

## XVI LEGISLATURA

AFFARI COSTITUZIONALI (1<sup>a</sup>)

MERCOLEDÌ 11 FEBBRAIO 2009

79<sup>a</sup> Seduta

Presidenza del Presidente

VIZZINI

*Intervengono il ministro per la semplificazione normativa Calderoli e il sottosegretario di Stato per l'interno Davico.*

*La seduta inizia alle ore 15,05.*

## IN SEDE REFERENTE

**(1360) Modifiche alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, concernente l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia**, approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Zeller ed altri; Cicu ed altri; Palomba; Gozi e Zaccaria; Bocchino ed altri; Soro ed altri; Lo Monte ed altri; Zeller ed altri; Melis ed altri

**- e voti regionali nn. 3, 4 e 6 ad esso attinenti**  
(Esame)

Il senatore **CECCANTI** (PD), anche a nome dell'altro relatore, senatore Malan, riferisce sul disegno di legge in titolo, frutto di un'intesa tra la grande maggioranza delle forze politiche diretta a inserire nella legge elettorale per il Parlamento europeo la soglia di sbarramento del 4 per cento.

Concretamente ciò si è tradotto nell'inserimento di un numero 1-*bis*) alla lettera a) dell'articolo 21 della legge 24 gennaio 1979, n. 18 e nell'introduzione del richiamo a tale numero nel successivo numero 2). Per il resto, il numero 2) rimane inalterato, compreso l'ultimo periodo che si pone come norma di chiusura anche dopo l'introduzione dello sbarramento al 4 per cento. Infatti, non essendo il numero di seggi spettanti all'Italia inserito nella legge, che opera un rinvio alle fonti europee (attualmente il rinvio è al Trattato di Nizza), in via meramente astratta, a sbarramento invariato, potrebbe essere ipotizzabile una diminuzione del numero dei rappresentanti italiani al di sotto dei 25. In tal caso, in assenza dell'ultimo periodo, vi sarebbe il rischio di ritenere escluse dall'assegnazione dei resti anche liste che avrebbero superato lo sbarramento, ma che non avrebbero raggiunto il quoziente elettorale nazionale, che in quel caso sarebbe superiore al 4 per cento (se i seggi fossero, ad esempio, 20 il quoziente sarebbe del 5 per cento).

Quanto all'esigenza di approfondimento meritoriamente rilevata dal *dossier* n. 97 del Servizio studi del Senato, relativa alle liste espressione di minoranze linguistiche (meritoriamente perché i lavori preparatori devono sciogliere la più grande quantità di dubbi interpretativi), ritiene che la questione appare in realtà piuttosto semplice giacché, oltre alle norme citate da tale *dossier* (articolo 12 sulla facoltà di apparentamento e articolo 22 sulla riserva di seggio nel riparto circoscrizionale), ve n'è anche un'altra, all'articolo 21, comma 1: essa chiarisce che la cifra elettorale nazionale, in tal caso, è data dalla somma tra le liste apparentate ed è su di essa che si applica lo sbarramento.

Purtroppo, mentre alcuni ordini del giorno presentati alla Camera risolvono comunque alcuni problemi legati alla presentazione delle liste per alcune tipologie di forze minori, che potrebbero essere sfavorite dal cambiamento delle norme ad alcuni mesi dal voto, il tempo a disposizione non sembra consentire, almeno in questa sede, di correggere altri elementi, quali il numero delle circoscrizioni (rendendole più piccole in modo da avvicinare eletti ed elettori, dando anche rappresentanza a realtà penalizzate come la Sardegna), il cosiddetto slittamento di seggi da una

circoscrizione all'altra (per il quale i seggi assegnati in prima istanza a ciascuna circoscrizione vengono a essere poi, nell'effettiva assegnazione, molti di più o molti di meno, dipendendo dai voti validi delle liste in ogni circoscrizione), un più incisivo rispetto del principio di pari opportunità secondo l'articolo 51 Costituzione, novellato nel 2003, e di riflettere sulla questione dei rimborsi elettorali. Infatti, a seguito di questa innovazione, per le elezioni europee la soglia nella formula elettorale verrebbe di fatto a coincidere con quella per accedere al rimborso, dato che il vincolo di almeno un seggio, previsto dalla legge vigente, non è conseguibile senza arrivare al 4 per cento dei voti validi: una scelta su cui occorrerà meditare, anche in relazione alla normativa vigente per le elezioni politiche dove, com'è noto, lo sbarramento per i rimborsi (1 per cento) è sensibilmente minore di quello previsto per ottenere seggi.

Osserva che su tutti questi aspetti sarebbe opportuno riprendere il discorso in Commissione, in modo sempre aperto e condiviso, all'indomani del voto, anche con l'ausilio di esperti, per esaminare il rendimento effettivo del sistema così modificato e per ragionare sulle ulteriori modifiche senza alcun affanno immediato.

Ricorda che dalla riforma costituzionale del 1999 sull'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni non si approvavano nuove regole condivise. Sul piano strettamente elettorale, dopo le scelte condivise del 1993 per Comuni, Province e Parlamento nazionale, l'ultima occasione colta fu quella del 1995 con la riforma elettorale regionale, la legge Tatarella.

In tutti quei casi, come in quello odierno, fu anche la necessità e l'urgenza delle riforme a favorire la larga condivisione, con tempi ristretti rispetto alla concreta operatività, che in astratto sarebbero da evitare, ma che talora in concreto appaiono preferibili, purché vi sia largo consenso, a uno *status quo* negativo. In particolare, al di là degli intervalli più fisiologici tra le leggi Mattarella e il rinnovo del Parlamento (7 mesi, dall'agosto 1993 al marzo 1994) e di cinque mesi tra la riforma costituzionale regionale e il voto (novembre 1999 - aprile 2000), la legge elettorale comunale e provinciale fu modificata nel marzo 1993 per le elezioni del successivo giugno, mentre un intervallo ancora più ristretto separò la riforma elettorale regionale del febbraio 1995 dal voto nel successivo aprile. Poi era stata una sequenza di riforme a maggioranza, da quella del Titolo V nel 2001 alla legge elettorale nazionale nel 2005 e alla riforma costituzionale del centro-destra dello stesso anno, bocciata dal *referendum*, sequenza ora fortunatamente interrotta. È un ritorno importante, pur nella sua parzialità, alla distinzione tra collaborazione sulle regole e alternative sulle politiche dentro quelle regole; l'unica strada feconda.

Rammenta che in tutte le recenti legislature si era cercato, anche fino alle ultime settimane utili, di cambiare quelle regole per renderle più moderne, più europee. Il *dossier* del Servizio studi della Camera n. 42/2008, e ora quello del Senato, lo dimostrano chiaramente e dettagliatamente sin dalla legislatura 1996-2001, ma ci sono importanti tracce precedenti, come il progetto di legge di Augusto Barbera e Guido Bodrato (n. 3309 del 4 novembre 1993).

Nota che la regola fuori d'Italia, com'è noto dal *dossier* e dai lavori della Camera dei deputati, è da molti anni, a prescindere dalle formule elettorali utilizzate per l'elezione dei Parlamenti nazionali, la proporzionale con significativi sbarramenti: o di fatto, dove i seggi da assegnare sono pochi, o formali, nella grandi democrazie. Questo perché, anche in elezioni dove non si esprime un Governo, vi è comunque l'esigenza di non frammentare le rappresentanze di un grande Paese con conseguenze successive negative per il peso degli eletti in Italia, nei gruppi più rappresentativi, che hanno effetti di non poco rilievo anche sulle responsabilità istituzionali nel Parlamento e nelle altre istituzioni. Se fino a oggi questo non si era potuto attuare era solo per i veti di forze restie ad aggregarsi, dall'interno delle coalizioni di Governo, cosa che in questa legislatura non è possibile.

Osserva che dal 1993 in poi le regole della transizione sono state strabiche: per un verso, hanno spinto al bipolarismo, ma per altro verso hanno anche incentivato la frammentazione. Con le elezioni politiche del 2008 le regole sono state curvate politicamente nella direzione di un superamento di questo strabismo. Ridurre la frammentazione, al di là di obiettivi di governabilità ed efficienza, è un requisito fondamentale affinché i partiti possano svolgere quel ruolo di sintesi degli interessi (a tutti i livelli) che la Costituzione assegna loro, non solo quando c'è da scegliere un Governo, perché rende possibile quel ruolo di cerniera fra Stato e società che i partiti sono chiamati a svolgere e riduce i micropersonalismi che spingono invece a lasciare da parte la tutela degli interessi generali. Solo così i partiti possono davvero essere quegli strumenti a cui l'articolo 49 della Costituzione assegna l'alto ruolo di consentire ai cittadini di determinare la politica nazionale.

Il senatore **NESPOLI** (PdL) osserva che, a differenza di quanto sostenuto nella relazione appena svolta, la mancata risoluzione di alcuni problemi è stata impossibile per il rigido accordo politico e non per la mancanza di tempo, visto che in altre occasioni furono apportate modifiche sostanziali anche a ridosso della consultazione elettorale. Oltre al rimborso delle spese elettorali

che, a suo avviso, è concetto distinto dal finanziamento pubblico dei partiti e dunque ammetterebbe la previsione di soglie di accesso diverse rispetto allo sbarramento per l'assegnazione dei seggi, si sarebbero potuti affrontare i temi della revisione delle circoscrizioni elettorali, al fine di ottenere una maggiore aderenza tra gli eletti e i rispettivi territori di riferimento, e della distribuzione dei seggi, riconducendo i resti non assegnati al collegio circoscrizionale e non a quello unico nazionale.

Inoltre, ritiene che la previsione di una riserva di genere non è compatibile con l'introduzione del voto di preferenza: una maggiore rappresentanza dovrebbe essere perseguita, a suo avviso, con iniziative specifiche dei partiti e non con clausole di preferenza.

Infine, auspica una progressiva assimilazione dei modelli elettorali, compreso quello per le elezioni amministrative, che presenta notevoli incongruenze rispetto alla disciplina per l'elezione delle Camere; in particolare, auspica la soppressione del doppio turno e clausole che favoriscano l'omogeneità delle coalizioni, secondo quanto prospettato nel disegno di legge n. 726 da lui presentato.

Il senatore **PISTORIO** (*Misto-MPA*) rileva che l'accordo intervenuto tra le maggiori formazioni politiche impedisce ogni ragionevole miglioramento della normativa. A suo avviso, non si dovrebbe sacrificare il principio di rappresentatività territoriale; a tale riguardo, si rivolge al ministro Calderoli, autorevole esponente della Lega Nord, che ha una forte radice territoriale e che verosimilmente, in passato, si sarebbe opposto all'introduzione di una soglia di sbarramento. A tale riguardo, si riserva di formalizzare un emendamento per consentire l'accesso al riparto anche per le forze politiche che in una circoscrizione raggiungono un consenso elettorale pari al doppio della soglia di sbarramento stabilita a livello nazionale. In tal modo, sarà possibile riconoscere la giusta espressione alle esperienze locali.

Più in generale, rileva che il modello elettorale basato sulla selezione delle forze politiche fino a realizzare un contesto bipolare e perfino bipartitico avanza costantemente, sebbene non sia coerente con l'esperienza italiana, caratterizzata da una pluralità culturale e politica assai accentuata. A suo avviso, una semplificazione esasperata svilirebbe il significato del Parlamento, in quanto gli eletti sarebbero legittimati non dal voto popolare bensì da un'altra autorità politica. È allora opportuno riflettere sul modello di semplificazione, facendo ricorso semmai ad altri strumenti, come la revisione dei regolamenti parlamentari, e comunque salvaguardando il livello di partecipazione democratica.

Il mantenimento di una soglia elevata anche per l'accesso al rimborso delle spese elettorali a suo parere ostacola la partecipazione alla competizione elettorale di movimenti politici minori. Tale soglia potrebbe essere ridotta al due per cento, per coinvolgere almeno le formazioni politiche più significative.

Il disegno di legge in esame, in definitiva, rappresenta una forzatura istituzionale grave, anche per l'imminenza della consultazione elettorale e per i tempi ridotti lasciati alla discussione parlamentare. Esprime, pertanto, la delusione della sua parte politica per una decisione, sostenuta anche dai Gruppi parlamentari della maggioranza, che semplifica eccessivamente e quindi impoverisce la democrazia del Paese.

Il senatore **BIANCO** (*PD*) concorda con le considerazioni svolte dal relatore, senatore Ceccanti, nella consapevolezza che il testo in esame non costituisce una riforma organica del sistema elettorale europeo, che va comunque discussa dopo le elezioni. L'accordo intervenuto tra le forze politiche alla Camera dei deputati è largamente positivo, anche se non perfetto: esso risolve uno dei problemi fondamentali, quello della frammentazione del sistema politico, e corrisponde all'esigenza di rendere coerente la disciplina per le elezioni europee con il sistema elettorale per l'elezione delle Camere. In proposito, ricorda l'elevatissimo numero di formazioni politiche rappresentate nella scorsa legislatura e ritiene che la semplificazione affermatasi nelle elezioni del 2008 rappresenti una equilibrata diversificazione, tipica delle grandi democrazie europee, senza gli eccessi paventati dal senatore Pistorio circa una deriva verso un sistema bipartitico.

Sebbene il suo Gruppo fosse propenso a una soglia di sbarramento inferiore, dato che per il Parlamento europeo vengono meno le ragioni di governabilità, ritiene che il testo approvato dalla Camera dei deputati sia soddisfacente. Esprime apprezzamento anche per il mantenimento del voto di preferenza, che ripristina il rapporto fiduciario con gli elettori.

Infine, propone che, immediatamente dopo le elezioni europee, la Commissione riprenda in esame la materia per realizzare una revisione più ampia e per prendere in considerazione i temi rimasti aperti: in particolare una minore estensione delle circoscrizioni, con la suddivisione di quella in cui attualmente sono comprese la Sicilia e la Sardegna, un meccanismo più equo per

l'assegnazione dei seggi ai candidati e l'introduzione di clausole per riequilibrare la rappresentanza di genere che, a suo avviso, non sono incompatibili con il voto di preferenza.

Il senatore **PARDI** (*IdV*) ritiene che la soglia di sbarramento al 4 per cento per le elezioni europee non sia necessaria, vista la peculiare funzione del Parlamento europeo, e rappresenti piuttosto un elemento capzioso diretto ad affermare la prospettiva di uno sbarramento più elevato per le elezioni politiche.

L'introduzione di una quota minima per l'accesso alla rappresentanza di fatto ha favorito la coalizione di centro-destra: l'accoglimento da parte del Partito Democratico della proposta in esame rappresenta allora, a suo avviso, un atto di autolesionismo. Inoltre, la maggioranza attuale si giova anche dell'aiuto di forze extraistituzionali.

Si augura che l'introduzione della soglia di sbarramento al quattro per cento faccia rinsavire quelle forze politiche che si sono emarginate dalla rappresentanza non trovando forme opportune di aggregazione nelle elezioni politiche: l'attuale composizione del Parlamento italiano di fatto non corrisponde alla realtà politica del Paese e ciò dovrebbe preoccupare anzitutto le forze politiche parlamentari. È per questo motivo che dichiara il suo consenso alla proposta di prevedere una soglia minore per l'accesso al rimborso delle spese elettorali, appoggiando le tesi prospettate dal senatore Pistorio.

Il senatore **Mauro Maria MARINO** (*PD*) ricorda di essersi battuto contro l'approvazione della vigente legge elettorale nazionale e di aver partecipato con convinzione alla promozione del *referendum* abrogativo, consapevole della necessità di una semplificazione del quadro politico, ma nella logica di una democrazia governante. Non ritiene che il disegno di legge in esame vada in quella direzione e dunque condivide le osservazioni del senatore Pistorio. Suscita perplessità non tanto la soglia di sbarramento, bensì la circostanza che tale ostacolo sia fissato per un'istituzione, il Parlamento europeo, che è già percepita come debole anche in ragione della sua scarsa rappresentatività. Inoltre, diffida dalla convergenza tra i Gruppi di maggioranza e di opposizione in materia elettorale in un contesto politico connotato da un aspro conflitto su altre materie, che ha raggiunto livelli eccezionali nei giorni recenti.

Il senatore **SALTAMARTINI** (*PdL*) ritiene che la soglia di sbarramento del 4 per cento sia eccessivamente bassa nella prospettiva di uniformare il sistema politico italiano a quello europeo. D'altra parte, l'azione politica potrà essere resa più efficiente solo attraverso la revisione dell'articolo 49 della Costituzione con il fine di razionalizzare i partiti, prevedendo l'obbligo di uno statuto liberaldemocratico, come accade, ad esempio, in Germania.

Il **PRESIDENTE** dichiara chiusa la discussione generale.

Il relatore **MALAN** (*PdL*), intervenendo in replica anche a nome dell'altro relatore, senatore Ceccanti, sottolinea l'importanza istituzionale del Parlamento europeo: sarebbe incongrua una frammentazione delle forze politiche maggiore di quella rappresentata nel Parlamento nazionale. A suo avviso, le questioni rimaste insolute potranno essere affrontate subito dopo le elezioni europee.

Il ministro CALDEROLI ricorda la sua proposta, avanzata con adeguato anticipo, di fissare la soglia di sbarramento al 4 per cento e di rivedere l'articolazione delle circoscrizioni, prevedendo un'estensione territoriale minore. Esprime soddisfazione, allora, per la discussione parlamentare e ricorda che per effetto della normativa europea, una soglia di sbarramento può essere introdotta solo come limite per l'accesso alla distribuzione dei seggi e non attraverso una nuova composizione delle circoscrizioni, che darebbe luogo a soglie anche diverse.

Il **PRESIDENTE** propone di passare senz'altro alla votazione per conferire il mandato ai relatori a riferire all'Assemblea.

A nome dei rispettivi Gruppi, si esprimono favorevolmente su tale proposta i senatori **PISTORIO** (*Misto-MPA*), **PARDI** (*IdV*), **MAZZATORTA** (*LNP*), **BIANCO** (*PD*) e **BOSCETTO** (*PdL*).

Si procede quindi alla votazione.

Il senatore **BIANCO** (*PD*) preannuncia il voto favorevole del suo Gruppo.

I senatori **Mauro Maria MARINO** (PD), in dissenso dal Gruppo, e **PARDI** (IdV), a nome del suo Gruppo, preannunciano un voto di astensione.

Il senatore **PISTORIO** (Misto-MPA) preannuncia il voto contrario del suo Gruppo.

Accertata la presenza del prescritto numero di senatori, la Commissione conferisce ai relatori **MALAN** (PdL) e **CECCANTI** (PD) il mandato a riferire favorevolmente all'Assemblea per l'approvazione del disegno di legge in titolo.

Si considera così compiuto anche l'esame dei voti regionali nn. 3, 4 e 6 ad esso attinenti.

*Omissis*

*La seduta termina alle ore 16,25.*