

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1449

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

GOZI, ZACCARIA

Modifiche alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, concernente l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia

Presentata l'8 luglio 2008

ONOREVOLI COLLEGHI! — La recente crisi del processo di integrazione europea, iniziata con la bocciatura del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa da parte di Francia e Paesi Bassi e proseguita, in ultima battuta, con il « no » irlandese al Trattato di Lisbona, rende evidente la necessità che il rilancio della politica europea sia operato a partire da un solido e diretto rapporto con i territori e con i cittadini. Oggi l'Europa è ancora percepita come un livello tecnocratico molto lontano dalle persone. Accorciare questa distanza costituisce, senza alcun dubbio, una priorità per il Paese anche in considerazione del fatto che il Parlamento europeo non è più una semplice assemblea consultiva, come al tempo in cui fu adottata la legge elettorale 24 gennaio 1979, n. 18, ma ha acquisito col tempo importanti poteri le-

gislativi che saranno ulteriormente rafforzati con la prossima riforma istituzionale.

Proprio per questo motivo, la presente proposta di legge è finalizzata a una revisione complessiva del sistema di elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia che consenta la realizzazione di tre obiettivi prioritari: stabilire un rapporto di stretta connessione tra territori, eletti e dimensione europea; contribuire allo sviluppo di una nuova classe politica europea sull'esempio di grande successo degli altri principali Stati membri dell'Unione europea; evitare l'eccessiva frammentazione della rappresentanza che indebolisce l'efficacia dell'azione politica del nostro Paese.

La semplice osservazione delle ultime due elezioni europee rileva come l'attuale sistema elettorale contraddice la sostanza

di tutte queste finalità. Tali competizioni hanno assunto, infatti, un contenuto squisitamente nazionale, diventando quasi esclusivamente un *test* sulla *performance* del Governo in carica e un'occasione di sperimentazione in vista delle elezioni successive.

A questo dato deve essere affiancata la considerazione che, a dispetto della valorizzazione di tutti i territori, con l'attuale sistema si verifica un fenomeno di spostamento dei seggi (*splitting*) dalle circoscrizioni minori, dal punto di vista demografico, verso quelle maggiori. Inoltre, all'interno di una medesima circoscrizione il sistema delle preferenze tende ad avvantaggiare i candidati provenienti dalle regioni più popolate a svantaggio degli altri. Il caso più emblematico è rappresentato dalla Sardegna, che, pur avendo una popolazione di 1.631.880 abitanti (pari al 24,7 per cento degli abitanti della V circoscrizione) non ha eletto, nelle ultime consultazioni elettorali, alcun parlamentare europeo.

In aggiunta a questo, deve essere sottolineato il fatto che l'attuale meccanismo del voto di preferenza su circoscrizioni molto ampie, oltre a rendere costosissime le campagne elettorali, limita oggettivamente la possibilità di selezionare una classe dirigente più consona alle competenze e alle complessità dell'arena comunitaria. In questo modo la possibilità di investire politicamente sulle capacità dei giovani e delle donne realmente interessati a vivere con serietà e fino in fondo il loro mandato ne risulta fortemente compromessa.

Infine, la mancanza di norme che riducano la frammentazione è tra le cause della scarsa influenza dei deputati italiani nel Parlamento europeo. Il più noto è il fatto che dal 1979 — data delle prime elezioni dirette — l'Italia, al contrario di tutti gli altri «grandi Paesi», non ha espresso nessun Presidente dell'assemblea stessa. Senza alcun dubbio, le cause di questa situazione sono molteplici, ma esistono limiti strutturali evidenti nel modo in cui il contingente italiano opera all'interno dell'assemblea di Strasburgo. Quello

più caratteristico è la dispersione tra i vari gruppi politici esistenti. Soltanto la metà dei 78 deputati italiani fa parte dei due gruppi principali: un valore molto più basso degli altri «grandi Paesi». Per questo motivo, la previsione di una soglia di sbarramento, non presente nel sistema vigente, sarebbe utile per evitare che l'impulso «aggregativo» e di anti-frammentazione impresso dal nuovo sistema sia vanificato dalla presenza di gruppi a forte radicamento territoriale, ma deboli a livello nazionale e del tutto estranei all'arena europea.

Ulteriori considerazioni critiche scaturiscono dal confronto con i sistemi elettorali degli altri Paesi europei. È possibile osservare, infatti, che in tutti gli Stati in cui è presente un'ulteriore suddivisione del territorio, rispetto al collegio unico nazionale, le circoscrizioni sono molto più piccole o numerose di quelle previste nella legge 24 gennaio 1979, n. 18. Il secondo dato, invece, concerne la modalità di espressione del voto di preferenza. Rispetto ai Paesi in cui sono previste le circoscrizioni elettorali, solo in Italia è possibile esprimere il voto di preferenza. Tutti gli altri optano per liste bloccate. Questa scelta è determinata dal fatto che, nella maggior parte dei casi, mentre nei Paesi in cui il territorio nazionale coincide con la circoscrizione elettorale, il rapporto tra cittadini ed eletti è rafforzato attraverso la possibilità di esprimere un voto di preferenza, negli altri casi la solidità di questo rapporto è garantita dall'ampiezza della circoscrizione elettorale.

Della possibilità di procedere a una revisione complessiva della legge 24 gennaio 1979, n. 18, si è discusso, nella XIII, nella XIV legislatura e — soprattutto — nella XV legislatura. A testimonianza del fatto che si tratta di una questione particolarmente sentita.

Nella scorsa legislatura, in particolare, dalla discussione di alcune proposte di modifica della legge 24 gennaio 1979, n. 18, la Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati giunse alla redazione di un testo unificato che affrontava quattro questioni fondamentali: la

regionalizzazione delle circoscrizioni elettorali e la conseguente risoluzione del fenomeno dello slittamento dei seggi, la questione della rappresentanza delle minoranze linguistiche riconosciute e l'eliminazione del voto di preferenza.

Per tutti i motivi illustrati, l'articolo 1, comma 1, della presente proposta di legge, che sostituisce l'articolo 2 della legge n. 18 n. 18 del 1979, rende coincidenti le circoscrizioni elettorali e i loro capoluoghi con le regioni e con i capoluoghi regionali al fine di garantire a ogni regione l'elezione di almeno un parlamentare europeo. La regione Trentino-Alto Adige è ripartita in due circoscrizioni, corrispondenti alle province autonome di Trento e di Bolzano, che sono i capoluoghi delle rispettive circoscrizioni elettorali.

Pur in presenza di circoscrizioni il nuovo comma 2 dell'articolo 2 della legge n. 18 del 1979 prevede la ripartizione proporzionale in sede nazionale per ottemperare alla norma-quadro europea che impone, per l'assegnazione dei seggi, l'adozione di un sistema proporzionale. I commi 3, 4 e 5 disciplinano il metodo di assegnazione dei seggi spettanti a ciascuna regione.

L'articolo 2 della presente proposta di legge riconsidera la modalità di presentazione delle liste in base alla nuova ampiezza delle circoscrizioni elettorali.

L'articolo 3 introduce, in combinato disposto con l'articolo 4, una formula elettorale che consente di esprimere un voto di preferenza pur essendo in presenza di liste bloccate.

Sull'eliminazione delle preferenze, prima ancora della considerazione di natura « politica » sul valore e sulla permanenza del voto di preferenza, si impone, inevitabilmente, una considerazione di carattere « tecnico » sul nuovo scenario normativo: in sette circoscrizioni le liste hanno un solo candidato, in quattro due candidati e in una tre candidati; in sette circoscrizioni il voto di preferenza non potrebbe essere espresso, in cinque consisterebbe nella scelta fra due o tre candidati. Per questo motivo, l'eliminazione

del voto di preferenza per un verso parificherebbe le circoscrizioni, o meglio, il voto degli elettori in tutte le circoscrizioni e, per altro verso, si eliminerebbe l'aspetto più dispendioso e più aggressivo della campagna elettorale.

Tuttavia, è impossibile non considerare la circostanza che l'espressione del voto di preferenza viene percepito dall'opinione pubblica come la modalità più democratica e trasparente nel processo di selezione della classe dirigente.

Per questo motivo, secondo il sistema proposto, gli elettori possono esprimere un voto di preferenza. I candidati che ottengono un numero di preferenze pari o superiore all'8 per cento dei voti validi per la lista all'interno di una circoscrizione elettorale risultano eletti. Se nessun candidato ottiene questo risultato oppure il numero di candidati che supera tale soglia è inferiore al numero di seggi da attribuire si considera l'ordine di presentazione dei candidati ai fini dell'attribuzione dei seggi restanti come se fossimo in presenza di liste bloccate. Viceversa, se il numero dei candidati che superano tale soglia è superiore ai seggi spettanti alla lista si eleggeranno i più votati come in un normale sistema che contempra le preferenze.

In questo modo si garantisce, nel contempo, ai cittadini la possibilità di votare ed eleggere candidati che abbiano molto consenso o che dimostrino un particolare radicamento territoriale e ai partiti la possibilità di individuare un ordine di priorità nell'elezione salvaguardando, qualora lo vogliano, categorie (donne e giovani) particolarmente penalizzate dalla preferenza unica.

L'articolo 5 introduce la clausola di sbarramento e il sistema di attribuzione dei seggi alle liste nel collegio unico nazionale procedendo poi a una riassegnazione di questi ultimi nelle circoscrizioni elettorali.

Infine, l'articolo 6 abroga la tabella A annessa alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, ed apporta una modifica di coordinamento all'articolo 35 della medesima legge.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. L'articolo 2 della legge 24 gennaio 1979, n. 18, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

« ART. 2. — 1. Le circoscrizioni elettorali e i loro capoluoghi coincidono rispettivamente con le regioni e con i capoluoghi regionali. La regione Trentino-Alto Adige è ripartita in due circoscrizioni, corrispondenti alle province autonome di Trento e di Bolzano, che sono i capoluoghi delle rispettive circoscrizioni elettorali.

2. Il complesso delle circoscrizioni elettorali costituisce il collegio unico nazionale.

3. L'assegnazione dei seggi alle singole circoscrizioni è effettuata sulla base dei risultati dell'ultimo censimento generale della popolazione, riportati dalla più recente pubblicazione ufficiale dell'Istituto nazionale di statistica, con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro dell'interno, da emanare contemporaneamente al decreto di convocazione dei comizi.

4. La ripartizione dei seggi di cui al comma 3 si effettua dividendo il numero degli abitanti della Repubblica per il numero dei membri spettanti all'Italia e attribuendo comunque un seggio ad ogni circoscrizione il cui numero di abitanti sia inferiore a tale quoziente.

5. I rimanenti seggi sono attribuiti alle altre circoscrizioni dividendo il totale del numero degli abitanti di queste ultime per il numero dei membri spettanti all'Italia, diminuito del numero dei seggi assegnati con le modalità di cui al comma 4, e distribuendo i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti ».

ART. 2.

1. Il secondo comma dell'articolo 12 della legge 24 gennaio 1979, n. 18, è sostituito dal seguente:

« La presentazione delle liste dei candidati deve essere sottoscritta da almeno 1.500 e da non più di 2.000 elettori iscritti nelle liste elettorali dei comuni compresi nelle circoscrizioni fino a 500.000 abitanti; da almeno 2.500 e da non più di 3.000 elettori iscritti nelle liste elettorali dei comuni compresi nelle circoscrizioni con più di 500.000 abitanti e fino a 1.000.000 di abitanti; da almeno 4.000 e da non più di 4.500 elettori iscritti nelle liste elettorali dei comuni compresi nelle circoscrizioni con più di 1.000.000 di abitanti ».

2. Il terzo comma dell'articolo 12 della legge 24 gennaio 1979, n. 18, è abrogato.

3. L'ottavo comma dell'articolo 12 della legge 24 gennaio 1979, n. 18, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

« Ciascuna lista deve comprendere un numero di candidati pari al numero dei membri da eleggere nella circoscrizione. In nessun caso la lista può comprendere un numero di candidati inferiore a tre ».

4. Il nono e il decimo comma dell'articolo 12 della legge 24 gennaio 1979, n. 18, sono abrogati.

ART. 3.

1. L'articolo 14 della legge 24 gennaio 1979, n. 18, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

« ART. 14. — 1. Ogni elettore può esprimere un voto di preferenza ».

ART. 4.

1. Il numero 4) del primo comma dell'articolo 20 della legge 24 gennaio 1979, n. 18, è sostituito dal seguente:

« 4) determina la graduatoria dei candidati che hanno ottenuto un numero di voti di preferenza non inferiore all'8 per cento dei voti di lista validamente espressi a livello circoscrizionale. Se nessun candidato ottiene il suddetto risultato o il numero di candidati che superano tale soglia risulta inferiore al numero di seggi complessivamente spettanti alla lista, la graduatoria per l'assegnazione dei seggi rimanenti segue l'ordine di presentazione della lista ».

ART. 5.

1. Il numero 3) del primo comma dell'articolo 21 della legge 24 gennaio 1979, n. 18, è sostituito dal seguente:

« 3) procede quindi alla distribuzione nelle singole circoscrizioni dei seggi assegnati alle liste di cui al numero 2) che abbiano superato la soglia del 3 per cento dei voti validamente espressi. A tal fine, determina il quoziente circoscrizionale di ciascuna circoscrizione dividendo il totale delle cifre elettorali circoscrizionali delle liste cui sono stati assegnati seggi a seguito delle operazioni di cui al numero 2) per il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione ai sensi dell'articolo 2. Nell'effettuare tale divisione non tiene conto dell'eventuale parte frazionaria del quoziente. Divide quindi la cifra elettorale circoscrizionale di ciascuna lista per tale quoziente circoscrizionale. La parte intera del quoziente così ottenuto rappresenta il numero dei seggi da assegnare a ciascuna lista. Qualora a seguito di tale ripartizione una lista ottenga in sede nazionale un numero di seggi pari o maggiore di quanti gliene spettano ai sensi del numero 2), essa è esclusa dalle successive operazioni di assegnazione nelle singole circoscrizioni. Gli eventuali seggi eccedenti le sono sottratti,

uno per circoscrizione, fino a concorrenza dei seggi spettanti, secondo l'ordine decrescente delle cifre elettorali circoscrizionali. Gli eventuali seggi residui sono attribuiti alle liste seguendo la graduatoria decrescente delle parti decimali del quoziente ottenuto da ciascuna lista fino all'attribuzione di tutti i seggi spettanti alla circoscrizione. A tal fine le operazioni di calcolo procedono a partire dalla circoscrizione di minore dimensione demografica. Nell'assegnazione dei seggi non si prendono più in considerazione le liste che hanno già ottenuto tutti i seggi ad esse spettanti in base all'assegnazione di cui al numero 2). Al termine di tali operazioni, i seggi che eventualmente rimangono ancora da assegnare ad una lista sono attribuiti alla lista stessa nelle circoscrizioni ove essa abbia ottenuto i maggiori resti, utilizzando per primi i resti che non hanno già dato luogo all'attribuzione di seggi. Se alla lista in una circoscrizione spettano più seggi di quanti sono i suoi componenti, restano eletti tutti i candidati della lista e i seggi eccedenti sono assegnati alla medesima lista, uno per circoscrizione, seguendo la medesima graduatoria delle parti decimali, a partire dalle circoscrizioni che non hanno dato luogo ad assegnazione di seggi o, in subordine, seguendo la successione delle precedenti assegnazioni ».

ART. 6.

1. All'alinea del secondo comma dell'articolo 35 della legge 24 gennaio 1979, n. 18, le parole: « circoscrizioni di cui alla tabella A allegata alla presente legge » sono sostituite dalle seguenti: « circoscrizioni individuate ai sensi dell'articolo 2 ».

2. La tabella A annessa alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, e successive modificazioni, è abrogata.

€ 0,35



16PDL0007470