

CAMERA DEI DEPUTATI - XVI LEGISLATURA
Resoconto della I Commissione permanente
(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni)

Mercoledì 8 ottobre 2008

SEDE REFERENTE

Mercoledì 8 ottobre 2008. - Presidenza del presidente Donato BRUNO. - Interviene il ministro per la semplificazione normativa Roberto Calderoli e il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Aldo Brancher.

La seduta comincia alle 14.55.

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

C. 22 Zeller, C. 646 Cicu, C. 1070 Palomba, C. 1449 Gozi, C. 1491 Bocchino, C. 1507 Soro e C. 1692 Lo Monte.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato da ultimo, nella seduta del 2 ottobre 2008.

Doris LO MORO (PD) osserva preliminarmente che lo svolgimento dell'esame del provvedimento in oggetto è stato approfondito e che sembra emersa la possibilità di un serio confronto finalizzato ad approvare una legge efficace.

Le diverse questioni di fondo in esame non dovrebbero però essere approfondite singolarmente, in quanto sono collegate tra loro. Una questione che però assume importanza prevalente è quella della dimensione delle circoscrizioni, in quanto dalla sua definizione derivano conseguenze significative anche su altri aspetti, in primo luogo sul voto di preferenza. In proposito ritiene che la finalità da perseguire dovrebbe essere quella di coinvolgere l'elettorato nella scelta della sua rappresentanza, avvicinandolo alle istituzioni comunitarie: in quest'ottica, una circoscrizione elettorale di dimensioni contenute potrebbe bilanciare l'assenza del voto di preferenza, consentendo comunque all'elettorato di sentirsi adeguatamente rappresentato.

La legge elettorale vigente per l'elezione dei membri italiani del Parlamento europeo presenta aspetti obsoleti. È una legge che andrebbe interamente ripensata, essendo collegata ad una realtà, quale è quella europea, profondamente mutata rispetto al 1979, anno di entrata in vigore della legge stessa. L'Europa è cambiata rispetto al allora: in particolare è cresciuto il ruolo ed il peso assunto nei procedimenti decisionali comunitari dal Parlamento europeo, che oggi richiede una adeguata rappresentanza nazionale, qualificata e consapevole delle proprie responsabilità. Questo tipo di rappresentanza può essere ottenuta solo a patto di prevedere una soglia di sbarramento non eccessivamente elevata o circoscrizioni elettorali di dimensioni contenute. Si tratta di problematiche che emergono anche dalla lettura della relazione introduttiva del relatore, che a proprio avviso ha dimostrato di possedere consapevolezza al riguardo.

Con specifico riferimento al tema del voto di preferenza, osserva che anche a livello comunitario sembra maturare una linea di tendenza ad esso favorevole: in proposito dichiara di condividere gli interventi svolti dai rappresentanti dell'UDC. Il voto di preferenza, sul quale tuttavia dichiara di non avere una posizione predefinita, avrebbe senza dubbio il merito di riavvicinare gli elettori alla politica, rendendoli parte attiva nella selezione della classe dirigente.

Angelo CERA (UdC), rileva le proposte di legge in esame propongono le seguenti principali modifiche: l'abolizione della preferenza; l'introduzione di una soglia di sbarramento; l'aumento del numero delle circoscrizioni elettorali; e l'introduzione di meccanismi intesi a riequilibrare il rapporto tra i generi nella rappresentanza parlamentare.

Quanto al voto di preferenza, due delle proposte in discussione (a prima firma Zeller e Bocchino) ne propongono l'abolizione, con l'introduzione di liste bloccate sul modello di quelle previste dall'attuale legge elettorale per il Parlamento. A suo avviso, si finisce però in questo modo per attribuire alle segreterie dei partiti un vero e proprio potere di scelta dei parlamentari, togliendolo ai cittadini-elettori, come già successo per le elezioni dell'ultimo Parlamento. È stato detto che il sistema è previsto in altri Paesi membri dell'Unione europea. In quei Paesi, tuttavia, il sistema dei partiti non ha conosciuto la torsione *leaderistica* e plebiscitaria che si è avuta in Italia dopo il 1992-1994. Abolire il voto di preferenza senza contestualmente garantire trasparenza e democraticità nella scelta dei candidati da parte dei partiti servirebbe solo a rafforzare la tendenza - questa sì senza riscontro in Europa - a trasformarli sempre più in strutture di potere al servizio di ristrette oligarchie, quando non di singoli *leader*.

Quanto, poi, all'argomento che il voto di preferenza costituirebbe un fattore di crescita delle spese elettorali, osserva che l'obiettivo di ridurle può essere altrettanto ed anzi più efficacemente perseguito con altri strumenti, ad esempio prevedendo un tetto alle spese da parte di ogni candidato. Ricorda che il Parlamento europeo ha deciso di predisporre una relazione sulle modalità della propria elezione. Il relatore, il liberal-democratico Andrew Duff, lo scorso 18 gennaio ha presentato un documento in cui tra l'altro figura la proposta di raccomandare agli Stati membri l'adozione di leggi elettorali che consentano il voto di preferenza.

Ritiene che eliminare la preferenza equivarrebbe a mettere il bavaglio al popolo, proprio nel momento in cui la qualità della politica scende inesorabilmente di livello e il Parlamento si è ridotto a un caravanserraglio in cui tanti cortigiani ubbidiscono allo schiocco di pochi padroni. Di questo passo, il Parlamento verrà svuotato sempre di più delle sue competenze, la qualità della politica si assottiglierà ancora, la vita democratica andrà verso un pauroso e inesorabile dirupo. Per evitare tutto ciò, bisogna tornare a far scegliere i cittadini, che continuano a disaffezionarsi dalla politica e ad alimentare l'antipolitica.

In relazione alla soglia di sbarramento, osserva che la sua *ratio* è di garantire la «governabilità» nei sistemi in cui esiste un rapporto di fiducia tra l'Esecutivo e il Parlamento. L'introduzione di una soglia di sbarramento per l'elezione del Parlamento europeo, dunque, è inopportuna in quanto sacrifica la rappresentatività dell'organo senza giovare alla *governance* del sistema europeo.

Quanto al numero delle circoscrizioni elettorali ed alle pari opportunità, chiarisce che non vi si soffermerà per ragioni di tempo. Per l'Unione di Centro, il punto essenziale è il ritorno alle preferenze: solo tornando a far scegliere i cittadini, infatti, si potranno garantire la reale efficienza del sistema dei collegi e le vere pari opportunità per le donne, che si assicurano affidando ai cittadini la scelta delle donne più presenti sul territorio, più capaci e attente alle loro esigenze, e non inserendo le donne in Parlamento sulla base di criteri di preferenza discrezionali. Conclude affermando che la soglia di sbarramento non spaventa l'Unione di centro, che può contare su una forte base territoriale e che intende condurre la sua battaglia con la stessa tenacia e determinazione che le ha fatto scegliere, nelle scorse elezioni, di non adeguarsi al bipartitismo forzato.

Anna Maria BERNINI BOVICELLI (PdL), premesso che si soffermerà soltanto sul tema delle pari opportunità tra donne e uomini, che le sta particolarmente a cuore, dichiara innanzitutto di non essere mai stata particolarmente favorevole alla soluzione delle quote riservate come strumento per assicurare la parità dei generi nella rappresentanza. Peraltro, se è vero che le pari opportunità certamente non sono garantite dalle preferenze, probabilmente non lo sono neanche dal sistema delle liste bloccate proposto nel progetto di legge di cui è cofirmataria. Ricorda che il principio delle pari opportunità tra uomini e donne ha fondamento negli articoli 3 e 51, ma anche 48, a suo

avviso, della Costituzione, nei trattati comunitari e nella Carta dei diritti dell'Unione europea. A fronte dell'ampia enunciazione del principio, la presenza delle donne nella politica è cresciuta negli ultimi dieci anni in Europa in modo fortemente disomogeneo da Paese a Paese, senza contare che spesso, anche dove elette, le donne hanno finito col rivestire ruoli marginali. In ogni caso, dall'esame delle legislazioni degli altri Stati dell'Unione europea in materia di pari opportunità nella rappresentanza politica emerge che tre sono le vie possibili per perseguire l'obiettivo: la prima è quella di prevedere un certo numero di seggi riservati alle donne nel Parlamento, il che obbliga i partiti a comportarsi di conseguenza nella formazione delle liste elettorali; la seconda è quella di prevedere l'obbligo di strutturare le liste riservando in esse una determinata quota alle donne e alternando uomini e donne con una frequenza commisurata alla quota riservata; la terza soluzione è quella che vede il problema delle pari opportunità affrontato direttamente a livello di statuti dei partiti. Personalmente, preferisce la terza soluzione, in quanto è la meno invasiva e la più rispettosa dell'autonomia organizzativa dei partiti, nonché la più efficace sul lungo periodo. Ritiene tuttavia che, in vista dell'affermazione della cultura delle pari opportunità e della sua diffusione anche all'interno dei partiti, sia in un primo momento opportuno un qualche obbligo di legge. A suo avviso, la soluzione migliore, nel contesto italiano, è quella dell'alternanza di uomini e donne nelle liste, a condizione però di stabilire una efficace sanzione nei confronti dei partiti che violino l'obbligo di alternanza. Di regola, la sanzione ha carattere pecuniario, consistendo nella riduzione del rimborso elettorale spettante al partito che viola l'obbligo di alternanza. Alcuni Paesi, tuttavia, hanno stabilito sanzioni più drastiche: dalla nullità delle candidature maschili eccedenti rispetto all'ordine di alternanza fino alla irricevibilità delle liste che violano l'obbligo di alternanza. A suo avviso, la prima soluzione deve ritenersi preferibile in quanto prevede effetti meno drastici in caso di inottemperanza ed è dunque adatta a fungere da misura provvisoria di accompagnamento in vista di una futura auspicabile autoregolamentazione dei partiti sulla materia. Preannuncia quindi la presentazione di emendamenti in tal senso.

Amedeo CICCANTI (UdC), ritenendo che la maggioranza abbia già fatto le sue scelte, intende soltanto lasciare alle cronache parlamentari la sua testimonianza a denuncia di un percorso involutivo della democrazia italiana. A suo avviso, la riforma della legge elettorale europea dovrebbe mirare al consolidamento del sentimento di appartenenza europea nei cittadini e alla garanzia della qualità della democrazia. Da sempre i costituenti europei hanno pensato non a un'Europa dei mercati, ma a un'Europa dei popoli, puntando ad approfondire nella cultura e nella coscienza degli europei i valori unificanti della nuova realtà politica che si andava a costruire. L'elezione diretta del Parlamento europeo con un sistema proporzionale - un sistema che garantisce la rappresentanza e quindi la diversità - è una scelta di campo ben precisa in tal senso. La rappresentanza è quindi un valore da sostenere ed esaltare in vista dell'unità europea. C'è bisogno di più Europa nelle coscienze degli europei, e non di meno Europa.

Ciò premesso, avverte che si limiterà ad approfondire le questioni relative alla soglia di sbarramento e alla soppressione della preferenza, trattando sinteticamente le altre questioni. Quanto all'accesso alle candidature, si tratta a suo avviso di una questione democratica: impedire significa restringere il rapporto elettorale; favorire, però, significa anche violare l'uguaglianza tra i competitori.

Condivide le perplessità del relatore su alcune fattispecie di incandidabilità. L'incandidabilità non esiste, oggi, per il Parlamento nazionale, ma solo per regioni ed enti locali. Anche nella legge elettorale europea la carenza di requisiti essenziali ai fini dell'elettorato passivo rientra piuttosto nella fattispecie dell'ineleggibilità. La stessa giurisprudenza amministrativa e della Corte costituzionale ha stabilito tra ineleggibilità e incompatibilità una linea di demarcazione assai flebile. È meglio quindi attenersi alla legislazione elettorale europea in materia di incompatibilità, implementandola solo sul lato delle fattispecie relative ai responsabili di reati particolarmente gravi contro la pubblica Amministrazione e inerenti alla malavita organizzata.

Altra questione su cui occorre soffermarsi, a suo avviso, è la rappresentanza di genere. Il tempo è maturo per fare passi avanti garantendo la pari opportunità a uomini e donne, meglio se

consentendo all'elettore un doppio voto di genere. Il sistema delle penalizzazioni nei rimborsi elettorali è un valido strumento di condizionamento, ma poco decisivo per l'ottenimento dei risultati attesi e i dati lo confermano.

Venendo alla questione relativa alle circoscrizioni elettorali, l'innalzamento del numero, nella finalità di recuperare lo squilibrio territoriale, è condivisibile. Però con la proposta di legge C. 1491 lo squilibrio rimane. È invece molto più equilibrata territorialmente la proposta di legge C. 1507, che raggiunge lo scopo senza mantenere anche le attuali alterazioni della vigente legislazione. Inoltre, la proposta di legge C. 1507 consente pari opportunità a tutte le liste che superano il 5 per cento ovvero maggiori opportunità di eleggere in ogni circoscrizione propri rappresentanti, in ragione del maggior numero di candidati da eleggere. Il suo gruppo condivide quindi la proposta di legge C. 1507 e l'idea generale del Collegio unico nazionale.

Quanto alla soglia di sbarramento al 5 per cento, il relatore ha sottolineato che lo scopo di essa è di ridurre la frammentazione del sistema politico, anche al fine di capitalizzare la semplificazione della rappresentanza elettorale conseguente alle elezioni per il Parlamento nazionale dello scorso 14 aprile. Tuttavia la semplificazione si è avuta soprattutto per via politica sulla base di una soglia di sbarramento al 4 per cento. Quindi, il processo di semplificazione si può avere dal basso.

Fa inoltre osservare al relatore che nessuno dei due grandi partiti - Popolo della libertà e Partito democratico - affermatosi nel Parlamento nazionale fa parte delle grandi famiglie europee del Partito popolare europeo o del Partito socialista europeo. Quelle grandi opzioni culturali e politiche europee sono invece rappresentate dall'Unione di centro e dal Partito socialista italiano, che con la soglia di sbarramento al 5 per cento sono fortemente messe a rischio. Lo stesso discorso vale per la destra radicale e la sinistra radicale, che in Italia sono fuori dal Parlamento nazionale, ma sono presenti nel Parlamento europeo, sia pure in forma minoritaria. Certamente non è la soglia di sbarramento a determinare la democraticità di una legge elettorale, ma sicuramente ne verifica il tasso.

Il relatore ha poi argomentato a favore delle liste bloccate e dell'abolizione delle preferenze sulla base di affermazioni apodittiche, esprimendo più convincimenti di carattere etico e ideologico che ragionamenti sulla qualità democratica della sua proposta. Tutti i suoi argomenti potrebbero essere ribaltati: infatti non si può negare che la preferenza sia un'opportunità in più per l'elettore, che oltre a scegliere il programma del partito, sceglie anche quali uomini sono più in grado di attuarlo nelle sedi istituzionali; né si può sostenere che l'elettore non sia in grado di scegliere gli individui tecnicamente preparati se poi è in grado di scegliere programmi e liste. Quanto al costo delle compagne elettorali, esso è sostenuto normalmente dal partito di riferimento della lista.

Per quanto riguarda poi il rapporto clientelare del candidato con l'elettore e la degenerazione correntizia, chiarisce innanzitutto che il suo gruppo sostiene non le preferenze plurime ma la preferenza unica, secondo la scelta fatta dagli italiani con il referendum del 1993. Detto questo, segnala che la critica del relatore è riferita ad un passato di equilibri istituzionali che non ci sono più ovvero non hanno niente a che vedere con una elezione europea. Con la modifica dell'articolo 117 della Costituzione, infatti, tutti i diritti ed i rapporti economici e sociali passano dallo Stato alle regioni e agli enti locali. Allo Stato rimangono solo poteri limitati, nell'esercizio dei quali non può esserci clientela e corruzione individuale. Se clientela e corruzione c'è, è a livello di sistema, cioè di partiti e gruppi parlamentari, ma non di singoli parlamentari. Se questo è vero per il Parlamento nazionale a maggior ragione lo è per il Parlamento europeo, che non ha neanche il potere legislativo.

Rimangono invece tutte valide le argomentazioni contro le liste bloccate, che hanno portato a un Parlamento nazionale costruito su parentele e legami personali di ogni genere. Né è vero quel che sostiene il relatore, ossia che le liste bloccate sarebbero usate da tutti i più grandi Paesi europei. Dall'esame delle legislazioni straniere emerge infatti che il sistema delle liste bloccate e dei candidati nominati riguarda una ristrettissima cerchia di nazioni.

In conclusione, per queste e altre ragioni che saranno spiegate agli italiani, preannuncia che

l'opposizione alla proposta di riforma della maggioranza da parte del gruppo UDC sarà convinta e determinata.

Karl ZELLER (Misto-Min.ling.) fa presente che l'abolizione delle preferenze e l'introduzione di una soglia di sbarramento costituirebbero ostacoli invalicabili per le minoranze politiche come la forza alla quale appartiene, tanto più che l'attuale legge elettorale europea prevede che gli esponenti delle minoranze linguistiche possano candidarsi esclusivamente in collegamento con altra lista. Si tratta di un meccanismo che pone le minoranze linguistiche in difficoltà, in quanto le costringe a chiedere ad altre formazioni politiche di accettare il collegamento, il quale costituisce un peso per la lista collegata, in quanto implica la potenziale perdita di un seggio. Inoltre, il collegamento impone alle minoranze linguistiche di schierarsi per una parte politica piuttosto che per l'altra, mentre esse sono piuttosto composite al proprio interno, accogliendo orientamenti politici diversi. Auspica pertanto che si possa addivenire ad una soluzione condivisa del problema da lui segnalato, in modo da non impedire alle minoranze linguistiche una rappresentanza nel Parlamento europeo.

Calogero MANNINO (UdC) dichiara che la sua parte politica aveva sperato nella presentazione di un disegno di legge del Governo, in quanto l'originaria posizione del ministro Calderoli e del suo partito sembrava contenere un'apertura alle minoranze sui temi in discussione; soprattutto, sembrava orientata al mantenimento di un sistema proporzionale correttamente inteso, vale a dire un sistema che favorisse, sì, la semplificazione politica, ma senza imporre la riduzione del panorama politico ad uno o due partiti, come invece fa la proposta di legge della maggioranza, che tende di fatto ad imporre al Paese un assetto bipartitico: una scelta che il suo gruppo non condivide e che contrasterà in ogni modo. Ad avviso del suo gruppo, infatti, all'Italia serve un sistema politico efficiente, ma non costruito contro la sua tradizione, che è fatta di diversi filoni ideali, ciascuno con una precisa identità, i quali costituiscono le linee guida per l'aggregazione delle forze politiche. Ricorda incidentalmente al relatore, il quale proviene dalle file dei radicali, che senza la preferenza e con lo sbarramento, il suo partito d'origine non sarebbe mai entrato in Parlamento. È quindi sbagliato tentare di ridurre forzatamente lo schema politico a due soli partiti. La speranza era che la Lega Nord, per la sua origine anomala ed esogena rispetto al sistema dei partiti formati nel dopoguerra, non intendesse partecipare a questo tentativo di semplificare con la forza il sistema politico.

Ritiene, comunque, che il tema principale non sia quello della soglia di sbarramento, ma quello delle preferenze. Ricorda come l'esistenza delle preferenze abbia permesso alla Democrazia cristiana di evitare la concentrazione oligarchica e come la preferenza permetta all'elettore di incidere nella vita interna dei partiti. Invita inoltre a riflettere sul fatto che alla lunga può risultare dannoso al Paese un sistema elettorale funzionale al modello di partito creato dal Presidente del Consiglio: infatti la genialità politica di quest'ultimo, che egli è pronto a riconoscere, ha un carattere del tutto eccezionale, mentre per costruire qualcosa di duraturo occorre tenere presente la normalità. Invita altresì a riflettere sul fatto che i sistemi elettorali devono assicurare il carattere essenziale della democrazia, che è la rappresentanza delle minoranze e delle tradizioni culturali e ideali e sul fatto che la preferenza è uno strumento indispensabile anche per garantire la parità di genere.

Alessandro NACCARATO (PD) ricorda che la legge elettorale dovrebbe essere lo strumento per garantire la rappresentanza dei cittadini e non per risolvere i problemi politici della maggioranza che la approva. Dalla relazione del deputato Calderisi traspare invece chiaramente la volontà di servirsi della riforma della legge elettorale europea come di un mezzo per favorire la nascita del Partito della libertà: la soppressione delle preferenze eviterà infatti le conte interne alle due componenti del partito da costituire, agevolandone la fusione.

Non condivide poi per nulla la tesi del relatore secondo cui occorrerebbe perseguire un modello di partito ipercentralistico, imperniato sul suo *leader*. Si tratta di un modello che pone fondamentali questioni di democrazia. Quanto poi alla tesi sostenuta dal relatore secondo cui le preferenze

indebolirebbero i partiti, fa presente che il sistema elettorale proporzionale con voto di preferenza è quello che, dopo l'esperienza del fascismo, ha assicurato al Paese una straordinaria rinascita democratica, avvicinando agli ideali di libertà e democrazia generazioni che avevano conosciuto la dittatura e che rischiavano pericolose derive qualunquiste.

Per quanto riguarda poi la misura della soglia di sbarramento proposta dalla maggioranza, vale a dire quella del 5 per cento, ritiene che questa dovrebbe essere motivata. Diversamente è fondato il sospetto che tale scelta sia meramente funzionale all'obiettivo di impedire alle forze politiche sgradite l'accesso anche al Parlamento europeo. Si tratta tuttavia di forze che hanno un profondo radicamento e un ampio consenso nel Paese, e che rischiano, se estromesse dalla rappresentanza democratica, di dar vita a derive antisistemiche. Né, ancora, ritiene corretta la tesi del relatore secondo cui le preferenze sarebbero uno strumento di *lobby* trasversali. Si tratta di una tesi smentita dai fatti, dal momento che il passaggio al sistema elettorale maggioritario o addirittura all'elezione diretta - di sindaci o presidenti di provincia o regione - non ha ridotto i fenomeni di corruzione. La verità, a suo parere, è che il lobbismo prescinde dal sistema elettorale ed è un fenomeno separato. Si dice convinto che l'eliminazione della preferenza accrescerà la distanza tra gli elettori e le istituzioni, indebolendo ulteriormente la rappresentanza politica dei partiti.

Per quanto riguarda, infine, il tema dell'ineleggibilità, ritiene opportuno riflettere sull'ipotesi di trasformare in incandidabilità alcune delle attuali ineleggibilità, in quanto servirebbe ad evitare le candidature di bandiera, le quali generano disaffezione o ostilità nell'elettore, svuotando di senso la sua scelta. In conclusione, si augura che si possa addivenire a una legge elettorale il più possibile condivisa.

David FAVIA (IdV) si sofferma sui principali nodi problematici del provvedimento in esame.

Al riguardo dichiara di non condividere la previsione di alcuna soglia di sbarramento, che assumerebbe caratteri punitivi nei confronti delle formazioni politiche che comunque godono di una loro rappresentanza. Sarebbe invece preferibile prevedere una formula proporzionale pura.

Per quanto concerne il numero delle circoscrizioni elettorali, ritiene opportuna una loro ridefinizione in termini congrui ed omogenei, ritenendo inadeguato sia l'attuale numero di cinque, sia la prospettata riforma volta ad aumentarlo a quindici.

Si sofferma quindi sul tema del voto di preferenza, non condividendo al riguardo la tesi secondo cui esso favorirebbe l'azione di *lobbies* delinquenti, che potrebbero rivolgere la loro azione tanto nei confronti dell'elettorato quanto nei confronti dei partiti all'atto della scelta delle candidature.

Conclude affermando che il proprio gruppo ritiene imprescindibile prevedere una ipotesi espressa di incandidabilità per quei soggetti che abbiano riportato condanne per gravi reati.

Donato BRUNO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 17.05.