

Seminario sulle riforme istituzionali ed elettorali

*promosso dalle Fondazioni Astrid, Basso, Crs, Glocus, Italianieuropei,
Mezzogiorno Europa, Quarta Fase e Sturzo*

Roma, 17 giugno 2008

SULLA RIFORMA DELLA LEGGE PER L'ELEZIONE DEI MEMBRI ITALIANI DEL PARLAMENTO EUROPEO

di Cesare Pinelli

Il mio intervento è suddiviso in tre parti: la specificità della legge per il rinnovo del Parlamento europeo rispetto alle leggi elettorali relative alle altre assemblee rappresentative; le caratteristiche della legge vigente, sia rispetto alle altre leggi elettorali vigenti in Italia sia rispetto alle leggi degli altri Stati membri per il rinnovo del PE; le buone ragioni per riformare la legge vigente.

1. In qualunque Stato membro dell'Unione, la specificità delle leggi per il rinnovo del Parlamento europeo rispetto alle altre leggi elettorali consiste nel fatto che il legislatore non è completamente libero di disporre al riguardo.

Stabilisce l'art. 190, par. 4, del Trattato CE, che "Il Parlamento europeo elabora un progetto volto a permettere l'elezione a suffragio universale diretto, secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri o secondo principi comuni a tutti gli Stati membri. Il Consiglio, con deliberazione unanime, previo parere conforme del Parlamento che si pronuncia alla maggioranza dei membri che lo compongono, stabilirà le disposizioni di cui raccomanderà l'adozione da parte degli Stati membri, conformemente alle rispettive norme costituzionali".

Il Consiglio non è mai riuscito a varare la prima delle ipotesi alternative prospettate nel Trattato, la più ambiziosa "procedura uniforme", ma in data 25 giugno e 23 settembre 2002, riprendendo un progetto elaborato dal PE nel 1997, ha adottato una decisione recante "principi comuni", di cui ha raccomandato l'adozione agli Stati membri.

Vi si stabilisce in particolare che:

- in ciascuno Stato i membri del PE "sono eletti a scrutinio di lista o uninominale preferenziale con riporto di voti di tipo proporzionale";

- gli Stati membri possono prevedere il voto di preferenza secondo modalità da essi stabilite;
- gli Stati membri possono costituire circoscrizioni elettorali o prevedere altre suddivisioni territoriali “senza pregiudicare complessivamente il carattere proporzionale del voto”;
- gli Stati membri possono fissare una soglia minima a livello nazionale non superiore al 5% dei suffragi espressi;
- fatte salve le altre disposizioni dell’Atto, la procedura elettorale è disciplinata in ciascuno Stato membro dalle disposizioni nazionali, che possono tener conto delle particolarità degli Stati ma “non devono nel complesso pregiudicare il carattere proporzionale del voto”.

Come si vede, la decisione esprime una chiara opzione a favore del sistema proporzionale, e dunque privilegia l’esigenza di rappresentatività del corpo elettorale su quella di favorire la formazione di maggioranze. La cosa si spiega agevolmente col fatto che il Parlamento europeo non dispone ancora formalmente del potere di designare il Presidente e i membri della Commissione, potere che è affidato al Consiglio (anche se il Trattato di Amsterdam ha attribuito al PE il potere di approvare tali designazioni, che lo stesso PE lo ha fatto valere in occasione dell’insediamento della Commissione Barroso, allorché il Presidente designato ha dovuto modificare i nominativi di alcuni Commissari a seguito del mancato gradimento degli originari prescelti da parte delle competenti Commissioni del PE).

Ai fini di un discorso sulla riforma della legge vigente, interessa comunque rimarcare gli specifici vincoli che incontrano i legislatori nazionali a fronte della loro amplissima discrezionalità nella scelta dei sistemi elettorali riguardanti le altre assemblee rappresentative. Sappiamo che, in tutta Europa, le elezioni del PE mantengono tuttora una preponderante valenza politica nazionale. Sappiamo che da noi è forte l’esigenza di un allineamento dei sistemi elettorali, invero molto diversificati (anzi, prima delle riforme del 1994, non mancò qualche tentativo di anticipare le riforme elettorali per il rinnovo di Camera e Senato con la riforma della legge elettorale dei membri italiani del PE). Sappiamo infine che sulla riforma in questione si vanno svolgendo “prove di dialogo” fra maggioranza e opposizione nel Parlamento della XVI Legislatura. Ma proprio per queste ragioni valeva la pena di sottolineare subito che i margini di manovra a disposizione del legislatore non sono amplissimi, e vanno commisurati con esigenze specifiche.

2. La legge vigente (l. n. 18 del 1979) prevede un sistema proporzionale con ripartizione dei voti in seggi a livello nazionale senza soglie di sbarramento, e con suddivisione del collegio unico

in cinque circoscrizioni ai soli fini dell'assegnazione dei seggi già ripartiti in ambito nazionale. E' previsto il sistema delle preferenze.

Un primo confronto va fatto con i sistemi vigenti negli altri Stati membri dell'Unione, dove si adotta talora il collegio unico nazionale, altre volte la ripartizione dei voti in seggi avviene a livello circoscrizionale (ad es. Francia), ma è presente ovunque una soglia di sbarramento, che oscilla fra il 3% e il 5%.

Un secondo confronto va fatto con i sistemi vigenti in Italia per il rinnovo delle altre assemblee rappresentative, rispetto ai quali quello per l'elezione dei membri del PE è in assoluto il più proporzionale, o se si vuole il meno distortivo, al punto che è sufficiente una percentuale di voti inferiore all'1% per eleggere un parlamentare europeo. A tale esito concorre sia la ripartizione nazionale dei voti in seggi, sia l'assenza di soglie di sbarramento.

La conseguente frammentazione della rappresentanza italiana al PE è tale che solo la metà dei 78 eurodeputati italiani (che scenderanno a 73 a partire dalle prossime elezioni) fa parte dei due gruppi parlamentari maggiori, con uno scarto molto forte, sotto questo profilo, rispetto agli altri Stati membri più popolosi. E gli effetti della frammentazione si pagano in termini di cariche: a paragone con gli Stati maggiori, l'Italia esprime un numero minore di Presidenti di Commissione, di Presidenti di gruppo, di membri dell'ufficio di Presidenza. Le assegnazioni alle cariche avvengono infatti col metodo d'Hondt, che premia i gruppi più grandi e in seconda battuta le delegazioni nazionali più numerose all'interno dei gruppi maggiori.

Un'ottima e assorbente ragione per riformare la legge elettorale vigente consiste dunque nel contenere la frammentazione della rappresentanza italiana, al fine di consentire al nostro Paese di farsi valere nella competizione sulla ripartizione degli incarichi in seno al Parlamento europeo. A prescindere, dunque, da una possibile evoluzione dell'assetto istituzionale dell'Unione in direzione della forma di governo parlamentare, che renderebbe ovviamente ancor più giustificata la riduzione della frammentazione.

3. Lo strumento più semplice e adeguato per ridurre la frammentazione è costituito dalla previsione di una soglia di sbarramento per l'accesso al rappresentanza. Soglia che potrebbe ragionevolmente fissarsi nel 3%, in modo da non punire le formazioni politiche in grado di rappresentare segmenti di elettorato in sede nazionale, e scoraggiare corrispondentemente le tentazioni di dar vita a liste meramente localistiche, fenomeno in crescita, e deprecabile, anche in occasione delle elezioni per il rinnovo delle Camere.

Per la scelta se mantenere o meno il sistema delle preferenze, occorre soppesare attentamente gli argomenti a favore o contro.

Non basta, a mio giudizio, obiettare che negli altri grandi Stati membri il sistema delle preferenze non è previsto. Nei sistemi elettorali di quegli Stati, la prossimità dell'elettore all'eletto è comunque garantita a monte dall'attribuzione agli iscritti ai partiti del voto per la designazione delle candidature e/o dal sistema maggioritario uninominale per le elezioni delle assemblee a livello nazionale. Nulla di tutto questo avviene da noi, specialmente dopo la l.n. 270 del 2005. Né il duplice esperimento delle primarie per l'elezione del candidato alla carica di Presidente del Consiglio da parte di un solo schieramento può controbilanciare la previsione con legge di liste bloccate per l'elezione dei parlamentari. Inutile negare che, da questo punto di vista, la soppressione delle preferenze in riferimento alla legge elettorale europea sarebbe il segnale di un definitivo consolidamento della già forte tendenza ad escludere gli elettori da ogni scelta relativa alla designazione dei loro rappresentanti.

Mi sembra invece un argomento per mantenere le preferenze in riferimento all'elezione dei membri del PE il fatto che in quella sede non sono presenti quei rischi di collusione eletti/elettori, a causa della ingerenza diretta della politica nell'amministrazione e di altri noti fenomeni, che caratterizzano i sistemi elettorali per il rinnovo delle assemblee nazionali. Già nel 1988 Luciano Bardi escludeva che, per le elezioni del PE, potesse segnalarsi un rapporto diretto fra voti di preferenza e frazionismo intrapartitico o clientelismo, aggiungendo che anzi il voto di preferenza avrebbe potuto incentivare la mobilitazione dell'elettorato e la responsabilità individuale dei parlamentari anche in un sistema proporzionale con collegi plurinominali e liste di partito (L. Bardi, *Voto di preferenza e competizione intra-partitica nelle elezioni europee. Prospettive per una armonizzazione della legge elettorale*, in "Rivista italiana di scienza politica", 1988, 107-108).

Rimane l'argomento dei costi delle campagne elettorali, che alle elezioni europee assume in Italia dei valori superiori a quelli degli altri paesi europei proprio in ragione del meccanismo delle preferenze. L'argomento è stato avanzato dall'on. Sandro Gozi nel corso di un dibattito parlamentare sulla riforma della legge elettorale vigente (XV Legislatura, I Commissione Affari costituzionali, seduta del 20 dicembre 2007, p. 4), al fine di sostenere la soppressione delle preferenze e la contestuale ripartizione del territorio nazionale in ventuno circoscrizioni, che consentirebbe di stabilire "un forte legame fra liste e territori", ottenendo quindi lo stesso vantaggio raggiunto col meccanismo delle preferenze.

Il collegamento fra i due aspetti mi sembra innegabile. Si può tuttavia discutere il dosaggio fra l'uno e l'altro, fermo restando che la soluzione ottimale dovrebbe tener conto delle esigenze che si tratta di soddisfare. Abbiamo visto quelle che riguardano le preferenze. Quanto alla rappresentanza territoriale, mi pare che il problema si ponga nei casi nei quali il territorio di una Regione sia del tutto privo di rappresentanti al Parlamento europeo (ad es. Sardegna). Ma, se questo è il problema,

lo si può risolvere inserendo nella legge una clausola per la quale ogni territorio regionale sia rappresentato almeno da un eurodeputato, e prevedendo conseguenti congegni, lasciando inalterate le cinque attuali circoscrizioni. Su questa premessa, rimarrebbe tuttavia ancora scoperta, in modo significativo, l'esigenza di prossimità dell'eletto agli elettori che il meccanismo delle preferenze tende a soddisfare. E i costi delle campagne elettorali che tale meccanismo ha finora comportato ben potrebbero essere limitati con tetti da fissarsi nella sede opportuna, ossia in sede di riforma del finanziamento dell'attività politica.