

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

I Commissione - Resoconto di giovedì 2 ottobre 2008

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 1° ottobre 2008.

Roberto Mario Sergio COMMERCIO (Misto-MpA), dopo aver dichiarato di intervenire a nome del proprio gruppo, osserva che i principali nodi problematici riguardano il numero delle circoscrizioni elettorali, la soglia di sbarramento e il tema dell'incompatibilità ed incandidabilità. La posizione politica del proprio gruppo si rispecchia nella proposta di legge C. 1692 Lo Monte, che si fonda su tre punti cardine, coerenti con le finalità federalistiche che la maggioranza si propone di perseguire.

Il primo consiste nella regionalizzazione delle circoscrizioni, che diventerebbero ventuno, considerate le province autonome di Trento e di Bolzano. Si tratta di un obiettivo innanzitutto politico, perché un sistema federale che si basa sulle regioni non può costruire la propria rappresentanza in Europa se non sulla base di un modello regionale. Questa proposta persegue poi un'altra finalità, che è quella di superare il difetto dell'attuale sistema elettorale, che si traduce nella mancata rappresentanza di alcune regioni di dimensioni minori.

Il secondo punto riguarda il doppio sbarramento alternativo, che si concretizza nella partecipazione al riparto dei seggi nazionali delle liste che superano il quattro per cento, ovvero delle liste che abbiano superato l'otto per cento in almeno una circoscrizione. Con questa soluzione, più confacente ad un sistema federale, partecipano all'assegnazione dei seggi sia i partiti nazionali di una certa consistenza, sia i partiti a forte dimensione territoriale.

Per quanto concerne il voto di preferenza, ritiene opportuno mantenere il sistema delle preferenze, attribuendo all'elettorato la possibilità di esprimere fino a due preferenze nel caso di liste superiori a tre candidati, ed una negli altri casi.

Francesco BOSI (UdC) ritiene preliminarmente opportuno evitare di farsi condizionare dalle vicende politiche nazionali, concentrando il dibattito sul tema specifico e sugli obiettivi che dovrebbe perseguire una legge elettorale per il Parlamento europeo.

In virtù del progressivo aumento di importanza assunto dall'Unione europea, la legge elettorale per il Parlamento europeo dovrebbe infatti svolgere innanzitutto la funzione di avvicinare l'elettorato alle istituzioni comunitarie, sanando le diffidenze che molti cittadini hanno dimostrato di nutrire nei loro confronti. Si tratta di un obiettivo che potrà essere raggiunto solo a patto di mantenere il voto di preferenza, che consente all'elettore di esprimere un giudizio sul programma politico di ciascun candidato e che, oltre tutto, rafforza il peso della rappresentanza, che altrimenti sarebbe minata nella sua essenza di fondo.

La questione del voto di preferenza si collega poi direttamente al ruolo dei partiti politici, che, secondo l'articolo 49 della Costituzione, devono essere organizzati al loro interno con metodo democratico e che con tale metodo dovrebbero selezionare i candidati. Si tratta di una previsione che non è mai stata tradotta a livello legislativo ordinario in quanto si è tradizionalmente ritenuto

che spettasse comunque all'elettorato la scelta dei propri rappresentanti, che avveniva tramite il voto di preferenza. L'abolizione del voto di preferenza capovolgerebbe questo meccanismo, accentuando il ruolo dei dirigenti dei partiti politici ed acuendo il distacco tra la politica e l'elettorato, rischiando di produrre conseguenze pericolose sul sistema politico nazionale. La diffidenza nei confronti del voto di preferenza, tuttavia, era tipica anche di vecchi modelli di partito, all'interno dei quali prevaleva un accentuato dirigismo, che preferiva mantenere un forte controllo sulla selezione dei candidati. Al ruolo preponderante dei partiti si affianca oggi quello dei mezzi di comunicazione di massa, che sono uno strumento costoso di cui possono valersi pochissime liste, quale ad esempio quella del Popolo della Libertà. La comunicazione di massa, soprattutto nelle recenti elezioni politiche nazionali, è stata utilizzata per sostituire il voto di preferenza e per colmare la distanza creata tra elettore e candidato.

Si sofferma quindi sulla soglia di sbarramento, che dovrebbe svolgere la funzione di contrastare la frammentazione politica per garantire la governabilità. Si tratta di una motivazione che non trova alcuna giustificazione in occasione dell'elezione dei parlamentari europei, i quali, infatti, non hanno alcun compito di governo. Ritiene invece che quella di una elevata soglia di sbarramento rappresenti una scelta strumentale, che persegue una finalità politica interna.

Conclude dichiarando la propria contrarietà alle soluzioni fin qui prefigurate dalla maggioranza.

Luciano DUSSIN (LNP) ritiene preliminarmente opportuno attribuire la giusta valenza al ruolo che ricopre la legge elettorale per il Parlamento europeo nel processo di avvicinamento dei cittadini alle istituzioni comunitarie. Ritiene in proposito che la legge elettorale svolga esclusivamente un ruolo direttivo, in quanto sono le diverse proposte politiche ad attirare l'interesse degli elettori alle questioni comunitarie, e quindi ad avvicinare i cittadini alle relative istituzioni.

Per quanto concerne il modello di legge elettorale da preferire, fa presente che il proprio gruppo si riconosce nella proposta di legge presentata dal deputato Bocchino, condividendone le linee di fondo e, in primo luogo, il principio della soglia di sbarramento la cui entità, seppur negoziabile, deve essere comunque in grado di contenere la dispersione della rappresentanza. Al riguardo, ritiene opportuno tenere in debita considerazione la vigente legge elettorale per il Parlamento nazionale, che ha dimostrato di poter funzionare in modo soddisfacente. Particolarmente significativa, in questo contesto, è la questione del numero di sottoscrizioni necessarie per la presentazione delle liste elettorali. Ritiene infatti che questo sia il momento maggiormente rilevante per misurare la reale consistenza della rappresentatività di un partito su un territorio. Su questo aspetto, pertanto, si riserva di presentare emendamenti nel corso del seguito dell'esame.

Si sofferma quindi sul voto di preferenza, osservando come la sua abolizione potrebbe comunque essere bilanciata dall'aumento del numero delle circoscrizioni. Non ritiene, in ogni caso, che l'abolizione del voto di preferenza, accentuando il peso dei partiti nella selezione dei candidati al Parlamento europeo, possa minare il sistema di fondo: è vero invece che è sempre il partito a condizionare la scelta dell'elettore, mettendo in secondo piano il ruolo dei singoli candidati. Anche i mezzi di comunicazione di massa, ancorché rilevanti, svolgono un ruolo non determinante, come ha dimostrato la recente storia politica nazionale.

Sottolinea quindi l'importanza di garantire una equilibrata rappresentanza dei due sessi all'interno delle liste, che può essere perseguita anche mediante apposite forme di rimborsi elettorali. Conclude dichiarandosi favorevole ad aumentare il numero delle circoscrizioni, che consentirebbe di ridurre i costi delle campagne elettorali.

Roberto ZACCARIA (PD), premesso che non ripeterà quanto già detto dai deputati del suo gruppo precedentemente intervenuti, si limita ad osservare che la relazione introduttiva del deputato Calderisi è stata interessante ma poco «trasparente», nel senso che non ha lasciato trapelare l'orientamento del relatore sulle diverse questioni nodali, ed in particolare su quella decisiva delle preferenze. La questione delle preferenze è, infatti, a suo parere, pregiudiziale, in quanto dalla soluzione di essa dipende la soluzione di numerose altre questioni collaterali, ad esempio quella

delle pari opportunità tra i sessi nelle candidature e quella del limite alle spese elettorali. A quest'ultimo riguardo fa presente che non è corretto sostenere che, se il sistema elettorale non prevede preferenze, non occorre una disciplina del limite di spesa perché non vi sarà spesa individuale per la campagna elettorale: infatti vi sarà comunque una spesa del partito. Va inoltre tenuto conto del fatto che, a quanto sembra, vigerebbe in alcuni partiti la regola per cui ciascun candidato sarebbe tenuto a versare al partito una somma piuttosto elevata a titolo di contributo alle spese per la campagna elettorale comune: sebbene il versamento si configuri formalmente come contributo volontario, la sua esistenza getta comunque ombre sul sistema di selezione interna, dal momento che genera una barriera alla piena accessibilità di tutti i cittadini alle cariche pubbliche. Chiede quindi di sapere se sulla questione delle preferenze vi sia una preclusione totale da parte della maggioranza ovvero se vi siano margini di discussione. In ogni caso, ritiene essenziale affrontare in questa sede il problema del rapporto tra cittadini ed eletti, in modo da non sprecare una preziosa occasione per recuperare una condizione compromessa. Ritiene inoltre che sarebbe utile acquisire, attraverso gli uffici, simulazioni dei risultati che le discipline previste dalle proposte di legge Bocchino e Soro produrrebbero se i voti fossero gli stessi delle elezioni politiche di quest'anno: ciò consentirebbe infatti di capire quali formazioni politiche resterebbero escluse.

Roberto RAO (UdC), premesso che si limiterà ad affrontare le questioni centrali del provvedimento, vale a dire quella delle preferenze e della soglia di sbarramento, osserva che la Commissione si trova a discutere il testo della maggioranza, e non quello del Governo, perché il Presidente del Consiglio ha deciso di accantonare la proposta di riforma che era stata elaborata dal ministro Calderoli all'esito di una serie di incontri da lui svolti con tutte le formazioni politiche alla ricerca della più ampia condivisione possibile, nella consapevolezza che in materia elettorale le larghe intese sono indispensabili. La proposta Calderoli prevedeva la riduzione delle preferenze da tre a una, circoscrizioni elettorali più piccole e una soglia di sbarramento intorno al 4 per cento. La proposta Bocchino prevede invece liste bloccate, circoscrizioni più grandi e sbarramento al 5 per cento. Su questa proposta il Popolo della libertà ha cercato l'appoggio del Partito democratico, ma questo ha mostrato di comprendere il rischio politico che verrebbe dall'aderire alla proposta di legge Bocchino dopo aver lanciato l'allarme sulla democrazia in Italia. D'altra parte, il Popolo della libertà sa che, alzando la soglia, mette il Partito democratico in difficoltà rispetto ai potenziali alleati, in primo luogo Rifondazione comunista, decisivi nelle molte sfide delle prossime elezioni amministrative. Infatti una soglia di sbarramento alta colpirebbe i partiti che non hanno aderito al patto del «voto utile» intercorso tra Berlusconi e Veltroni, alcuni dei quali non sono più rappresentati nel Parlamento italiano e potrebbero non esserlo anche in quello europeo. Il Popolo della libertà persegue una soglia di sbarramento alta al solo scopo di diventare il principale partito del gruppo europeo di riferimento; non vi è infatti alcuna ragione tecnico-giuridica, atteso che il Parlamento europeo non deve esprimere un Governo. Con l'attuale sistema delle nomine, tuttavia, la democrazia italiana rischia di diventare una democrazia di oligarchi che definiscono la composizione del parlamento già prima delle elezioni con accordi privatistici. Il rischio è quindi quello di creare una frattura insanabile tra cittadini e politica.

Quanto all'accusa rivolta al suo gruppo di aver votato a favore dell'attuale legge elettorale nazionale, disconosciuta dallo stesso ministro proponente, dichiara che la sua parte politica resta convinta della scelta fatta; riteneva infatti fondamentale ripristinare un sistema elettorale proporzionale per tentare di produrre alleanze omogenee di partiti aventi ciascuno la propria identità ma uniti intorno ad un programma di governo comune. In ogni caso, allora il suo gruppo fu lasciato solo nella battaglia per la preferenza.

Quanto invece al modello di partito prospettato dal relatore - quello del «partito unitario che si raccoglie attorno ad *leader* che ne costituisce la sintesi, contrapposto al «partito dei notabili e delle correnti organizzate, che minano l'unità dell'indirizzo politico» - ritiene si tratti di un insostenibile modello di partito personalistico senza libertà interna, il quale non somiglia affatto ai grandi partiti inglesi ed americani ricordati dal relatore, dal momento che in quei Paesi i *leader* vengono

individuati attraverso selezioni dure e severe. Il relatore ha inoltre sostenuto che francesi, inglesi, tedeschi e spagnoli non esprimono preferenze per le elezioni del Parlamento europeo. In quei paesi, però, la selezione dei candidati avviene con modalità che assicurano il legame degli eletti con l'elettorato, dando a questi ultimi l'autorevolezza di rappresentare l'elettorato dopo essersi confrontati con altri candidati ed aver prevalso per meriti propri e non per una concessione dall'alto. In conclusione, esprime un orientamento favorevole al superamento delle candidature multiple e alla riduzione delle preferenze da tre a una. Dichiarò inoltre la disponibilità a discutere sia della trasformazione delle incompatibilità in ineleggibilità, sia della soglia di sbarramento, ma a condizione che sia salvaguardato il rapporto diretto tra corpo elettorale e rappresentanti. Si tratta di una battaglia della quale il suo gruppo è convinto e nella quale auspica di essere affiancato dal Partito democratico.

Olga D'ANTONA (PD), preso atto che ciascuno è fermo sulle sue posizioni, invita tutti i gruppi ad uno sforzo per addivenire a un testo che consenta l'elezione al Parlamento europeo di rappresentanti autorevoli ed effettivamente rappresentativi. Quanto alle questioni emerse nel corso del dibattito, concorda sull'importanza di ridurre le dimensioni delle circoscrizioni elettorali in modo da garantire effettiva rappresentatività a tutte le regioni e da favorire un effettivo rapporto tra l'eletto e il territorio di elezione e ricorda la proposta del suo gruppo di prevedere che i titolari delle cariche di governo nazionali o territoriali siano non solo ineleggibili ma incandidabili: si tratta di un punto qualificante della proposta di legge Soro; un altro punto qualificante riguarda il numero delle sottoscrizioni richieste per la presentazione delle liste.

Si sofferma quindi sull'esigenza di individuare opportune garanzie per le pari opportunità di uomini e donne nella competizione elettorale, ricordando come la riforma del 2003 dell'articolo 51 della Costituzione abbia chiamato il legislatore ad adottare provvedimenti di promozione delle pari opportunità tra donne e uomini. Esprime il proprio rammarico per il fatto che, nonostante il principio delle pari opportunità sia stato costituzionalizzato, i ripetuti tentativi esperiti per attuarlo in concreto sono andati a vuoto. Particolarmente spiacevole, a suo avviso, è quanto avvenuto in occasione dell'esame della attuale legge elettorale nazionale, quando l'emendamento che prevedeva l'alternanza obbligatoria di uomini e donne nelle liste, votato a scrutinio segreto, è stato respinto, evidentemente perché numerosi parlamentari uomini, che in pubblico dicono di sostenere il principio delle pari opportunità, nel segreto dell'urna hanno invece votato contro. L'episodio dimostra il diffuso maschilismo che ancora pervade il Paese e ne ritarda lo sviluppo, per il quale sarebbe essenziale l'apporto delle donne.

Per quanto riguarda il voto di preferenza, ritiene che la legge elettorale nazionale, introducendo le liste bloccate in un sistema che non prevede meccanismi di democrazia interna ai partiti, abbia prodotto un deficit di democrazia, che non sarà superato fino a quando i cittadini resteranno privi della possibilità di scegliere i propri rappresentanti e non si sentiranno effettivamente rappresentati dal Parlamento. L'ostilità per la classe politica, la «casta», nasce anche dalla mancanza di un rapporto di rappresentanza. A suo avviso, quindi, il voto di preferenza è indispensabile per restituire al parlamentare l'autorevolezza persa, persa anche a causa della pessima immagine che spesso i parlamentari danno di sé all'esterno.

Per quanto riguarda, infine, la soglia di sbarramento, non ritiene che la semplificazione della rappresentanza sia stata un fatto positivo, dal momento che oggi una parte del Paese non si sente rappresentata e che ciò comporta il rischio di lacerazioni sociali. Ritiene pertanto che la soglia di sbarramento ottimale sia quella del 3 per cento proposta dal suo gruppo.

Giorgio Clelio STRACQUADANIO (Pdl) ritiene preliminarmente opportuno che il dibattito in corso si svolga senza pregiudizi e sospetti, dedicando l'esame sugli aspetti più politici e tecnici, direttamente legati alle questioni in esame. In proposito, osserva che il relatore ha fin qui svolto la propria funzione in modo ineccepibile, dando conto delle diverse posizioni contenute nelle proposte in esame, senza ancora giungere alla definizione di una ipotesi di articolato. Del resto, osserva che

la sua posizione politica è già contenuta all'interno della proposta di legge Bocchino C. 1491, della quale è firmatario.

Rispondendo al deputato Zaccaria, fa presente di non ritenere opportuno, ai fini della predisposizione di un modello di legge elettorale, l'uso di simulazioni riferite ad altre competizioni elettorali, che potrebbero produrre risultati distorsivi.

Roberto ZACCARIA (PD) fa presente che la sua richiesta di informazioni è volta esclusivamente ad ottenere utili elementi di valutazione e di conoscenza.

Giorgio Clelio STRACQUADANIO (PdL), riprendendo il proprio intervento, osserva che le scelte degli elettori spesso avvengono sulla base di valutazioni non prevedibili in quanto collegate ad un determinato momento politico: a poco aiuterebbe, in quest'ottica, il ricorso a dati riferiti ad altre elezioni. Si riferisce, in particolare, al risultato delle elezioni politiche del 2008, dove l'effetto di semplificazione del sistema politico italiano è avvenuto per scelta degli elettori prima che per intenzione degli autori della legge elettorale.

Si sofferma quindi sulla questione relativa alla soglia di sbarramento. In proposito osserva che essa non persegue lo scopo principale di garantire la governabilità, funzione che è assolta invece dal premio di maggioranza. Cita al riguardo le ultime elezioni politiche in Germania, dove la presenza di una soglia significativa di sbarramento non è riuscita ad impedire che i due principali partiti politici, per garantire un governo al Paese, dovessero giungere ad un accordo. La soglia di sbarramento, invece, assolve alla funzione di selezionare la rappresentanza, per darle adeguato peso e valore: è proprio in quest'ottica che se ne deve stabilire l'entità. Per questa ragione la maggior parte dei Paesi membri dell'Unione europea ha previsto una soglia di sbarramento elevata, fissata al cinque per cento. Diversa invece, e giuridicamente più rilevante, è la possibilità di prevedere la soglia di sbarramento a livello regionale o circoscrizionale: in questo modo infatti verrebbero salvaguardati quei partiti, come la Lega nord, che dispongono di una forte e significativa rappresentatività a livello sovregionale. Si tratta, quindi, di una questione che deve essere affrontata con coerenza e obiettività avendo riguardo alla finalità ultima di questo strumento su cui si è già soffermato: reputa pertanto contraddittorio l'atteggiamento di alcuni esponenti del Partito democratico, che hanno sostenuto al riguardo ipotesi tra loro non coerenti.

Collegato al tema della soglia di sbarramento è quello delle circoscrizioni elettorali: le diverse proposte di legge in esame sono volte a diminuirne la dimensione, senza introdurre soglie implicite. Si sofferma sul tema della incompatibilità e della incandidabilità, sottolineando la diversa natura giuridica delle due fattispecie, che assolvono a finalità diverse. L'incandidabilità, infatti, è una misura che si assume nei confronti di chi non è più titolare dei diritti politici, e si distingue non solo dalla incompatibilità, che impone una scelta all'eletto tra due cariche, ma anche dall'ineleggibilità, che colpisce l'eletto dopo la sua elezione, producendone l'annullamento. Dichiarandosi contrario a prevedere ipotesi di incandidabilità, osserva che il giudizio finale sul comportamento di un candidato è comunque rimesso, in ultima istanza, al corpo elettorale.

Si dichiara quindi favorevole a garantire una bilanciata rappresentanza dei sessi nelle liste elettorali: si tratta di un obiettivo raggiungibile solo mediante le liste bloccate con l'alternanza tra i sessi al suo interno e non attraverso il voto di preferenza.

Più in generale si dichiara contrario al sistema del voto di preferenza, revocando in dubbio l'assioma secondo cui solo attraverso questo meccanismo si consente al corpo elettorale di scegliere i propri rappresentanti. Ritiene infatti che, nel sistema politico italiano, a differenza di quanto accade in Inghilterra, il ruolo preponderante sia quello svolto dai partiti politici, ai quali in prima battuta il corpo elettorale attribuisce il proprio voto, mettendo in secondo piano la figura dei singoli candidati. In quest'ottica la previsione della preferenza unica è destinata a creare un effetto distorsivo, scatenando all'interno dei singoli partiti una competizione esasperata e attribuendo eccessivo peso alle personalità più influenti.

Conclude soffermandosi sulla questione dei requisiti necessari per la presentazione delle liste

elettorali. Al riguardo, ritiene necessario predisporre adeguati meccanismi che limitino la partecipazione alla competizione elettorale di liste temerarie, introducendo l'obbligatorietà del deposito di una cauzione, che sarà restituita solo qualora la lista abbia conseguito eletti.

Teresio DELFINO (UdC) ritiene che il mantenimento del voto di preferenza sia indispensabile per valorizzare la centralità del cittadino nel processo democratico, nel rispetto dei principi di libertà che sono sempre stati al centro della cultura politica dell'Italia repubblicana. Infatti, se anche l'opzione della preferenza viene davvero esercitata solo da una frazione minoritaria dell'elettorato, come sostiene il deputato Stracquadanio, occorre comunque difendere la libertà di quella fazione. Rileva poi che alcune forze politiche ritengono che i cittadini vogliano un assetto politico bipartitico. Il suo gruppo è viceversa convinto che non sia così. Lo dimostra il fatto che alle elezioni locali partecipano sempre un gran numero di liste. È però vero che una semplificazione dell'arco politico è opportuna e per questo motivo il suo gruppo ha contribuito all'approvazione della vigente legge elettorale nazionale e ritiene indispensabile instaurare un serio dialogo in vista di una legge elettorale che, nel confermare la semplificazione politica, non mortifichi la varietà delle culture e tradizioni politiche italiane. Per queste ragioni è favorevole all'introduzione di una soglia di sbarramento, ma ritiene che la misura più opportuna per tale soglia debba essere quella del 4 per cento, cioè la stessa soglia prevista dalla legge elettorale nazionale. Una soglia di sbarramento identica a quella nazionale, del resto, sarebbe capita meglio dai cittadini, i quali invece non capirebbero le ragioni dell'introduzione di una soglia di sbarramento alta in un sistema che attualmente non ne prevede alcuna.

Quanto alla dimensione delle circoscrizioni elettorali, ritiene possibile raggiungere un accordo in vista di una soluzione che garantisca rappresentanza a tutte le aree del paese ed insieme non impedisca la rappresentanza di tutte le tradizioni politiche e culturali. Parimenti, ritiene possa essere affrontato serenamente il tema della trasformazione delle ineleggibilità in incandidabilità. In ogni caso, l'obiettivo comune deve essere quello di portare in Europa persone qualificate in grado di sostenere il processo di consolidamento della costruzione comune europea e di difendere in quella sede gli interessi nazionali. In conclusione, esprime l'auspicio di una riforma elettorale che avvicini l'eletto agli elettori e superi la logica della nomina dall'alto, nell'interesse generale del paese.

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

La seduta termina alle 16.50.