

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

Giovedì 20 dicembre 2007

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

C. 199 Zeller, C. 768 Marras, C. 2170 Palomba C. 3221 Cassola e C. 3234 Cicu.

(Seguito dell'esame e rinvio - Abbinamento delle proposte di legge C. 3221 e C. 3234 - Proposta di testo unificato del relatore).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 26 settembre 2007.

Luciano VIOLANTE, *presidente*, comunica che sono state assegnate alla I Commissione le proposte di legge n. 3221 del deputato Cassola, recante «Modifiche alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, in materia di criteri per l'assegnazione dei seggi alle circoscrizioni e di istituzione della circoscrizione Europa per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia» e n. 3234 del deputato Cicu, recante «Modifiche alla legge 24 gennaio 1979, n. 18. Istituzione delle circoscrizioni Sardegna e Sicilia per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia». Poiché le suddette proposte di legge vertono sulla stessa materia delle proposte di legge già all'ordine del giorno, avverte che ne è stato disposto l'abbinamento, ai sensi dell'articolo 77, comma 1, del Regolamento. Avverte inoltre che il relatore ha presentato una proposta di testo unificato (*vedi allegato 1*), che invita ad illustrare.

Sandro GOZI (PD-U), *relatore*, ritiene che l'esame delle proposte di legge in titolo offra l'occasione per iniziare un utile confronto tra maggioranza e opposizione sulle norme che disciplinano l'elezione dei membri del Parlamento europeo, al fine di verificarne la rispondenza rispetto ad alcuni obiettivi presumibilmente condivisi. In proposito, sottolinea come la recente crisi del processo di integrazione europea abbia reso evidente la necessità che il rilancio della politica europea sia operato a partire dal rapporto con i territori e con i cittadini. Oggi, infatti, l'Europa è ancora percepita come un livello tecnocratico molto lontano. Accorciare questa distanza costituisce una priorità anche per il nostro Paese. Lo è sia perché il Parlamento europeo non è più una semplice assemblea consultiva, come al tempo in cui fu approvata la legge elettorale vigente in Italia, ma è diventato una assemblea con importanti poteri legislativi che verranno ulteriormente rafforzati con la prossima riforma istituzionale, sia perché il rapporto tra il Parlamento europeo e la Commissione sta diventando sempre più simile a quello tra il potere legislativo e quello esecutivo nazionale. Proprio per questo, la legge per l'elezione dei membri del Parlamento europeo dovrebbe costituire uno strumento attraverso cui promuovere, o quantomeno non ostacolare, la realizzazione di alcune funzioni fondamentali: da un lato, stabilire un rapporto di stretta connessione tra territori, eletti e dimensione europea; dall'altro, contribuire allo sviluppo di una nuova classe politica europea sull'esempio di successo degli altri principali Stati membri dell'Unione europea.

Quanto accaduto nelle ultime due elezioni europee prova che l'attuale sistema elettorale contraddice la sostanza di queste finalità. Tali competizioni hanno infatti assunto un contenuto squisitamente nazionale. Esse stanno diventando quasi esclusivamente un *test* sul Governo in carica e una occasione di sperimentazione in vista delle elezioni successive. Ne è testimonianza palese il coinvolgimento diretto dei leader politici nazionali come capilista in tutte le circoscrizioni, nella tornata del 2004. A proprio avviso, non sorprende, dunque, che la campagna elettorale sia stata incentrata sulle tematiche nazionali e che sia mancato il coordinamento con le attività delle altre grandi famiglie europee. Inoltre, con l'attuale meccanismo del voto di preferenza su circoscrizioni

molto ampie, oltre a rendere costosissime le campagne elettorali, si limita oggettivamente la possibilità di selezionare una classe dirigente più consona alle competenze e alle complessità dell'arena comunitaria. Questo sistema, infatti, fa sì che la scelta dei partiti si concentri su candidati che hanno già un lungo *curriculum* all'interno del Partito oppure sui candidati che hanno già una visibilità esterna. In questo modo la possibilità di investire politicamente sulle capacità dei giovani e delle donne realmente interessati a vivere con serietà e fino in fondo il loro mandato ne risulta fortemente compromessa. Infine, a dispetto della valorizzazione di tutti i territori, con l'attuale sistema si verifica un fenomeno di spostamento dei seggi («*splitting*») dalle circoscrizioni minori, dal punto di vista demografico, verso quelle maggiori. All'interno di una medesima circoscrizione, inoltre, il sistema delle preferenze tende ad avvantaggiare i candidati provenienti dalle regioni più popolate a svantaggio degli altri. Il caso più emblematico è rappresentato dalla Sardegna, che, pur avendo una popolazione di 1.631.880 abitanti (pari al 24,7 per cento degli abitanti della V circoscrizione) non ha eletto, nelle ultime consultazioni elettorali, alcun parlamentare europeo.

In complesso, riconsiderando gli obiettivi che le proposte di legge perseguono, ritiene possibile sottoporre alle forze politiche un testo unificato che modifichi la legge 24 gennaio 1979, n. 18, sulla base di cinque punti fondamentali: la possibilità che ogni regione d'Italia sia rappresentata da almeno un deputato nel Parlamento europeo; gli «aggiustamenti» necessari alla formula di ripartizione dei seggi perché - ferma la ripartizione proporzionale in sede nazionale - anche le minoranze linguistiche riconosciute siano rappresentate nel Parlamento europeo; la formazione delle liste circoscrizionali, in ragione della nuova dimensione delle circoscrizioni e la «riconsiderazione» del voto di preferenza in circoscrizioni più numerose e più piccole di quelle attuali; la revisione della formula di assegnazione dei seggi alle liste nelle circoscrizioni per evitare che i seggi possano «trasmigrare» da una circoscrizione all'altra; infine, l'eventuale eliminazione della possibilità di candidature plurime.

Rispetto al primo punto, osserva che la legge vigente privilegia la rappresentanza politica con le debolezze per altro già evocate e relega in secondo piano la rappresentanza territoriale. Le modificazioni proposte al riguardo tendono a riequilibrare la situazione e a rappresentare più nettamente i territori per avvicinare ai cittadini la dimensione europea. Ipotizza ventuno circoscrizioni su base regionale imponendo il vincolo che ad ognuna sia assegnata almeno un seggio.

Quanto alla questione del voto di preferenza, osserva che la legge attuale consente di esprimerne sino a tre e, come ricordato, la proposta di legge C. 2170, proprio considerando la minore dimensione delle ventuno circoscrizioni, le riduce ad una. Si sofferma preliminarmente sul valore e sulla permanenza del voto di preferenza, che impone una considerazione di carattere «tecnico»: in sette circoscrizioni le liste hanno un solo candidato, in quattro due candidati e in una tre candidati; in sette circoscrizioni il voto di preferenza non potrebbe essere espresso, in cinque consisterebbe nella scelta fra due o tre candidati. Si tratta, peraltro, di una originalità italiana che non si ritrova in nessuna legge elettorale per le europee negli altri grandi Stati membri.

In questo caso però le ragioni «tecniche» si combinano opportunamente con quelle politiche. Sul totale delle ventuno circoscrizioni il voto di preferenza svolgerebbe la sua funzione soltanto nelle tre regioni in cui le liste avranno almeno sei e sette candidati e nella circoscrizione Lombardia in cui di candidati ve ne sarebbero undici. Ma, di fronte ad un così ristretto numero di candidati ed a così poche circoscrizioni, ritiene opportuno valutare se con il sistema delle ventuno circoscrizioni - che permette di stabilire un forte legame tra liste e territori - non sia più coerente la soppressione del voto di preferenza. Per un verso ne risulterebbero parificate le circoscrizioni, o meglio, il voto degli elettori in tutte le circoscrizioni e, per altro verso, si eliminerebbe l'aspetto più dispendioso e più aggressivo della campagna elettorale. In questa ipotesi ritiene utile dividere in due circoscrizioni le regioni che assegnano il maggior numero di seggi (Campania e Lombardia) per evitare liste bloccate troppo lunghe.

Sottolinea che questa scelta sarebbe in linea con quella degli altri Paesi europei. Laddove, infatti, esistono circoscrizioni subnazionali, come in Francia, Germania, e Polonia, non è prevista la

possibilità di esprimere un voto di preferenza proprio in considerazione del fatto che la vicinanza degli eletti ai cittadini è già realizzata dalla scelta di circoscrizioni più piccole. Inoltre, ritiene opportuno che sia evidenziato il fatto che il costo della campagna elettorale per le elezioni europee in Italia assume dei valori di gran lunga superiori a quelli degli altri paesi europei. Strettamente connessa alla «regionalizzazione» delle circoscrizioni è la questione della rappresentanza delle minoranze linguistiche e dei partiti che ne sono espressione. Al riguardo ritiene che la sola regionalizzazione delle circoscrizioni non risolve il problema della rappresentanza delle minoranze linguistiche riconosciute. Con l'attuale sistema di assegnazione dei seggi in sede nazionale, le liste presentate nelle circoscrizioni dove le due minoranze etnico-linguistiche sono politicamente organizzate non sono in grado di ottenere - da sole - il seggio in sede nazionale. Si potrebbe allora prevedere che le liste che ottengono il maggior numero di voti in sede circoscrizionale abbiano comunque diritto al seggio che viene sottratto a quella che, a livello nazionale, ha conseguito il seggio con l'ultimo resto utile.

Passa infine ad illustrare le modifiche da apportare al sistema di assegnazione dei seggi alle liste nelle circoscrizioni dopo la ripartizione effettuata in sede nazionale. In proposito ricorda che, coerente alla impostazione proporzionalistica che lo ispira, il sistema attuale privilegia l'assegnazione in base al numero dei voti ottenuti da una lista in una circoscrizione, più che l'assegnazione alla circoscrizione di tutti i seggi che le spettano in base alla popolazione residente: si determina il quoziente nazionale di lista e questo diviene parametro per la distribuzione dei seggi alle circoscrizioni. Questo metodo risente anche dell'astensionismo: generalmente, le circoscrizioni dove l'astensionismo è maggiore rischiano di perdere seggi in favore di quelle dove l'astensionismo è minore. Vi sono però molti metodi alternativi, di cosiddetta ripartizione biproporzionale; ripartire cioè i seggi nelle circoscrizioni assegnando a ciascuna lista il totale nazionale dei seggi ad essa assegnato dalla ripartizione effettuata nel collegio unico nazionale e rispettando al contempo il numero dei seggi che spettano a ciascuna circoscrizione in base alla popolazione residente. Ad esempio, si potrebbe adottare qui, opportunamente adattati, sia il metodo presente attualmente nel Testo unico per l'elezione della Camera, all'articolo 83, come modificato dalla legge n. 270 del 2005, sia quello presente nel medesimo articolo modificato a suo tempo dalla «legge Mattarella», la n. 277 del 1993, sia ancora metodi matematici sviluppati, direi, in laboratorio e recentemente applicati con successo a sistemi elettorali concreti.

Conclude affermando l'importanza di ragionare, nel corso delle prossime sedute, sulle soluzioni prospettate nella proposta di testo base, anche al fine di mettere a fuoco le modifiche e le integrazioni che si renderanno eventualmente necessarie in vista della adozione del testo da parte della Commissione.

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