

CAMERA DEI DEPUTATI N. 22

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

ZELLER, BRUGGER, NICCO

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

Presentata il 29 aprile 2008

ONOREVOLI COLLEGHI ! — La presente proposta di legge recepisce la proposta di testo unificato elaborata nel corso della XV legislatura (atti Camera n. 199, n. 768, n. 2170, n. 3221 e n. 3234) sulle modifiche da apportare alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, recante l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, per garantire una più equa distribuzione dei seggi in alcune parti del territorio in cui non viene eletto alcun rappresentante, pur nel rispetto del carattere proporzionale del voto, sancito dall'Atto approvato con decisione n. 76/787/CECA/CEE/Euratom del Consiglio, del 20 settembre 1976, che ha stabilito l'elezione diretta del Parlamento europeo da parte degli Stati membri, poi modificato con la decisione n. 2002/772/CE/Euratom del Consiglio, del 25 giugno 2002.

Le modalità di voto in Italia, come noto, si basano su un sistema elettorale proporzionale che attribuisce i seggi sulla base di una divisione territoriale attualmente composta da cinque circoscrizioni (Italia nord-occidentale, Italia nord-orientale, Italia centrale, Italia meridionale e Italia insulare), dove si eleggono i rappresentanti in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione e sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti, tenuto conto del numero di seggi da attribuire all'Italia che, a partire dalle prossime elezioni del Parlamento europeo, che si terranno nel 2009, saranno 73 in luogo degli attuali 78.

Il Parlamento europeo non può più essere considerato una semplice Assemblée consultiva, come invece era quando, alla fine degli anni settanta, fu adottata la

legge elettorale italiana per l'elezione dei suoi membri, ma oggi esso ha il potere legislativo a tutti gli effetti e i problemi che si stanno determinando derivano principalmente dal fatto che l'attuale sistema elettorale italiano non garantisce più né una buona rappresentanza politica né una buona rappresentanza territoriale. La questione va collocata innanzitutto nell'ambito del cambiamento anzidetto e affonda le sue radici nella XIII legislatura, durante la quale già si era proposto di aumentare il numero delle circoscrizioni elettorali, ma tutto decadde per l'imminente svolgimento delle elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo nella primavera del 1999.

Nella XIV legislatura il discorso si è riaperto concentrando l'attenzione principalmente sull'individuazione di nuovi criteri per l'assegnazione dei seggi, in quanto aumentare il numero delle circoscrizioni avrebbe portato il sistema elettorale verso una deriva maggioritaria, contraria al carattere proporzionale del voto sancito nel citato Atto siglato a Bruxelles. In aggiunta si prevedeva una serie di incompatibilità della carica di parlamentare europeo con il mandato nazionale, negli enti locali, nonché all'interno delle stesse istituzioni europee, che sono poi state disciplinate da apposite norme: la legge 27 marzo 2004, n. 78, e la legge 8 aprile 2004, n. 90.

È rimasto sostanzialmente irrisolto il problema della rappresentanza di tutti i territori con circoscrizioni elettorali troppo grandi e del conseguente fenomeno di *splitting*, ovvero di uno spostamento dei seggi dalle circoscrizioni minori a quelle maggiori dal punto di vista demografico — si guardino, ad esempio, la Sardegna, che è il caso più lampante, ma non l'unico, la quale, con una popolazione di 1.631.880 abitanti su un totale di 6.600.871 di cui si compone la circoscrizione insulare di cui fa parte, non ha eletto alcun membro del Parlamento europeo, oppure le minoranze linguistiche francofone della provincia autonoma di Bolzano, francesi della Valle d'Aosta e slovene del Friuli Venezia Giulia, la cui popolosità non raggiunge nemmeno la soglia per ottenere un seggio — che ha

trovato d'accordo tutte le forze politiche sulla necessità di modificare la legge n. 18 del 1979 sotto questo aspetto.

Si è arrivati anche nella XV legislatura ad una proposta di testo unificato del relatore, come già ricordato, poi naufragata per la fine anticipata della legislatura, sulla quale c'era un accordo sostanziale, fatta salva la necessità di approfondire la questione in una riunione congiunta tra i membri della Commissione Affari costituzionale della Camera dei deputati e i segretari di tutti i partiti politici.

È necessario premettere che in ambito europeo tutti gli Stati membri che hanno optato per una ulteriore suddivisione interna del territorio hanno circoscrizioni molto più piccole o più numerose di quelle italiane (Belgio, Irlanda, Francia, Polonia e Regno Unito). I principali aspetti che la presente proposta di legge intende affrontare sono essenzialmente cinque e consistono nella necessità di assicurare: che ogni regione sia rappresentata da almeno un deputato al Parlamento europeo; che si corregga il metodo di assegnazione dei seggi in modo da garantire ai partiti politici espressione di minoranze linguistiche riconosciute una giusta rappresentanza anche in ambito europeo; che si prediligano le liste circoscrizionali in un quadro che garantisca almeno un seggio a tutte le regioni e che si abolisca il voto di preferenza con consistenti risparmi nelle spese per la campagna elettorale; che si elimini la possibilità di candidature plurime. Questi sono anche gli aspetti che sono emersi in modo preponderante nei vari progetti di legge presentati sull'argomento nel corso della XV legislatura.

L'articolo 1 della presente proposta di legge, attraverso la sostituzione dell'articolo 2 della legge 24 gennaio 1979, n. 18, aumenta da 5 a 23 le circoscrizioni elettorali e garantisce almeno un seggio ad ogni regione al fine di risolvere il problema della rappresentanza politica e territoriale. Le circoscrizioni coincidono sostanzialmente con le regioni italiane ad eccezione: del Trentino-Alto Adige, che è formato dalla circoscrizione di Trento e da quella di Bolzano, per tutelare le mino-

ranze linguistiche presenti sul territorio; della Campania, che si compone della circoscrizione di Napoli e di quella delle province di Avellino, Benevento, Caserta e Salerno; della Lombardia, che è formata dalla circoscrizione di Milano e da quella di Bergamo, Brescia, Como, Cremona, Lecco, Lodi, Mantova, Monza e Brianza, Pavia, Sondrio e Varese.

Conseguentemente l'articolo 5 della presente proposta di legge abroga la tabella A annessa alla legge n. 18 del 1979, che contiene la suddivisione in cinque circoscrizioni elettorali (Italia nord-occidentale, Italia nord-orientale, Italia centrale, Italia meridionale e Italia insulare).

L'articolo 2, attraverso modifiche all'articolo 12 della legge n. 18 del 1979, riduce il numero dei sottoscrittori necessari per la presentazione delle candidature in modo da non obbligare i partiti politici a scegliere necessariamente i *leader* o persone comunque di una certa fama. Si elimina, inoltre, la previsione di una candidatura plurima. A completamento del processo di « regionalizzazione » operato con l'aumento delle circoscrizioni, sono abrogate le disposizioni che prevedono il collegamento delle liste di candidati presentate da partiti politici che sono espressione di minoranze linguistiche in Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige e Friuli Venezia Giulia a maggior tutela di esse, in modo che sia rafforzata anche la loro rappresentanza e quella dei partiti politici che ne sono espressione.

L'articolo 3, sostituendo l'articolo 14 della legge n. 18 del 1979, sopprime il voto di preferenza e dispone che ciascun elettore abbia a disposizione un solo voto, in luogo delle precedenti tre preferenze. La soppressione del voto di preferenza è motivata dall'aumento del numero delle circoscrizioni, che già garantisce un forte legame tra lista e territorio.

L'articolo 4, infine, modificando l'articolo 21 della legge n. 18 del 1979, interviene sul sistema di attribuzione dei seggi, fermo restando che almeno un seggio deve essere assegnato in ogni circoscrizione. In luogo dell'attuale sistema, che sconta anche i gravi effetti determinati dall'asten-

sionismo che accentua il fenomeno di *splitting* di cui si è già detto, si è scelto di utilizzare un sistema binario molto simile a quello che si usa per l'attribuzione dei seggi alla Camera dei deputati, nel quale i seggi sono ripartiti sulla base dei voti ottenuti dalle liste sul totale nazionale dei seggi, nel rispetto però del numero dei seggi spettanti alla lista in proporzione alla popolazione residente nella circoscrizione. Qualora, dopo questi conteggi, la lista che ha ottenuto il maggior numero di voti a livello circoscrizionale non ottenga nessun seggio a livello nazionale, l'Ufficio elettorale nazionale, su segnalazione di quello circoscrizionale, assegna ad essa un seggio sottraendolo alla lista che ha ottenuto quel seggio con il minore resto utile.

La crisi della rappresentanza italiana nelle istituzioni europee evidenziata nel corso delle ultime legislature da tutti gli schieramenti politici trova quanto mai conferma negli avvenimenti intercorsi tra giugno e dicembre 2007, quando il Consiglio europeo ha invitato il Parlamento europeo ad elaborare una proposta di risoluzione sulla ripartizione dei seggi nella prossima legislatura, nella quale entreranno nuovi Paesi membri. A settembre i relatori, il deputato francese Lamassoure del PPE e il deputato romeno Severin del PSE, hanno presentato la proposta di risoluzione che, basandosi sulla pura applicazione matematica del principio della degressività proporzionale, lasciava invariati i 72 seggi spettanti all'Italia, mentre attribuiva 74 seggi alla Francia e 73 seggi al Regno Unito (in luogo dei precedenti 72), interrompendo per la prima volta l'assoluta parità dei tre grandi Paesi europei. Tale risoluzione è stata comunque approvata l'11 ottobre 2007, risoluzione 2007/2169(INI), nonostante che i lavori preparatori siano stati segnati da una forte opposizione del Governo italiano, appoggiato in pieno da tutti gli europarlamentari italiani, e nonostante il duro lavoro svolto anche dalle istituzioni italiane per dissuadere l'Europa dall'approvare una risoluzione di tal genere: la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica hanno lavorato congiuntamente agli europarlamen-

tari italiani e ai due relatori del Parlamento europeo nelle Commissioni Affari costituzionali, Affari esteri e Politiche dell'Unione europea per approfondire in particolare la questione del criterio della popolazione residente come base per la ripartizione dei seggi, ritenendo invece più appropriato applicare il criterio della cittadinanza, e la questione dell'applicazione rigida e matematica del principio della degressività proporzionale, in luogo di una sua applicazione più flessibile che consentisse anche per il futuro a determinati gruppi di Stati membri di mantenere lo stesso numero di seggi.

L'Italia è stata dunque costretta a minacciare il Consiglio europeo di porre il veto sull'approvazione del Trattato di Lisbona, che sarebbe avvenuta a dicembre,

qualora la questione della differenza di seggi non fosse stata risolta positivamente. L'accordo che è stato trovato il 13 dicembre 2007 in sede di firma del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea a 27 membri ha parzialmente soddisfatto l'Italia in quanto sono stati portati a 751 i seggi complessivi — invece di 750 — includendo anche il Presidente, e il seggio ulteriore che ne è scaturito è stato attribuito all'Italia, che nelle prossime elezioni europee del 2009 eleggerà 73 europarlamentari. Ma nulla è stato fatto per modificare il criterio di base della popolazione residente, che potrebbe aprire la strada per un ricorso dell'Italia alla Corte di giustizia delle Comunità europee, né per ammorbidire le rigidità della degressività proporzionale.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. L'articolo 2 della legge 24 gennaio 1979, n. 18, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

« ART. 2. — 1. Le circoscrizioni elettorali e i loro capoluoghi coincidono rispettivamente con le regioni e con i capoluoghi regionali. La regione Trentino-Alto Adige è ripartita in due circoscrizioni, corrispondenti alle province autonome di Trento e di Bolzano, che sono i capoluoghi delle rispettive circoscrizioni elettorali. La regione Campania è ripartita in due circoscrizioni formate rispettivamente dalla provincia di Napoli e dalle province di Salerno, che ne è capoluogo, Avellino, Benevento e Caserta. La regione Lombardia è ripartita in due circoscrizioni formate rispettivamente dalla provincia di Milano e dalle province di Brescia, che ne è capoluogo, Bergamo, Como, Cremona, Lecco, Lodi, Mantova, Monza e Brianza, Pavia, Sondrio e Varese.

2. Il complesso delle circoscrizioni elettorali costituisce il collegio unico nazionale.

3. L'assegnazione dei seggi alle singole circoscrizioni è effettuata sulla base dei risultati dell'ultimo censimento generale della popolazione, riportati dalla più recente pubblicazione ufficiale dell'Istituto nazionale di statistica, con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro dell'interno, da emanare contemporaneamente al decreto di convocazione dei comizi.

4. La ripartizione dei seggi di cui al comma 3 si effettua dividendo il numero degli abitanti della Repubblica per il numero dei membri spettanti all'Italia e attribuendo comunque un seggio ad ogni circoscrizione il cui numero di abitanti sia inferiore a tale quoziente.

5. I rimanenti seggi sono attribuiti alle altre circoscrizioni dividendo il totale del numero degli abitanti di queste ultime per il numero dei membri spettanti all'Italia,

diminuito del numero dei seggi assegnati con le modalità di cui al comma 4, e distribuendo i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti ».

ART. 2.

1. Il secondo comma dell'articolo 12 della legge 24 gennaio 1979, n. 18, è sostituito dal seguente:

« La presentazione delle liste dei candidati deve essere sottoscritta da almeno 1.500 e da non più di 2.000 elettori iscritti nelle liste elettorali dei comuni compresi nelle circoscrizioni fino a 500.000 abitanti; da almeno 2.500 e da non più di 3.000 elettori iscritti nelle liste elettorali dei comuni compresi nelle circoscrizioni con più di 500.000 abitanti e fino a 1.000.000 di abitanti; da almeno 4.000 e da non più di 4.500 elettori iscritti nelle liste elettorali dei comuni compresi nelle circoscrizioni con più di 1.000.000 di abitanti ».

2. Il terzo comma dell'articolo 12 della legge 24 gennaio 1979, n. 18, è abrogato.

3. L'ottavo comma dell'articolo 12 della legge 24 gennaio 1979, n. 18, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

« Ciascuna lista deve comprendere un numero di candidati pari al numero dei membri da eleggere nella circoscrizione ».

4. Il nono e il decimo comma dell'articolo 12 della legge 24 gennaio 1979, n. 18, sono abrogati.

ART. 3.

1. L'articolo 14 della legge 24 gennaio 1979, n. 18, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

« ART. 14. — 1. Ogni elettore dispone di un voto per la scelta della lista ai fini dell'attribuzione dei seggi spettanti a ciascuna circoscrizione ».

ART. 4.

1. Il numero 3) del primo comma dell'articolo 21 della legge 24 gennaio 1979, n. 18, è sostituito dal seguente:

« 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 dei 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 ottenuto rappresenta il numero dei seggi da assegnare a ciascuna lista. Qualora a seguito di 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, fino 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 fino 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 hanno 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 hanno 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 ».

2. Dopo il secondo comma dell'articolo 21 della legge 24 gennaio 1979, n. 18, è inserito il seguente:

« Gli uffici elettorali circoscrizionali verificano che sia stato assegnato almeno un seggio alla lista che ha ottenuto il maggior numero di voti in sede circoscrizionale. Qualora, al termine delle operazioni di cui al numero 3) del primo comma, la lista che ha ottenuto il maggior numero di voti in sede circoscrizionale non abbia conseguito alcun seggio in sede nazionale, l'Ufficio elettorale nazionale, su segnalazione dell'ufficio elettorale circoscrizionale, assegna alla predetta lista un seggio sottraendolo alla lista che ottiene in sede nazionale l'assegnazione del seggio con il minore resto utile ».

3. All'alinea del secondo comma dell'articolo 35 della legge 24 gennaio 1979, n. 18, le parole: « circoscrizioni di cui alla tabella A allegata alla presente legge » sono sostituite dalle seguenti: « circoscrizioni individuate ai sensi dell'articolo 2 ».

ART. 5.

1. La tabella A annessa alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, e successive modificazioni, è abrogata.

