'organo legislativo propone il candidato Primo Ministro al capo dello Stato. In una seconda fase, il Presidente presenta ufficialmente le candidature del Primo Ministro, del Ministro della Difesa e del Ministro degli Affari Esteri alla *Rada* per ottenerne l'approvazione. Successivamente, è il Primo Ministro a presentare alla *Rada* le candidature per gli altri ministri⁵.

Dopo le consultazioni interne al SdP sull'individuazione del candidato Primo Ministro, il Presidente Zelensky ha proposto la candidatura di Oleksij Hončaruk, l'avvocato che al momento della sua nomina era vicedirettore dell'Ufficio del capo di Stato. Per la carica di Ministro degli Affari Esteri, invece, ha proposto Vadym Prystaiko, il quale era stato Viceministro degli Affari Esteri tra il 2014 e il 2019 e ambasciatore dell'Ucraina in Canada tra il 2012 e il 2014. Per la carica di

⁴ L'elettorato ha valutato positivamente la rinnovata disponibilità al dialogo di SdP per risolvere pacificamente il conflitto nella regione del Donbass. Tuttavia, i partiti nazionalisti di opposizione, che rappresentano quella fetta di società non disposta ad accettare un compromesso, non solo hanno criticato fortemente il SdP, accusandolo di violare la sovranità nazionale dell'Ucraina, ma hanno minacciato l'organizzazione di un "nuovo Maidan".

⁵ L'art. 114 Cost. stabilisce che «il Consiglio dei Ministri dell'Ucraina è composto dal Primo Ministro, dal primo vice Primo Ministro, dal vice Primo Ministro e dai ministri. Il Primo Ministro è nominato dalla *Verchovna Rada* su proposta del Presidente. Il Presidente sottopone la candidatura del Primo Ministro su proposta di una coalizione di frazioni della *Verchovna Rada*, formata in conformità con l'articolo 83 della Costituzione, o di una frazione che abbia la maggioranza dei seggi della composizione costituzionale della *Verchovna Rada*. Il Ministro della Difesa, il Ministro degli Affari Esteri sono nominati dalla *Verchovna Rada* su proposta del Presidente dell'Ucraina. Gli altri membri del Consiglio dei Ministri dell'Ucraina sono nominati dalla *Verchovna Rada* su proposta del Primo Ministro».

Ministro della Difesa, infine, ha proposto Andriy Zagorodniuk, il quale era stato consigliere del Presidente Zelensky e aveva prestato servizio presso l'Ufficio per i progetti di riforma del Ministero della Difesa tra il 2015 e il 2018.

L'approvazione del candidato Primo Ministro da parte della *Rada* avviene con votazione per appello nominale. Tale approvazione avviene sotto forma di risoluzione della *Rada* e richiede la maggioranza assoluta dei voti dei componenti dell'organo legislativo (art. 205, commi 9, 10 e 11, del Regolamento del Parlamento). Le candidature proposte dal Primo Ministro, invece, possono essere presentate alla *Rada* o in un unico elenco di candidati oppure separatamente come singole candidature. L'organo legislativo può approvare sia l'intero elenco dei candidati proposti che i singoli candidati proposti separatamente. Anche in questo caso, l'approvazione avviene sotto forma di risoluzione della *Rada* (art. 9, commi 3 e 8 della Legge sul Consiglio dei Ministri dell'Ucraina). Le candidature proposte da Zelensky sono state approvate il 29 agosto scorso. Oleksij Hončaruk è stato confermato Primo Ministro con 290 voti favorevoli provenienti dal SdP e dal gruppo parlamentare degli indipendenti⁶.

L'attuale Primo Ministro dell'Ucraina è una personalità politica di secondo piano, prima di assumere la carica, dal maggio 2019, aveva ricoperto le funzioni di vicecapo dell'Ufficio della Presidenza dell'Ucraina, in qualità di responsabile della politica economica. Dal 2015 era a capo dell'ong *Better Regulation Delivery Office* (BRDO), ente finanziato dall'Unione europea volto a migliorare la regolamentazione statale nei settori economici e delle imprese. Prima ancora, Hončaruk era stato consigliere dell'ex Ministro dello Sviluppo Stepan Kubiv.

Nel corso del primo discorso di Hončaruk alla *Rada*, il neoeletto Primo Ministro ha dichiarato che tra le priorità del suo governo ci sarà l'adozione di precise misure volte a garantire la crescita economica del Paese. L'economia ucraina avrebbe bisogno di investimenti esteri e per attirare gli investitori sarebbero necessarie riforme strutturali che assicurino un efficiente sistema giudiziario, una ridotta pressione fiscale sulle imprese e maggiore stabilità finanziaria. Hončaruk, inoltre, ha annunciato che il suo governo avrebbe negoziato un programma di cooperazione con il Fondo Monetario Internazionale.

Relativamente alla questione del conflitto nella regione del Donbass, Hončaruk ha ribadito l'esigenza di riprendere i negoziati di pace con la Russia. Ha sostenuto che tale questione, pur riguardando maggiormente la politica estera, inevitabilmente produrrebbe conseguenze negative sulla gestione della politica interna.

Formare una coalizione con altre forze politiche non è stato necessario visto l'ampio consenso ottenuto dal SdP alle elezioni parlamentari. Tuttavia, bisogna ricordare che le riforme proposte sia in campagna elettorale che nel più recente discorso del neoeletto Primo Ministro richiedono modifiche costituzionali,

⁶ La procedura per l'investitura del governo è disciplinata, oltre che dalla Costituzione, dalla 'Legge sul Regolamento interno della *Verchovna Rada* dell'Ucraina e dalla 'Legge sul Consiglio dei Ministri dell'Ucraina'. Entrambe reperibili sul sito della *Rada*, in <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>.

approvabili soltanto dai due terzi del Parlamento, ossia un minimo di 300 voti. Pertanto, sarà necessario un supporto esterno alla maggioranza per approvare tali riforme.

Riferimenti bibliografici

O. Bondarenko, *Ucraina: Il partito presidenziale si prende la maggioranza in parlamento*, in *EastJournal*, 23 luglio 2019, in <https://www.eastjournal.net/archives/99173>.

I. Nechepurenko, *Party of Ukraine's New President Is on Track for Big Electoral Victory*, in *The NYTimes*, 22 luglio 2019, in <https://www.nytimes.com/>.

Redazione BBC, *Ukraine election: President Zelensky's party set for big win*, in *BBC*, 23 luglio 2019, in <https://www.bbc.com/news/world-europe-49061504>.

Redazione Ukraine Crisis media center, *Si insedia il nuovo governo: chi sono i ministri*, in *Ukraine Crisis media center*, 10 settembre 2019, in <http://uacrisis.org/it/73235-il-nuovo-governo-chi-sono-ministri>.

M. R. Sahuquillo, *El partido de Zelenski gana una mayoría inédita en el Parlamento de Ucrania*, in *El país*, 22 luglio 2019, in <https://elpais.com/>.

Fonti giuridiche consultate:

Costituzione dell'Ucraina, in <https://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96%2D%E2%F0>

Commissione Elettorale Ucraina, in <https://www.cvk.gov.ua/>

Legge sulle elezioni parlamentari in Ucraina, in <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4061-17>.

Legge sul Regolamento della Verchovna Rada dell'Ucraina, in <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2591-17>.

Legge sul Consiglio dei Ministri dell'Ucraina, in <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18>