

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1491

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**BOCCHINO, CALDERISI, BERNINI BOVICELLI, BERTOLINI,
BIANCONI, CALABRIA, CRISTALDI, DE GIROLAMO, DISTASO,
GREGORIO FONTANA, LA LOGGIA, LAFFRANCO, ORSINI, PE-
CORELLA, SANTELLI, SBAI, STASI, STRACQUADANIO**

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

Presentata il 16 luglio 2008

ONOREVOLI COLLEGHI! — La legge n. 18 del 1979, che disciplina l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, richiede alcune modifiche. Esse riguardano l'aumento del numero delle circoscrizioni (e anche il metodo di attribuzione dei seggi nelle circoscrizioni al fine di assicurare che ciascuna di esse abbia un numero di eletti corrispondente al numero di seggi assegnati); l'introduzione di una soglia di sbarramento; la soppressione del voto di preferenza, prevedendo eventualmente un'autoregolamentazione delle procedure adottate dai partiti per la selezione dei candidati; l'introduzione di una norma che assicuri un'adeguata rappresentanza a ciascun genere.

Circoscrizioni elettorali. Le attuali cinque circoscrizioni sono eccessivamente ampie e comportano un certo squilibrio della rappresentanza rispetto al territorio (squilibrio che si determina sia tra le regioni che compongono ciascuna circoscrizione, sia tra le circoscrizioni medesime). Inoltre, la loro estensione comporta la necessità di liste di candidati eccessivamente ampie, circostanza che falsa il rapporto tra il candidato e il territorio. Se infatti si analizzano i dati statistici relativi alle passate elezioni, ci si accorge che molti degli eletti, nella realtà, fanno riferimento a territori molto circoscritti, all'interno dei quali raccolgono la gran parte delle preferenze. Sicché gli

eletti solo formalmente sono rappresentativi della circoscrizione, privilegiando in via pressoché esclusiva il rapporto e il contatto con frazioni di essa molto limitate. Va rilevato, infine, che l'ampiezza delle circoscrizioni e la conseguente ampiezza delle liste consente all'elettore una valutazione molto approssimativa dell'offerta che il partito gli propone e, a monte, costringe a una verifica assai imprecisa del modo con il quale l'eletto ha assolto al suo mandato.

La proposta formulata di seguito prevede che i 72 seggi spettanti all'Italia (1) siano ripartiti in circoscrizioni tendenzial-

mente corrispondenti alle regioni, accorpando quelle più piccole in modo che a ciascuna circoscrizione siano assegnati almeno due seggi. Considerato che la popolazione nazionale computata al censimento generale del 2001 è pari a 56.995.744 di abitanti e che il quoziente si stabilisce in 780.763 abitanti, nessuna circoscrizione può disporre di un numero di abitanti inferiore a 1.561.526 abitanti. In sostanza, si tratta di accorpate le cinque regioni più piccole che altrimenti avrebbero zero seggi o un solo seggio. Il prospetto delle circoscrizioni e dei seggi di viene pertanto il seguente:

CIRCOSCRIZIONE	POPOLAZIONE	SEGGI
1. Piemonte-Valle d'Aosta	4.334.225	6
2. Lombardia	9.032.554	11
3. Trentino-Alto Adige – Friuli Venezia Giulia	2.123.780	3
4. Veneto	4.527.694	6
5. Liguria	1.571.783	2
6. Emilia-Romagna	3.983.346	5
7. Toscana	3.497.806	4
8. Umbria-Marche	2.296.407	3
9. Lazio	5.112.413	7
10. Abruzzo-Molise	1.582.993	2
11. Campania	5.701.931	7
12. Puglia	4.020.707	5
13. Basilicata-Calabria	2.609.234	3
14. Sicilia	4.968.991	6
15. Sardegna	1.631.880	2
Totale	56.995.744	72

Le regioni Trentino-Alto Adige e Friuli Venezia Giulia, sebbene non siano contigue, sono state accorpate in un'unica circoscrizione come espressione delle regioni a statuto speciale del nord-est.

Nella scorsa legislatura era stato proposto nella I Commissione della Camera dei deputati un testo base con 21 circoscrizioni (una per regione o provincia autonoma di Trento e Bolzano). Tale ipotesi è da scartare per diverse ragioni, alcune di costituzionalità, altre di merito (2).

Soglia di sbarramento. Rispetto alle elezioni politiche, le elezioni europee presen-

tano una particolarità: non incidono sul circuito potere esecutivo-potere legislativo. In altri termini, nelle elezioni per il Parlamento europeo non si pone il problema di garantire la governabilità e il facile conseguimento di un rapporto di fiducia, né quello di agevolare la formazione di una maggioranza che possa sostenere il Governo. Per questo una direttiva dell'Unione europea raccomanda agli Stati membri l'adozione di un sistema proporzionale. Ciò non significa, però, che il principio di rappresentatività debba essere portato fino alle sue estreme conseguenze, favorendo la frammentazione e consen-

tendo anche a piccolissime forze di poter accedere a una rappresentanza parlamentare. Per questa ragione, la stessa direttiva dell'Unione europea consente ai Paesi membri di prevedere soglie di sbarramento fino a un massimo del 5 per cento.

Le contingenze politiche italiane consigliano di utilizzare tale opportunità. Nel nostro Paese, infatti, le ultime elezioni legislative sono state caratterizzate da una storica riduzione del numero dei partiti che hanno avuto accesso al Parlamento, segnando un'inversione di tendenza che ha privilegiato la nascita di grandi forze nazionali determinate dalla confluenza su base programmatica di diverse correnti di pensiero.

Si tratta di un fenomeno che segna la fuoriuscita dall'età delle ideologie forti e denota una modernizzazione in senso europeo del nostro sistema politico. Nel limite del possibile, è importante che questa tendenza non sia contraddetta dalle prossime elezioni europee. Quantomeno è auspicabile che non vi sia più un sistema elettorale che agevoli il tentativo di chiudere in una parentesi quanto accaduto il 13 e 14 aprile 2008 per tornare a pratiche antiche e superate.

Senza la presenza di una soglia di sbarramento esplicita, in concreto, l'attuale sistema di assegnazione dei seggi alle liste, fortemente proporzionale, consente l'accesso ai seggi anche a liste che conseguono un numero di voti pari a meno della metà del quoziente naturale nazionale. Con le norme vigenti, infatti, la soglia implicita di accesso è pari al valore del più piccolo resto che consegue l'assegnazione di un seggio. Nelle elezioni europee del 2004 l'ultimo seggio residuale è stato assegnato a una lista che ha ottenuto voti pari allo 0,67 per cento del totale nazionale dei voti validi.

Applicata ai risultati delle elezioni del 2004, una soglia del 3 per cento (circa 977.000 voti) farebbe scendere da 16 a 6 le liste che ottengono seggi; con quei risultati sarebbero ugualmente 6 le liste che accedono ai seggi applicando una soglia di sbarramento del 5 per cento (circa 1.630.000 voti).

Attribuzione dei seggi nelle circoscrizioni. Le norme vigenti non assicurano che le circoscrizioni abbiano un numero di eletti pari a quello dei seggi ad esse spettanti. Il peso proporzionale dei voti alle liste determina infatti il fenomeno della «trasmigrazione dei seggi», che aumentando il numero delle circoscrizioni andrebbe ad aggravarsi. Ferma restando la ripartizione dei seggi alle liste in sede di collegio unico nazionale, occorre allora assegnare i seggi nelle circoscrizioni ricorrendo a una formula analoga a quella adoperata dal cosiddetto «Mattarellum» per l'elezione della Camera dei deputati (legge n. 277 del 1993).

Parità di accesso alle candidature. Al fine di garantire un'adeguata rappresentanza a ciascun genere, in combinato disposto con l'abolizione del voto di preferenza, appare opportuna una modifica delle disposizioni vigenti con l'introduzione del divieto di inserire nelle liste più di due candidature consecutive relative allo stesso genere, pena la cancellazione dei candidati la cui collocazione in lista viola l'obbligo di alternanza. Tale norma garantisce in linea teorica una rappresentanza di ciascun genere pari a un terzo.

Soppressione del voto di preferenza. Negli ultimi tempi, in particolare a proposito delle elezioni politiche nazionali, si è da più parti ritenuto che il ripristino del voto di preferenza possa rappresentare l'attribuzione di una maggiore facoltà di scelta da parte dei cittadini. Solo ad un'analisi superficiale si può pensare che questa affermazione corrisponda al vero. Nelle democrazie moderne, caratterizzate da fenomeni di interconnessione politico-economica sempre più ampi, il meccanismo delle preferenze sfugge infatti a un utilizzo individuale basato prevalentemente sul convincimento e sull'individuazione della qualità, per divenire lo strumento di *lobbies* per lo più trasversali e non sempre di natura legale.

Le preferenze, inoltre, provocano inevitabilmente un ampliamento dei costi delle campagne elettorali e, più in gene-

rale, di tutta la politica. Determinano per lo più la necessità di coltivare rapporti clientelari e di « rientrare » dalle spese eventualmente sostenute per conseguire l'elezione.

Da ultimo, inevitabilmente le preferenze finiscono per indebolire i partiti, ben lontani ormai da quelle « macchine » politiche di massa fondate sull'integrazione sociale che hanno segnato il XX secolo. Il voto di preferenza favorisce la formazione di un sistema di correnti organizzate che mina l'unità di indirizzo del partito politico. Oggi che i partiti non sono più troppo forti bensì troppo deboli, ma sono comunque necessari al funzionamento del sistema politico, garantirne la funzione vuol dire consentire loro di selezionare la classe dirigente attraverso processi che assicurino la trasparenza dei meccanismi decisionali, e che pongano gli elettori nelle condizioni di premiare o sanzionare le loro scelte. A tal fine si è ritenuto di dover restringere le liste e ridimensionare l'ampiezza delle circoscrizioni, realizzando le condizioni affinché questi meccanismi di controllo possano essere attivati. Si tratta di una soluzione che, se confermata dalla prassi, potrà essere trasferita anche ad altre competizioni elettorali.

La soppressione del voto di preferenza comporta la necessità di modificare le disposizioni relative al collegamento delle liste espressione delle minoranze linguistiche (disposizioni che fanno riferimento alle preferenze e che vanno modificate facendo riferimento ai voti di lista).

(1) L'attribuzione all'Italia di 73 seggi è subordinata all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. In tal caso, in base ai dati del censimento generale della popolazione del 2001, il seggio ulteriore sarebbe assegnato alla circoscrizione Lombardia, che passerebbe pertanto da 11 a 12 seggi.

(2) *a)* ineguaglianza del voto (un seggio per 120.000 abitanti della Valle d'Aosta e un seggio per 1.200.000 abitanti del Friuli Venezia Giulia, con un rapporto da 1 a 10 tra minimo e massimo); *b)* trasformazione della partecipazione italiana al Parlamento europeo da rappresentanza del sistema politico nazionale a rappresentanza dei territori, cioè di « piccole patrie » che si sganciano dal filtro nazionale e finiscono in balia del rafforzamento tecnocratico delle istituzioni europee; *c)* nelle sette circoscrizioni dove si assegnerebbe un solo seggio la competizione elettorale diverrebbe di fatto uninominale-maggioritaria, inducendo le forze politiche a comportamenti dettati da convenienze locali in difformità dalle scelte nazionali; *d)* per assicurare un seggio ai partiti espressione delle minoranze linguistiche del Trentino-Alto Adige e della Valle d'Aosta (che hanno voti insufficienti con il riparto proporzionale) si dovrebbe adottare un criterio di favore o di privilegio, forzando il criterio della ripartizione proporzionale e dell'uguaglianza del voto, senza alcuna copertura costituzionale.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. Alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il secondo comma dell'articolo 12 è sostituito dal seguente:

« Le liste dei candidati devono essere sottoscritte da almeno 5.000 e da non più di 7.500 elettori iscritti nelle liste elettorali dei comuni compresi nelle circoscrizioni fino a 2 milioni di abitanti; da almeno 7.500 e da non più di 10.000 elettori iscritti nelle liste elettorali dei comuni compresi nelle circoscrizioni con più di 2 milioni di abitanti e fino a 4 milioni di abitanti; da almeno 10.000 e da non più di 12.500 elettori iscritti nelle liste elettorali dei comuni compresi nelle circoscrizioni con più di 4 milioni di abitanti e fino a 6 milioni di abitanti; da almeno 12.500 e da non più di 15.000 elettori iscritti nelle liste elettorali dei comuni compresi nelle circoscrizioni con più di 6 milioni di abitanti »;

b) dopo il sesto comma dell'articolo 12 è inserito il seguente:

« Ciascuna lista deve comprendere candidati di entrambi i generi. Nella successione delle candidature delle liste di circoscrizioni alle quali sono assegnati più di due seggi nessun genere può essere presente consecutivamente oltre il secondo. L'ufficio elettorale circoscrizionale cancella dalla lista i candidati la cui collocazione viola l'obbligo di alternanza »;

c) l'ottavo comma dell'articolo 12 è sostituito dal seguente:

« Nelle circoscrizioni cui sono assegnati due seggi ciascuna lista deve comprendere due candidati. Nelle altre circoscrizioni ciascuna lista deve comprendere un numero di candidati non minore di tre e non

maggiore del numero dei membri da eleggere »;

d) l'articolo 14 è abrogato;

e) il secondo comma dell'articolo 15 è sostituito dal seguente:

« I contrassegni devono essere riprodotti sulle schede con il diametro di centimetri tre »;

f) il numero 2) del primo comma dell'articolo 18 è abrogato;

g) i numeri 3) e 4) del primo comma dell'articolo 20 sono abrogati;

h) dopo il numero 1) del primo comma dell'articolo 21 è inserito il seguente:

« 1-*bis*) individua quindi le liste che abbiano conseguito sul piano nazionale almeno il 5 per cento dei voti validi espressi »;

i) i numeri 2) e 3) del primo comma dell'articolo 21 sono sostituiti dai seguenti:

« 2) tra le liste di cui al numero 1-*bis*) procede al riparto dei seggi in base alla cifra elettorale nazionale di ciascuna lista. A tal fine divide la cifra elettorale nazionale di ciascuna lista ammessa alla ripartizione dei seggi, o di gruppi di liste formati a norma dell'articolo 12, successivamente per 1, 2, 3, 4, ... sino a concorrenza del numero di seggi da assegnare e quindi sceglie, tra i quozienti così ottenuti, i più alti in numero eguale a quello dei seggi da assegnare, disponendoli in una graduatoria decrescente. Ciascuna lista, o gruppo di liste, ottiene tanti seggi quanti sono i quozienti ad essa appartenenti compresi nella graduatoria. A parità di quoziente, nelle cifre intere e decimali, il seggio è attribuito alla lista che ha ottenuto la maggiore cifra elettorale e, a parità di quest'ultima, per sorteggio;

3) procede quindi alla distribuzione nelle singole circoscrizioni dei seggi assegnati alle liste di cui al numero 2). 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 di 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 ottenuta rappresenta il numero dei seggi da assegnare a ciascuna lista. Qualora da 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, sino 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 sino 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 abbiano 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 abbiano 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 »;

l) al primo comma dell'articolo 22, le parole « seguendo la graduatoria prevista al numero 4) dell'articolo 20 » sono sostituite dalle seguenti: « seguendo l'ordine di successione dei candidati nella lista »;

m) il secondo e il terzo comma dell'articolo 22 sono sostituiti dai seguenti:

« Quando in una circoscrizione sia costituito un gruppo di liste con le modalità indicate nell'articolo 12, ai fini dell'assegnazione dei seggi alle singole liste che compongono il gruppo, l'ufficio elettorale circoscrizionale procede al riparto dei seggi ad esse complessivamente assegnati. A tal fine divide il totale delle cifre elettorali circoscrizionali di tutte le liste collegate per il numero dei seggi da attribuire, ottenendo così il quoziente elettorale dell'assegnazione. Nell'effettuare la divisione trascura l'eventuale parte frazionaria del quoziente. Attribuisce quindi ad ogni lista tanti seggi quante volte il quoziente elettorale dell'assegnazione risulti contenuto nella cifra elettorale circoscrizionale di ciascuna lista. I seggi che rimangono ancora da attribuire sono rispettivamente assegnati alle liste per le quali le ultime divisioni hanno dato maggiori resti e, in caso di parità di resti, a quelle liste che abbiano avuto la maggiore cifra elettorale circoscrizionale. A parità di cifra elettorale circoscrizionale si procede a sorteggio. Si considerano resti anche le cifre elettorali circoscrizionali che non hanno raggiunto il quoziente elettorale dell'assegnazione.

Qualora da tali operazioni la lista di minoranza linguistica collegata non abbia ottenuto alcun seggio, ad essa è assegnato il seggio attribuito in corrispondenza dell'ultimo resto utilizzato, purché al complesso delle liste collegate siano stati assegnati nella circoscrizione almeno due seggi e la lista di minoranza linguistica abbia ottenuto nella circoscrizione un numero di voti validi non inferiore a 50.000 »;

n) la tabella A è sostituita dalla tabella A di cui all'allegato 1 annesso alla presente legge;

o) la tabella *B* è sostituita dalla tabella *B* di cui all'allegato 2 annesso alla presente legge.

2. L'articolo 56 del codice delle pari opportunità tra uomo e donna, di cui al decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, è sostituito dal seguente:

« ART. 56. — (*Pari opportunità nell'accesso alla carica di membro del Parlamento europeo*). — 1. In materia di pari opportunità nell'accesso alla carica di membro del Parlamento europeo si applicano le disposizioni di cui all'articolo 12, settimo comma, della legge 24 gennaio 1979, n. 18 ».

ALLEGATO 1

(articolo 1, comma 1, lettera n)

« TABELLA A

CIRCOSCRIZIONI ELETTORALI	CAPOLUOGO DELLA CIRCOSCRIZIONE
I Piemonte-Valle d'Aosta	Torino
II Lombardia	Milano
III Trentino-Alto Adige-Friuli Venezia Giulia	Trieste
IV Veneto	Venezia
V Liguria	Genova
VI Emilia-Romagna	Bologna
VII Toscana	Firenze
VIII Umbria-Marche	Ancona
IX Lazio	Roma
X Abruzzo-Molise	L'Aquila
XI Campania	Napoli
XII Puglia	Bari
XIII Basilicata-Calabria	Reggio di Calabria
XIV Sicilia	Palermo
XV Sardegna	Cagliari

».

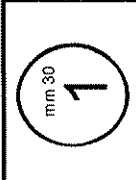
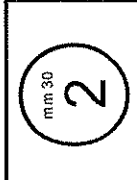
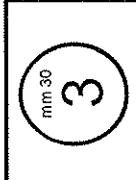
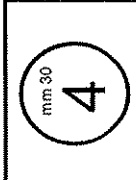
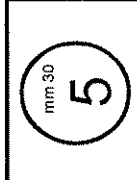
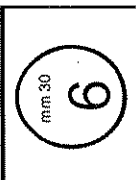
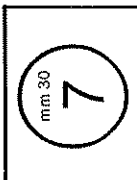
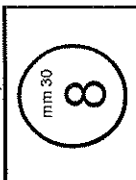
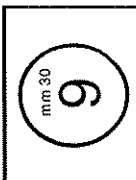
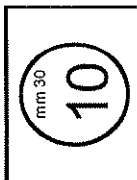
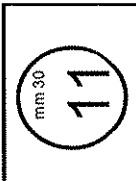
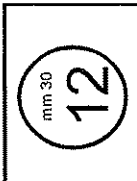

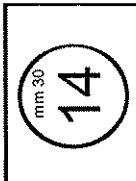
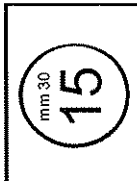
ALLEGATO 2

(articolo 1, comma 1, lettera o))

« TABELLA B

TABELLA B

MODELLO DELLA SCHEDA DI STATO
PER LA ELEZIONE DEI MEMBRI DEL PARLAMENTO EUROPEO SPETTANTI ALL'ITALIA
PARTE INTERNA DELLA SCHEDA

PARTE I	PARTE II	PARTE III	PARTE IV
    	    	    	

N.B. La scheda è suddivisa in quattro parti uguali: le prime tre, iniziando da sinistra, vengono usate per la stampa dei contrassegni e possono contenere ciascuna cinque spazi per un numero complessivo di quindici. I contrassegni sono riprodotti nella dimensione di centimetri tre di diametro. Quando le liste da inserire sono da 15 a 20 viene utilizzata la parte quarta della scheda; nel caso in cui siano più di 20, la scheda comprenderà una parte quinta ed eventuali parti successive sufficienti per la stampa dei contrassegni di tutte le liste ammesse, facendo comunque in modo che in ogni parte non siano contenuti più di 5 contrassegni. I contrassegni delle liste devono essere disposti secondo l'ordine risultato dal sorteggio di cui all'articolo 13, progredendo dall'alto in basso e quindi da sinistra a destra. La scheda deve essere piegata verticalmente in modo che la prima parte ricada sulla seconda, il tutto sulla terza e successivamente sulla quarta ed eventualmente sulla quinta e sesta e su quelle successive, seguendo il verso delle pieghe verticali equidistanti fra loro. La scheda così piegata, deve essere ripiegata orizzontalmente a metà, in modo da lasciare esaneamente la parte stampata con le indicazioni di rito.

».

€ 0,35



16PDL0007110