

I COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)

S O M M A R I O

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	14
SEDE REFERENTE:	
Variazioni nella composizione del Comitato permanente per i pareri	14
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 e C. 1507 Soro (<i>Esame e rinvio</i>)	14
Modifica della denominazione e delle competenze del Comitato parlamentare di cui all'articolo 18 della legge 30 settembre 1993, n. 388. C. 1446 Boniver (<i>Seguito dell'esame e rinvio</i>)	28
Istituzione del « Giorno della memoria dei militari italiani caduti per la pace ». C. 139 Ascierio e C. 549 Bertolini (<i>Seguito dell'esame e rinvio</i>)	28

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

Martedì 16 settembre 2008.

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 13 alle 13.10.

SEDE REFERENTE

Martedì 16 settembre 2008. — Presidenza del presidente Donato BRUNO — Intervengono il ministro per la semplificazione normativa Roberto Calderoli e il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Aldo Brancher.

La seduta comincia alle 13.10.

Variazioni nella composizione del Comitato permanente per i pareri.

Donato BRUNO, *presidente*, comunica che per il gruppo Italia dei Valori il

deputato Pino Pisicchio ha cessato di far parte del Comitato permanente per i pareri, in quanto passato ad altra Commissione, e che in sua sostituzione è entrato a farne parte il deputato Aniello Formisano.

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 e C. 1507 Soro.

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Mario TASSONE (UdC), intervenendo sull'ordine dei lavori, rileva come il Governo non abbia presentato nessun disegno di legge in materia di riforma del sistema elettorale europeo, sebbene il ministro Calderoli abbia in più occasioni

manifestato pubblicamente il proprio orientamento al riguardo. Ritiene pertanto opportuno che il ministro chiarisca fin d'ora la sua valutazione delle proposte di legge presentate dai parlamentari, con riguardo, soprattutto, alle tre fondamentali questioni di fondo, vale a dire la soglia di sbarramento, le preferenze e il numero dei collegi.

Il ministro Roberto CALDEROLI chiarisce che il Governo intendeva presentare un proprio testo soltanto come stimolo per l'avvio della discussione parlamentare sulla riforma della legge elettorale europea in tempo utile per le prossime elezioni del Parlamento europeo. Avendo tuttavia il Parlamento autonomamente avviato l'esame di provvedimenti in materia, i quali prospettano un ampio ventaglio di soluzioni, il Governo rinuncia a presentare un proprio testo, riservandosi di esprimere le proprie valutazioni a conclusione del dibattito parlamentare.

Giuseppe CALDERISI (Pdl), *relatore*, fa preliminarmente presente che la riforma della legge per l'elezione del Parlamento europeo nasce dall'esigenza di superare alcune gravi anomalie della normativa vigente, in primo luogo quella del meccanismo elettorale che consente la frammentazione esasperata della rappresentanza. Una frammentazione che non solo incide negativamente sull'efficacia della presenza dei nostri parlamentari nell'Assemblea di Strasburgo, ma ha effetti indiretti fortissimi sul nostro sistema politico, incentivando divisioni e conflittualità artificiose. Di queste implicazioni sulla questione forte, controversa e complessa del « riassetto » del sistema politico italiano ritiene che esista una diffusa consapevolezza.

È vero che nelle elezioni per il Parlamento europeo non si pone il problema di garantire la governabilità e la formazione di una maggioranza che sostenga il Governo – ragione per la quale una decisione dell'Unione europea prevede l'adozione di un sistema proporzionale da parte degli Stati membri – ma questo non significa affatto che il principio di rappresentatività

proporzionale debba essere portato fino alle sue estreme conseguenze favorendo la frammentazione. Per questa ragione, la stessa decisione dell'Unione europea consente ai Paesi membri di prevedere soglie di sbarramento esplicite fino al 5 per cento.

Ritiene che le contingenze politiche italiane consiglino di agire in questa direzione. In Italia, infatti, le ultime elezioni politiche sono state caratterizzate da una storica riduzione del numero dei partiti che hanno avuto accesso al Parlamento, segnando un'inversione di tendenza che ha privilegiato la nascita, su fronti contrapposti, di due grandi forze nazionali determinate dalla confluenza su basi programmatiche di diverse correnti di pensiero.

Rispetto alla logica delle contrapposizioni identitarie che hanno afflitto le legislature seguite alla « legge Mattarella » si tratta di una semplificazione che è stata percepita come un'autentica « liberazione » da parte dell'opinione pubblica. Si tratta di un fenomeno che segna la fuoriuscita dall'età delle ideologie forti e denota una modernizzazione in senso europeo del nostro sistema politico. Ritiene pertanto che, nel limite del possibile, è importante che questa tendenza non sia contraddetta dalle prossime elezioni europee. Quantomeno reputa auspicabile che non vi sia più un sistema elettorale che agevoli il tentativo di chiudere in una parentesi quanto è accaduto il 13 e 14 aprile 2008. Per questo ritiene opportuno e necessario che la deframmentazione del sistema politico si estenda alla rappresentanza italiana in Europa: per contare lì come nazione e per disinnescare qui il ritorno a pratiche antiche e superate, coltivate all'ombra della rappresentanza dello 0,7 per cento dei voti validi e dello 0,4 per cento degli aventi diritto al voto, ossia le percentuali dell'ultimo seggio residuale assegnato ad una lista nelle elezioni europee 2004.

Non ritiene che vi possano essere dissensi in proposito. Si discuterà della misura della semplificazione, della territorialità e della composizione della rappresentanza, di molti altri aspetti di questa legge

– circoscrizioni, liste bloccate o voto di preferenza, rappresentanza femminile, metodo di assegnazione dei seggi, candidatura unica o plurima e, se verrà proposto altro, di tutto quello che verrà messo in campo – ma nessuno può immaginare che dalle prossime elezioni del Parlamento europeo esca una rappresentanza che smentisca e contraddica il risultato « sistemico » delle elezioni politiche 2008.

Il sistema vigente, quello della legge n. 18 del 1979, e successive modificazioni, è ben conosciuto, almeno nei suoi tratti essenziali: 72 seggi da assegnare (o 73 seggi se entrerà in vigore il Trattato di Lisbona), cinque circoscrizioni grandi da sette a quindici milioni di abitanti, competizione per liste concorrenti senza rilievo alle coalizioni, nessuna soglia esplicita, assegnazione dei seggi in sede nazionale in base al quoziente naturale ed ai maggiori resti, pervicacia del proporzionalismo ad oltranza anche per l'assegnazione nelle circoscrizioni dei seggi alle liste in base al quoziente nazionale di lista ed ai maggiori resti, proclamazione degli eletti condizionata dalla facoltà data all'elettore di esprimere sino a tre voti di preferenza. Ciò ha fatto sì che nella elezione del 2004 per ottenere il seggio sono stati sufficienti – come ricordavo – 236.000 voti su 32,6 milioni di voti validi e circa 50 milioni di aventi diritto al voto. Hanno ottenuto seggi quindici delle venticinque liste presenti e, se si fa riferimento allo sbarramento del 4 per cento posto dalla legge per l'elezione della Camera, quattordici dei 78 seggi in palio sono stati assegnati a liste che non hanno raggiunto quella soglia; circa il 18 per cento della rappresentanza italiana.

Per l'elettorato passivo la nostra legge aggiunge poche incompatibilità a quelle stabilite direttamente dal Consiglio europeo, recepite a ridosso della precedente elezione dalla legge n. 78 del marzo 2004. Si sofferma sulle incompatibilità con uffici e cariche politiche nazionali, di alcune delle quali, come chiede una proposta di legge, sarà discussa la loro trasformazione in cause di incandidabilità: deputato e senatore, componente del governo nazionale, presidente e assessore di giunta re-

gionale, consigliere regionale, presidente di provincia, sindaco di comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti. Si tratta di incompatibilità che non precludono, quindi, la candidatura, ma che devono essere rimosse – quale che sia in proposito la disciplina nazionale – prima della prima seduta del Parlamento europeo, pena la decadenza dalla carica pronunciata dal Presidente provvisorio di quell'assemblea nella prima seduta, prima di procedere alla elezione del Presidente. Rinvia in proposito al precedente della seduta della Camera convocata ad hoc nella scorsa legislatura per rendere effettive le dimissioni dei deputati optanti prima che si aprisse la seduta a Strasburgo.

Di altri aspetti della legge vigente si discuterà ampiamente esaminando le modifiche proposte.

Passa quindi ad esaminare le diverse proposte di legge in esame, a cominciare dall'A.C. n. 22, d'iniziativa dei deputati Zeller ed altri, che riproduce il testo unificato proposto dal relatore a questa Commissione nel corso della precedente legislatura. Le modifiche ivi previste sono dirette, in primo luogo, a superare il sistema delle cinque grandi circoscrizioni che, per il rapporto di popolazione e l'addensamento delle preferenze nelle regioni e nelle aree più popolate, concentra gli eletti in queste aree a danno delle altre regioni. Si tratta della lunga ed insistita rivendicazione della Sardegna che, con una popolazione pari a due quozienti elettorali, non riesce ad esprimere un deputato europeo. Nell'ambito della quinta circoscrizione il numero delle preferenze assegna quei seggi a candidati che hanno raccolto il voto in Sicilia; nell'ambito dei seggi assegnati alle liste in sede nazionale gli stessi seggi sono « attratti » dalle circoscrizioni più popolate. Così la Sardegna non elegge alcun parlamentare europeo e la quinta circoscrizione « perde seggi » in favore delle circoscrizioni più popolate. La proposta – ferma restando l'assegnazione dei seggi nel Collegio unico nazionale – suddivide il territorio nazionale in 23 circoscrizioni: una per ciascuna regione,

due nella regione Trentino-Alto Adige, in corrispondenza del territorio delle province di Trento e di Bolzano, due in Lombardia, distinguendo la provincia di Milano dal resto della regione e due in Campania distinguendo, per il medesimo motivo, il territorio della Provincia di Napoli dalle altre province. Per far sì che i seggi assegnati alle liste in sede nazionale si « ricompongano » nelle circoscrizioni rispettando il numero dei seggi assegnati in base alla popolazione ed in base ai voti ottenuti dalle liste – è il « classico » problema della ripartizione biproporzionale – la proposta richiama in vita, con una correzione tecnica, il sistema già adottato dalla legge 276 del 1993 (cosiddetta « legge Mattarella ») per l'assegnazione dei seggi della quota proporzionale nell'elezione della Camera dei deputati. Poiché questo stesso problema è affrontato da altre proposte di legge, per un numero diverso di circoscrizioni ma con metodo e, talvolta, con formulazione del tutto identica, si riserva di approfondirlo in dettaglio, considerando insieme tutte le disposizioni che ne trattano. Un secondo obiettivo, strettamente connesso a quello appena illustrato, è quello di assicurare la rappresentanza – o meglio l'elezione di un candidato – della forza politica espressione della minoranza di lingua tedesca in provincia di Bolzano e del partito di maggioranza relativa nella regione Valle d'Aosta. Obiettivo del tutto consequenziale alla creazione delle due circoscrizioni in cui quelle forze politiche rappresentano, tradizionalmente, la maggioranza degli elettori. Se però non si modificasse la formula di assegnazione dei seggi, la sola creazione delle due circoscrizioni nei territori della Valle d'Aosta e della Provincia autonoma di Bolzano non sarebbe sufficiente a far sì che in quelle circoscrizioni risulti eletto il candidato dei due partiti territoriali. Ribadisce come nella elezione del 2004 la quota minima di accesso ai seggi (l'ultimo resto utile) sia stata di 236.000 voti validi, a fronte di un quoziente naturale che sarebbe oggi pari a circa 500.000 voti. Le liste espressione delle minoranze etnico-linguistiche non hanno mai ottenuto risultati simili. Non in

Valle d'Aosta, dove con 116.000 abitanti, 50.000 voti validi costituiscono un obiettivo ambizioso anche per l'*Union Valdôtaine*. Non nella Provincia autonoma di Bolzano, dove se pure si sommassero i voti storicamente ottenuti dalla SVP con quelli delle altre due liste espressione degli elettori di lingua tedesca, si potrebbe mirare alla soglia di 200.000 voti, ma difficilmente si andrebbe oltre. Si resterebbe comunque lontani da un seggio conquistato anche con l'ultimo resto utile, e sempre in assenza di una qualsiasi soglia espressa. L'uno per cento richiederebbe almeno 350.000 voti validi. L'attuale formula di ripartizione dei seggi, pur adattata alle 23 circoscrizioni ipotizzate dalla proposta Zeller, farebbe sì che a rappresentare la Valle d'Aosta e la Provincia autonoma di Bolzano non sarebbero candidati delle liste che vi ottengono più voti (quelle delle minoranze linguistiche) ma candidati di liste nazionali che in quelle circoscrizioni sono minoritarie. Sarebbe allora difficile comprendere perché si creino circoscrizioni specifiche per quei territori, considerando anche che, in ogni caso, ciascuno dei 72 seggi del Parlamento europeo è dato a fronte di circa 790.000 abitanti. La soluzione avanzata dalla proposta Zeller è la seguente: completata l'assegnazione dei seggi nelle circoscrizioni secondo la formula ordinaria, l'Ufficio elettorale nazionale, su informazioni trasmesse dagli uffici elettorali circoscrizionali, verifica se in ciascuna circoscrizione la lista che ha ottenuto il maggior numero di voti validi abbia ottenuto almeno un seggio in sede nazionale. In caso contrario assegna un seggio a quella lista sottraendolo alla lista che ha ottenuto il seggio con l'ultimo resto utile. Per questa via verrebbe assegnato un seggio alle liste escluse dal calcolo nazionale. Nessuna modificazione interverrebbe invece se quella lista ha ottenuto un seggio assegnato in altra circoscrizione. Le altre modifiche proposte riguardano l'adattamento del numero delle sottoscrizioni necessarie alla presentazione delle liste nelle nuove circoscrizioni, la soppressione del voto di preferenza, la soppressione delle

disposizioni che nella legge vigente considerano il collegamento delle liste espressione di minoranze linguistiche.

La proposta di legge C. 646, dei deputati Cicu ed altri, affronta anch'essa il problema della rappresentanza della regione Sardegna, problema per il quale rinvia quanto già detto a proposito della proposta Zeller. Il provvedimento si limita però a dividere in due l'attuale quinta circoscrizione separando la Sardegna dalla Sicilia. Non modifica però il sistema di riassegnazione dei seggi nelle circoscrizioni e questo, come ricordato prima, potrebbe far sì che almeno uno dei seggi che le spettano in base alla popolazione potrebbe slittare ad altra circoscrizione. La proposta, inoltre, riduce il numero delle sottoscrizioni necessarie alla presentazione delle liste nelle due circoscrizioni e riduce ad uno soltanto il voto di preferenza che potranno esprimere gli elettori della Sicilia e della Sardegna.

La proposta di legge C. 1070, di iniziativa del deputato Palomba, mira anch'essa ad ampliare la rappresentanza dei territori; per questo ciascuna regione è costituita in circoscrizione elettorale, ad eccezione della regione Trentino-Alto Adige, suddivisa in due circoscrizioni corrispondenti, ciascuna, al territorio delle province di Trento e di Bolzano. Rinvia, anche per questa proposta di legge, a quanto detto a proposito della proposta Zeller, giacché anche questo testo mutua le proprie disposizioni dalla proposta avanzata in Commissione Affari costituzionali nella scorsa legislatura. Ricorda in proposito che l'onorevole Palomba era allora uno dei presentatori delle proposte che sono confluite in quel testo e che anche nella XIV legislatura una sua proposta aveva tentato di modificare in questo senso la legge elettorale per le elezioni dei rappresentanti italiani al Parlamento europeo. Nella proposta del deputato Palomba le circoscrizioni sono 21 anziché 23: manca il « raddoppio » delle regioni Lombardia e Campania e manca la correzione della formula che, nella proposta Zeller, assicura il seggio alle liste di maggioranza territoriale (in tutte le circoscrizioni) che

non riescono ad ottenere un seggio in sede nazionale. Quelle circoscrizioni eleggerebbero dunque un parlamentare europeo ma, con ogni probabilità questo sarebbe un candidato espresso dalle liste nazionali maggiormente votate. Vengono invece mutate la formula della « legge Mattarella » per riassegnare nelle circoscrizioni i seggi conquistati dalle liste in sede nazionale, la rideterminazione del numero delle sottoscrizioni necessarie alla presentazione delle candidature, la soppressione delle disposizioni di favore per il collegamento delle liste espressione di minoranze linguistiche. A differenza della proposta avanzata nella I Commissione nella scorsa legislatura, introduce la preferenza unica.

Anche la proposta di legge C. 1449, di iniziativa dei deputati Gozi ed altri, riprende temi e soluzioni presenti nel testo predisposto dal relatore — lo stesso onorevole Gozi, per altro — nella scorsa legislatura. Come nella proposta Palomba, sono previste 21 circoscrizioni anziché 23, la determinazione delle sottoscrizioni necessarie alla presentazione delle candidature, la formula « Mattarella » per la riassegnazione dei seggi nelle circoscrizioni, l'abrogazione delle disposizioni relative al « collegamento » delle liste espressione di minoranze linguistiche, nessuna modifica della formula di assegnazione dei seggi, anche se ritiene che vi sia nel testo una qualche incertezza sulla proposta di una soglia di sbarramento del 3 per cento. Nella relazione si legge che « la previsione di una soglia di sbarramento ... sarebbe utile per evitare che l'impulso "aggregativo" e di antiframmentazione impresso dal nuovo sistema sia vanificato dalla presenza di gruppi a forte radicamento territoriale, ma deboli a livello nazionale e del tutto estranei all'arena europea ». L'articolo lascia però inalterate le disposizioni dell'articolo 21, comma 1, numero 2), disposizioni che disciplinano la ripartizione dei seggi fra le liste a livello nazionale. Lì non vi è menzione di soglia e, dunque i seggi, tutti i seggi, sono ripartiti in base al « totale delle cifre elettorali nazionali di tutte le liste ». È invece modificato il numero 3) di quel comma 1 per

accogliere quella che ha definito la « formula Mattarella » di riassegnazione dei seggi alle liste nelle circoscrizioni. Qui però il testo ragiona di « liste di cui al numero 2) che abbiano superato la soglia del 3 per cento dei voti validamente espressi ». Ritiene che non appare chiaro né l'intento, né le modalità di applicazione di quella soglia né appare opportuno tentare interpretazioni che potrebbero risultare del tutto improprie. Rileva in proposito soltanto una palese contraddizione fra l'obiettivo dichiarato nella relazione, ossia ostacolare « gruppi a forte radicamento territoriale, ma deboli a livello nazionale, ed una soglia da applicare, eventualmente, a livello circoscrizionale alle liste che non hanno raggiunto il 3 per cento. E ciò al di là delle modalità tecniche di applicazione che potrebbero sempre essere perfezionate. Chiede pertanto ai presentatori di fornire gli opportuni chiarimenti affinché il relatore e la Commissione possano esaminare quel testo senza fraintendimenti. Il provvedimento in esame introduce infine la preferenza unica aggiungendovi però un « correttivo » di ponderazione: l'ordine di proclamazione secondo l'ordine di lista può essere modificato soltanto in favore dei candidati che hanno ottenuto un numero di voti individuali di preferenza almeno pari all'8 per cento del totale dei voti validi espressi per la lista in quella circoscrizione. Per tutti gli altri candidati le proclamazioni seguono l'ordine di lista. In realtà, il testo si riferisce letteralmente all'8 per cento « dei voti di lista validamente espressi a livello circoscrizionale », ma poiché il numero 4) che è sostituito si riferiva espressamente a ciascuna lista e poiché la procedura di proclamazione riguarda singolarmente ciascuna lista, l'interpretazione corretta sembra essere quella dei voti validi alla « rispettiva » lista.

Prima di passare all'esame delle ultime due proposte, ritiene necessaria qualche ulteriore considerazione sulle modalità con le quali le precedenti proposte affrontano la domanda di « rappresentanza dei territori ».

Delle 23 circoscrizioni previste dalla proposta C. 22 (Zeller ed altri), cinque

eleggerebbero un solo deputato (uno ciascuno le province autonome di Trento e Bolzano, il Friuli-Venezia Giulia, l'Umbria e la Basilicata), quattro circoscrizioni eleggerebbero due deputati (Liguria, Marche, Abruzzo e Sardegna), tre la Calabria e le province campane, cinque il Piemonte, la provincia di Milano, la Puglia e l'Emilia-Romagna, sei il Veneto e la Sicilia, sette il Lazio e le altre province lombarde. Rispetto ad una popolazione media di circa 780.000 abitanti per seggio si avrebbe, nelle ipotesi estreme, un seggio per i 116.000 abitanti della Valle d'Aosta ed un seggio per il 1.180.000 abitanti del Friuli-Venezia Giulia. Una simile differenza impone già per se stessa di considerare se essa rispetti l'uguaglianza del voto, che è uno dei cardini del nostro sistema democratico. In proposito, fa presente di essere consapevole che il terzo comma dell'articolo 56 della Costituzione, pur scrivendo nel dettaglio la formula per l'assegnazione proporzionale dei seggi, lascia al legislatore ordinario la libertà di determinare le circoscrizioni cui essa si applica, ma, con eguale consapevolezza, che per il Senato le eccezioni al principio di proporzionalità sono stabilite numericamente e nominativamente dalla Costituzione nell'articolo 57.

Queste considerazioni non variano di molto se alle 23 circoscrizioni della proposta del deputato Zeller si sostituiscono le 21 delle proposte Palomba e Gozi. La richiesta di « rappresentare » individualmente ciascuna regione e provincia autonoma nel Parlamento europeo ha un ascendente nobile nella idea che l'Europa debba gradatamente perdere, o, forse, soltanto attenuare, la sua connotazione di Europa delle Nazioni e divenire sempre più marcatamente Europa delle regioni, o Europa delle popolazioni. Questa naturale tendenza sarebbe confermata dalla attenzione che le politiche dell'Unione danno sempre più direttamente ai territori senza passare per il filtro delle nazioni, e sarebbe accentuata dai poteri diretti che le diverse articolazioni sub-nazionali vanno assumendo nelle istituzioni dell'Unione

stessa. Al contrario, altri vedono come degenerazione l'Europa delle « piccole patrie » e temono che queste, orfane (o matricide) delle nazioni, finiranno in balia del rafforzamento tecnocratico delle istituzioni europee. Al riguardo, non ritiene opportuno discutere in questa sede, e meno ancora, di decidere dell'una o dell'altra prospettiva, se pure la conformazione del Parlamento europeo potrà influenzare progressivamente sempre più la natura ed il futuro dell'Unione. Reputa opportuno però segnalare che la questione delle circoscrizioni, vista e vissuta sinora, come gli sembra, principalmente, o soltanto, come rivendicazione di presenza e rappresentanza dei sottosistemi politici regionali rispetto alla rappresentanza nazionale modellata sul peso dei partiti, deve essere considerata anche per gli effetti sistemici che essa produce, o potrà produrre, sul ruolo della rappresentanza nazionale nelle istituzioni europee.

Questa richiesta di « territorializzare la rappresentanza » lo induce a sottolineare ancora più la necessità, di cui ragionava all'inizio, di rendere « coerente » la legge per l'elezione del Parlamento europeo con il sistema politico che si è delineato all'indomani delle elezioni politiche 2008. Si riferisce al pericolo che, fortemente regionalizzata, la competizione possa assumere connotati « locali » in contrasto con l'esigenza di mantenere coerente e unitario il quadro politico nazionale. Nelle cinque circoscrizioni alle quali sarebbe assegnato un solo seggio, il sistema potrebbe trasformarsi implicitamente in maggioritario. I candidati e le liste potrebbero ritenere che nella circoscrizione verrebbe eletto con sicurezza il candidato del partito che ottiene la maggioranza relativa nella circoscrizione. L'elezione di fatto maggioritaria potrebbe far sì che le forze politiche ed i candidati vi adattino il proprio comportamento per seguire ipotesi di convenienza locale, specialmente se l'assenza di una soglia esplicita a livello nazionale ed il metodo di assegnazione nelle circoscrizioni rendessero prevedibile la conquista dell'unico seggio già in sede di formazione delle liste. In assenza di una significativa

soglia esplicita, qualcosa di simile potrebbe verificarsi anche nelle circoscrizioni nelle quali si assegnano due seggi. Ritiene possibile che i partiti siano indotti ad adattare le proprie liste alla contesa locale più che a quella nazionale.

La proposta di legge C. 1491, di iniziativa dei deputati Bocchino ed altri, affronta in un'ottica più aggregante la domanda di « rappresentanza dei territori ». Essa opta per una regionalizzazione che « corregge » l'eccessiva differenza di popolazione fra le regioni e assume per questo che nessuna circoscrizione debba avere assegnati meno di due deputati: cinque « accorpamenti » omogenei per popolazione, se si esclude la Valle d'Aosta, e nessuna circoscrizione sotto il milione e mezzo di abitanti: la Valle d'Aosta con il Piemonte; il Trentino-Alto Adige con il Friuli-Venezia Giulia, regioni territorialmente non contigue ma unite dall'essere le due regioni a statuto speciale del Nord-est; Umbria e Marche, Abruzzo e Molise, Basilicata e Calabria. Nel complesso 15 circoscrizioni, ma senza alcun effetto di soglia. Agli estremi, tre circoscrizioni in cui sono eletti due deputati ed una sola, la Lombardia, in cui ne sono eletti 11; le altre a discendere partendo dai sette di Lazio e Campania, con una media inferiore a cinque seggi. Nessuna disciplina particolare per la regione Valle d'Aosta e la Provincia autonoma di Bolzano, ma non viene modificata la disciplina che l'articolo 12 e l'articolo 20 prevedono per il collegamento tra le liste espressione delle minoranze linguistiche di quei territori e le liste di carattere nazionale.

Anche questa proposta adatta al nuovo assetto delle circoscrizioni il numero delle sottoscrizioni necessarie alla presentazione delle candidature e adotta il più volte citato metodo della legge Mattarella per la riassegnazione dei seggi nelle circoscrizioni. Quattro innovazioni connotano questa proposta rispetto alle altre.

In primo luogo, l'introduzione di una soglia nazionale per l'accesso alla ripartizione dei seggi in misura pari al cinque per cento del totale dei voti validi: un milione seicentomila voti circa, se i voti

validi si attesteranno ancora fra i 32 e i 33 milioni. In secondo luogo, la soppressione del voto di preferenza. In terzo luogo, per l'assegnazione dei seggi in sede di collegio unico nazionale, l'adozione del metodo della media più alta nella formula classica del metodo d'Hondt, utilizzata prevalentemente negli altri paesi europei, in luogo della formula Hare o del quoziente naturale e dei maggiori resti utilizzata dalla legge vigente. Il sistema resta proporzionale, la ripartizione dei seggi resta in sede di collegio unico nazionale e consente, quindi, di utilizzare come cifra elettorale di ciascuna lista la somma dei voti validi ottenuti in tutte le circoscrizioni; essendo adottate a livello nazionale e non circoscrizionale, le due formule non comportano differenze significative; come è ampiamente studiato e sperimentato nelle tante occasioni in cui è utilizzato, il metodo d'Hondt potrebbe tagliare uno o due seggi marginali che l'altro metodo assegnerebbe alle liste minori solo quando queste siano presenti in numero considerevole rispetto alle liste che raccolgono la maggior parte dei consensi; in caso di presenza di un numero contenuto di liste minori, le due formule potrebbero dare lo stesso identico risultato.

In quarto luogo, la sostituzione della attuale disciplina sulle cosiddette « pari opportunità », rivelatasi per la verità poco efficace nella scorsa tornata elettorale, con una misura di intervento diretto sulle liste che non rispettano il vincolo della alternanza delle candidature. L'alternanza dei generi nella successione delle candidature è stabilita positivamente (al più due consecutive relative allo stesso genere) e la sua inosservanza è verificata dall'Ufficio elettorale circoscrizionale il quale cancella dalla lista le candidature che non rispettano quella alternanza, sino a quando essa non venga ripristinata dalla sequenza delle cancellazioni.

Si tratta di un intervento che non incide sulla libertà di voto dell'elettore — considerata dalla Corte costituzionale come limite invalicabile anche a fronte della nuova disposizione di favore introdotta nell'articolo 51 della Costituzione —

ma sulle candidature, alla stregua delle altre verifiche e cancellazioni cui gli Uffici circoscrizionali e nazionali sono chiamati dalle diverse leggi elettorali. Ovviamente, avverso quella decisione dell'Ufficio i rappresentanti di lista possono ricorrere secondo la disciplina ed i termini previsti per le altre cause.

Su tutti questi punti, ovviamente, si dovrà tornare in seguito, considerandoli rispetto al complesso delle proposte in campo.

La proposta C. 1507, di iniziativa del deputato Soro ed altri, propone, a sua volta, una revisione delle circoscrizioni ancora più « aggregata » di quella della proposta Bocchino ed altri: dieci circoscrizioni, con popolazione che oscilla dal milione e seicentomila della Sardegna ai nove milioni della Lombardia, dai due seggi della circoscrizione più piccola agli 11 di quella più grande (che divengono 12 considerando i 73 seggi del Trattato di Lisbona). Nel mezzo cinque circoscrizioni da otto seggi, una da sette seggi e due da sei (con una media di poco superiore a sette).

Anche in questo però si tratta di circoscrizioni in cui si formano le candidature e in cui « rifluiscono » i seggi assegnati in sede nazionale. L'ampiezza (in numero di seggi o di popolazione) non ha effetti di soglia ma se mai di sistema politico, considerando le aggregazioni di territori che la nuova delimitazione delle circoscrizioni comporta: restano da sole la Lombardia e la Campania perché « grandi » di popolazione, ma restano da sole anche la Sicilia e la Sardegna perché quest'ultima, come detto, possa ottenere una rappresentanza « separata »; insieme tutte le altre in combinazioni territoriali dettate principalmente dall'obiettivo « popolazione ».

La proposta conserva inalterato il sistema di assegnazione dei seggi in sede nazionale, mutua anch'essa dalla legge Mattarella il metodo di riassegnazione dei seggi nelle circoscrizioni e riduce a due il numero delle preferenze esprimibili (con le modalità precisate di seguito). La combinazione del metodo di riassegnazione dei seggi e della limitazione del numero di

preferenze dovrebbero scongiurare le ipotesi di spostamento dei seggi tra circoscrizioni e di « accentramento » degli eletti nelle regioni più popolate della circoscrizione a danno di quelle meno popolate.

Cinque innovazioni caratterizzano questa proposta.

In primo luogo, l'introduzione di una soglia nazionale per l'accesso alla ripartizione dei seggi in misura pari al tre per cento del totale dei voti validi: un po' meno di un milione di voti, se i voti validi si attesteranno ancora fra i 32 e i 33 milioni.

In secondo e terzo luogo, due misure significative che sostituiscono la disciplina vigente delle pari opportunità: il divieto a che i candidati di un medesimo genere siano presenti in una lista oltre il 60 per cento del totale delle candidature nel complesso delle circoscrizioni; e la facoltà di esprimere un secondo voto di preferenza soltanto se espresso per un candidato di genere diverso dall'altro. Divieto e facoltà sono assistiti entrambi da sanzioni molto drastiche: l'inammissibilità della lista nel primo caso, la nullità delle preferenze espresse nel caso in cui entrambe lo siano per candidati del medesimo genere.

Come detto con minori dubbi a proposito della proposta dell'on. Bocchino, il relatore vedrebbe con favore che sanzioni dirette ed efficaci sostituiscano quelle che hanno mostrato uno scarso potere di convinzione e di dissuasione; e tuttavia si dovrà considerare attentamente queste disposizioni sotto il profilo costituzionale, specie se esse dovessero essere l'inammissibilità della lista e l'annullamento del voto espresso dall'elettore. È infatti difficile considerare costituzionalmente legittima una misura che incide direttamente sulla validità del voto espresso dall'elettore.

In quarto e quinto luogo, due ulteriori modifiche avanzate da questa proposta incidono sulla formazione delle liste e sulla effettività della candidatura: il divieto di candidature plurime, recato dall'articolo 1 della proposta, comma 1, lettera e); e la trasformazione in cause di incandidabilità di alcune delle cause di incompatibilità stabilite dal testo vigente: i com-

ponenti del Governo, i presidenti di Giunta regionale e, dovrebbe intendersi, delle Giunte delle province autonome, i presidenti di provincia, i sindaci di comuni con una popolazione superiore ai 15.000 abitanti.

La legge attuale non pone limiti al numero delle candidature plurime: si tratta attualmente di cinque circoscrizioni e il candidato che è presente nelle liste di più circoscrizioni (ovviamente in liste che recano il medesimo contrassegno) ha soltanto l'onere di dover dichiarare — con l'accettazione della candidatura — « se ha accettato la propria candidatura in altre circoscrizioni, specificando quali sono ». Questa facoltà è stata utilizzata anche per sfruttare il potere di convocazione delle candidature più importanti e che essa dà luogo a quella successione di opzioni nella quale molti leggono un improprio potere di determinare l'elezione di un candidato a votazione avvenuta. E tuttavia ci si può chiedere se questi aspetti negativi siano veramente più gravi di una limitazione con cui si penalizza il rapporto fra una forza politica ed il suo elettorato.

La trasformazione delle incompatibilità in incandidabilità pone, peraltro, qualche dubbio di legittimità costituzionale: tutte quelle cariche sono attualmente incompatibili con la carica di membro del Parlamento europeo, talune alla stregua di una specifica decisione del Consiglio europeo, altre per scelta del legislatore nazionale. La proposta dell'onorevole Soro ed altri dichiara incandidabili coloro che le ricoprono e, alla stregua della legislazione antimafia (legge n. 55 del 1990 e successive integrazioni e modificazioni) l'Ufficio elettorale circoscrizionale dovrebbe cancellare dalla lista la loro eventuale candidatura. Si dice « dovrebbe » perché la proposta non richiama le disposizioni che nel decreto del Presidente della Repubblica n. 570 del 1960, articoli 30 e 33, lettera c), come modificati dall'articolo 2 della legge n. 16 del 1992, stabiliscono che la commissione elettorale, nell'eseguire il controllo sulle liste, « elimina il nome dei candidati a carico dei quali viene accertata

la sussistenza di alcuna delle condizioni previste dal comma 1 dell'articolo 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55 ».

Né sembra che questa norma possa applicarsi in via di estensione o di analogia. Occorrerà riflettere, in ogni caso, sulla opportunità di estendere a queste cariche la disciplina della incandidabilità, la cui *ratio*, secondo una costante motivazione addotta dalla Corte costituzionale nelle sue numerose pronunce su casi che vi ricadevano, «è quella di costituire una sorta di difesa avanzata dello Stato contro il crescente aggravarsi del fenomeno della criminalità organizzata e dell'infiltrazione dei suoi componenti negli enti locali », il che sembra al relatore troppo anche in tempi di corriva e corrente antipolitica.

Peraltro – priva del controllo preventivo da parte dell'Ufficio elettorale circoscrizionale, controllo che, a sua volta, presupporrebbe un atto dichiarativo inserito nella accettazione della candidatura – la fattispecie finisce per tradursi di fatto in causa di ineleggibilità senza che, ovviamente, ne possa essere invocata la disciplina.

La relazione che accompagna il testo si riferisce alla necessità di evitare candidature che, per l'incompatibilità di quelle cariche con il mandato al Parlamento europeo, determinerebbero, ad elezione avvenuta e ad opzione favorevolmente esercitata, lo scioglimento delle rispettive assemblee elettive: i consigli regionali, provinciali e comunali. Il che è ovviamente una *ratio* da valutare con attenzione, ma che non si estende anche ai membri del Governo, per i quali, forse, la motivazione maggiore potrebbe trovarsi nell'influenza e nel condizionamento che la carica potrebbe esercitare sull'elettore. Con il che però si entra nella motivazione tipica delle cause di ineleggibilità e quella dovrebbe essere valutata con attenzione sotto il profilo dell'eguaglianza, quanto meno perché essa colpirebbe – è evidente – soltanto membri della maggioranza, mentre i *leader* dei partiti di opposizione potrebbero continuare ad esercitare il potere di convocazione delle loro candidature.

Passando ora ad una valutazione di sintesi, va detto che le modifiche proposte impongono alcune scelte di natura politica ed altre – poche – di contenuto prevalentemente tecnico.

Un primo nucleo di decisioni riguarda la questione della rappresentatività dei territori; questione che implica la revisione del numero delle circoscrizioni e la scelta di un metodo di assegnazione dei seggi che non consenta – o almeno riduca al minimo – lo slittamento di seggi tra le circoscrizioni.

Dalle ventitré circoscrizioni della proposta Zeller alle sei della proposta Cicu; nel mezzo, ventuno circoscrizioni previste nelle proposte Palomba e Gozi, quindici previste dalla proposta Bocchino e dieci dalla proposta Soro. Le prime portano le circoscrizioni a coincidere con le regioni, le province autonome di Trento e Bolzano e, persino, le altre province della Lombardia a differenziarsi dalla provincia di Milano e quelle della Campania, a differenziarsi da Napoli. È stato ricordato che – siano 72 o 73 i seggi assegnati all'Italia – il quoziente nazionale oscilla tra 780 e 790 mila abitanti per seggio. Costituzione ed equità vogliono che, nel disegnare le circoscrizioni, non ci si discosti troppo da quel valore nella media del costo per seggio in ciascuna di esse. Questo parametro non può essere rispettato se si sceglie di assegnare almeno un seggio a ciascuna regione e provincia autonoma: il *range* di popolazione è troppo alto: da 116 mila a nove milioni di abitanti. In quelle proposte spetterebbe un seggio alla Valle d'Aosta con 116 mila abitanti ed un seggio al Friuli-Venezia Giulia, che di abitanti ne conta circa un milione e duecentomila. La proposta Cicu mira soltanto alla separazione della Sardegna dalla Sicilia e, dunque, tenderei a considerarla comunque assorbita nelle altre. Le proposte Bocchino e Soro tengono conto della distribuzione media del costo per seggio e propongono, rispettivamente, quindici e dieci circoscrizioni che contemperano meglio le richieste di rappresentatività con il rispetto del principio di uguaglianza del voto. Nel corso dell'esame si potrà considerare con

maggiore e migliore attenzione i diversi « accorpamenti » di regioni e le alternative possibili, sia sotto il profilo demografico, sia per gli effetti sul voto che si possono determinare aggregando territori con « tradizioni elettorali » diverse. Ad essere inteso, basta ricordare il citatissimo obiettivo « Gerrimandering ».

A queste considerazioni di natura più tecnica va aggiunta qualche osservazione più inerente al sistema politico. Si ricordava che, in caso di totale « regionalizzazione » delle circoscrizioni, il basso numero di seggi da assegnare determina circoscrizioni in cui verrebbe eletto un solo parlamentare europeo con possibile e probabile « distorsione » della elezione verso strategie e comportamenti intesi a massimizzare il risultato locale – la conquista del seggio – anche differenziandosi dagli equilibri unitari perseguiti dal sistema politico nazionale. Vi sarebbe, insomma, una ulteriore occasione di frammentazione della rappresentanza che non giova all'azione dell'Italia nel Parlamento europeo.

Le proposte di modificazioni al metodo di riassegnazione dei seggi nelle circoscrizioni sono tutte convergenti: è il metodo che assegna in ciascuna circoscrizione a ciascuna lista dapprima i seggi che essa ottiene in base al quoziente circoscrizionale e successivamente, partendo in successione dalla circoscrizione demograficamente più piccola, assegna i seggi che ancora mancano al completamento di quelli spettanti. L'assegnazione è fatta in base alla graduatoria delle parti decimali di quei quozienti. Anche questo metodo, per la verità, potrebbe determinare, eccezionalmente, lo spostamento di un qualche seggio tra le circoscrizioni, ma questo avverrebbe soltanto a danno delle circoscrizioni maggiori e, dunque, è percentualmente e politicamente meno grave. Il vantaggio di questo metodo consiste nel fatto che anche nella assegnazione dei seggi con le parti decimali conserva un buon grado di proporzionalità. Si ricorda incidentalmente che il metodo « concorrente » già presente nel sistema elettorale italiano, quello cioè utilizzato dalla legge per l'ele-

zione della Camera (n. 270/2005) ha ancora una più bassa probabilità di lasciare slittare i seggi da una circoscrizione all'altra, ma – proprio per rispettare al massimo i seggi spettanti a ciascuna circoscrizione – non segue un criterio proporzionale nella assegnazione di quei seggi.

Come ricordato, tutte le proposte conservano la ripartizione proporzionale dei seggi in sede di collegio unico nazionale. Non vi è alcuna proposta che, con la moltiplicazione delle circoscrizioni, immagini di trasferire in quella sede anche l'assegnazione dei seggi. Peraltro, pur osservando il vincolo ad un sistema di ripartizione proporzionale, la norma quadro europea consentirebbe quel passaggio. L'assegnazione dei seggi avviene in circoscrizioni sub-nazionali in Belgio (dove si combinano le tre circoscrizioni « etniche » e i due collegi linguistici), Germania, Francia, Regno Unito, Polonia e Irlanda. Negli altri stati dell'Unione i seggi sono assegnati a livello nazionale.

La sola modifica che si propone per l'assegnazione dei seggi è quella avanzata dalla proposta dell'onorevole Bocchino: la sostituzione del metodo d'Hondt con quello del quoziente naturale. Anche qui, senza aggiungere altro, ricordo che il metodo d'Hondt, in molte sue varianti, è adottato come sistema proporzionale da molti Stati dell'Unione: Belgio, Repubblica Ceca, Germania, Estonia, Spagna, Lituania, Lettonia (Latvia), Finlandia e Regno Unito.

Una seconda decisione riguarda la questione fondamentale della soglia di sbarramento. In questa relazione si è insistito a lungo sull'eccesso di frammentazione del sistema politico che in questa legge coglie la cattiva combinazione fra un metodo di ripartizione estremamente proporzionale e l'assenza di una qualche – anche minima – soglia, implicita o esplicita che essa sia. Il che suona come contrasto ancora più forte se si considera che le tutte le altre elezioni avvengono con sistemi ad esito maggioritario, salvo l'elezione del Consiglio regionale valdostano e del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano (questi

due ultimi, per evidenti ragioni di rappresentazione delle componenti etnico-linguistiche).

La determinazione di una soglia di sbarramento è dunque un punto qualificante e determinante delle modifiche da apportare alla legge per l'elezione del Parlamento europeo. Sono state ricordate le due proposte: 5 per cento, nella proposta Bocchino, 3 per cento, nella proposta Soro e, secondo i chiarimenti forniti al relatore dal presentatore, anche la proposta Gozi. Si è anche accennato ai « numeri » che quelle due proposte considerano in relazione ai circa 32 milioni di voti validi espressi nella scorsa votazione. La questione non si pone, ovviamente, in rapporto ai numeri di cui si possono accreditare le forze politiche in concorso, in particolare quelle che non sono presenti in questo Parlamento, per poter patteggiare inclusioni o aggregazioni possibili. È stato ricordato sin dall'inizio che una norma antiframezzamento è assolutamente necessaria, specie in un sistema di elezione che non contempla aggregazioni e coalizioni. La misura deve essere tale da non contraddire e, se possibile, consolidare il risultato « sistemico » delle elezioni del 2008. Del resto non deve essere un caso se la gran parte delle altre nazioni applicano la misura massima di soglia esplicita consentita dalla direttiva del Consiglio europeo: il 5 per cento. Così Germania, Francia, Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, Lettonia, Lituania, Slovacchia. Applicano una soglia del 4 per cento Austria e Svezia, del 3 per cento è in Grecia e dell'1,8 per cento a Cipro. Per altro nei paesi che eleggono un numero ridotto di parlamentari europei, agisce (anche) una soglia implicita ancora più consistente.

La scelta di una soglia di sbarramento più o meno significativa, ma comunque entro i limiti previsti dalla decisione europea, è pertanto una scelta di opportunità politica, certamente non è una scelta che metta in causa la democrazia. È singolare che affermazioni in questa direzione giungano proprio da alcuni sostenitori del « sistema tedesco » che ha proprio uno

sbarramento del 5 per cento sia per la legge elettorale nazionale sia per quella europea, oltre a non prevedere alcun voto di preferenza.

La terza decisione riguarda, appunto, la questione del voto di preferenza. La legge vigente è larga in proposito: consente di esprimere sino a tre preferenze, considerando che le attuali cinque circoscrizioni eleggevano – sino al 2004 – da nove (Italia insulare) a venti (Italia Nord-occidentale) deputati europei. Sono state già illustrate le diverse opzioni contenute nelle proposte in esame: cancellano il voto di preferenza le proposte Zeller e Bocchino; prevedono la preferenza unica le proposte Palomba e Gozi, quest'ultima secondo una variante « ponderata »; introduce la preferenza unica soltanto nelle « circoscrizioni separate » la proposta Cicu; consente una preferenza unica, o due preferenze diverse per genere, la proposta Soro.

Negli altri stati dell'Unione l'articolazione è ampia. Uno studio curato dal Parlamento europeo, Direzione generale delle politiche interne dell'Unione, ricorda che il voto di preferenza è escluso in Germania, Francia, Inghilterra, Spagna, Portogallo, Scozia e Galles, Olanda, Grecia, Ungheria, Lettonia (vale a dire in tutti i più grandi paesi); è ammesso, o fa parte del sistema di votazione, in Austria, Danimarca, Svezia, Slovenia, Lituania, Repubblica Ceca, Belgio, Finlandia e Slovacchia, secondo tecniche di votazione che consentono di ponderare (o comparare) il numero delle preferenze (ad esempio, in Belgio metà dei voti di lista senza espressione di preferenza sono considerati confermativi dell'ordine di presentazione, essendo devoluti prima al capolista e poi ai candidati che lo seguono); in Estonia, dove concorrono candidati indipendenti che raccolgono un voto personale in contrapposizione a candidati presenti nelle liste di partito; in Lussemburgo, dove l'elettore sceglie entro liste che contengono candidature in sovrannumero rispetto ai deputati da eleggere, in Polonia, dove l'elettore può formulare una propria graduatoria dei candidati in lista. Lo studio ricorda altresì che votano con il sistema del Sin-

golo voto trasferibile (STV) gli elettori di Malta, dell'Irlanda e, nel Regno Unito, quelli dell'Irlanda del Nord.

La questione del voto di preferenza non può certo essere affrontata in chiave ideologica, ma va valutata laicamente, e quindi senza tralasciare la memoria, il vissuto e l'esperienza della vicenda.

Negli ultimi tempi, in particolare a proposito delle elezioni politiche nazionali, si è da più parti ritenuto che il ripristino del voto di preferenza possa rappresentare l'attribuzione di una maggiore facoltà di scelta da parte degli elettori. Solo ad un'analisi superficiale si può pensare che questa affermazione corrisponda al vero. Nelle democrazie moderne, caratterizzate da fenomeni di interconnessione politico-economica sempre più ampi, il meccanismo delle preferenze sfugge infatti ad un utilizzo individuale basato prevalentemente sul convincimento e sull'individuazione della qualità, per divenire lo strumento di lobby per lo più trasversali e non sempre di natura legale.

Il voto di preferenza, inoltre, provoca inevitabilmente un ampliamento dei costi delle campagne elettorali e, più in generale, di tutta la politica. Peraltro, tenuto conto delle risorse finanziarie che la campagna con il voto di preferenza richiede, si può richiamare la famosa frase di Gaetano Mosca, riferita alla figura del candidato come imprenditore politico: « Non sono gli elettori che eleggono i deputati, ma sono i deputati che si fanno eleggere dagli elettori ».

Si sa bene che il voto di preferenza determina per lo più la necessità di coltivare rapporti clientelari e di « rientrare » dalle spese eventualmente sostenute per conseguire l'elezione. Si parla molto di ridurre i costi della politica, ma sembra difficile che questo obiettivo possa essere perseguito con la conferma o l'estensione del voto di preferenza.

All'inizio degli anni '90, le iniziative referendarie che produssero la modifica del sistema politico-elettorale presero le mosse proprio dalla battaglia contro il sistema delle preferenze, condotta attraverso una lunga campagna « moralizza-

trice » che spesso non esitò ad operare una meccanica ed insensata corrispondenza tra voto di preferenza e corruzione. Da quella esagerazione, sembra si sia oggi passati ad un'esagerazione di tipo opposto che invoca il ritorno al voto di preferenza contro lo strapotere dei partiti, dimenticando del tutto ciò che il sistema delle preferenze effettivamente e concretamente ha significato e comportato. Se non si è perso del tutto la memoria e si vuole trarre ammaestramento dalla propria storia, si deve ricordare che il voto di preferenza è stato lo strumento di quella che allora veniva chiamata la degenerazione correntizia dei partiti, il motore dell'esplosione delle spese della campagna elettorale per la raccolta del consenso, anche l'occasione di molta corruzione e del controllo del voto attraverso le preferenze multiple e di molto altro ancora. Va ricordata, per la scientificità con cui fu condotta quella ricerca, l'indagine conoscitiva della Commissione per le questioni regionali, sotto la presidenza dell'allora deputato Barbera – si era intorno al 1988 – sulla base di uno studio commissionato al professor Marcello Fedele sull'uso del voto di preferenza nelle elezioni regionali. Indagine da cui risultò chiaramente la stretta connessione tra il numero delle preferenze espresse in favore di gruppi di candidati, il candidato di riferimento di quel gruppo (il capo corrente, si diceva allora) e la successione delle crisi di governo nelle regioni, con lo spostamento periodico e ritmato dei protagonisti tra assessorati ed altri incarichi.

Né va dimenticata la legge elettorale regionale della Regione Toscana, che non prevede alcuna preferenza: una legge voluta dal centrosinistra anche a seguito di vicende giudiziarie che misero ancora una volta in evidenza la lievitazione delle spese elettorali e le connesse degenerazioni prodotte dal voto di preferenza.

Sarebbe necessario porsi anche un altro problema: se il ruolo che i deputati europei sono chiamati a svolgere nel Parlamento europeo sia compatibile con le esigenze di presenza e il tipo di rapporto con il territorio che la « raccolta del consenso » attraverso il voto di preferenza

inevitabilmente comporta, e se questo non indebolisca la rappresentanza nazionale a Strasburgo.

Come tutti sanno bene, la decisione sul voto di preferenza incide fortemente sulla scelta della « forma-partito ». Occorre decidere se si vuole cioè il partito unitario che si raccoglie intorno ad un leader che ne costituisce la sintesi e l'immagine unitaria o il partito dei notabili e delle correnti organizzate che mina l'unità di indirizzo del partito politico.

Inevitabilmente, le preferenze finiscono per indebolire i partiti, ben lontani ormai dall'essere quelle « macchine » politiche di massa fondate sull'integrazione sociale che hanno segnato il XX secolo. Oggi che i partiti sono deboli, ma comunque necessari al funzionamento del sistema politico, garantirne la funzione vuol dire consentire loro di selezionare la classe dirigente attraverso processi che assicurino la trasparenza dei meccanismi decisionali, e che pongano gli elettori nelle condizioni di premiare o sanzionare le loro scelte.

Occorrerà quindi essere saggi e attenti. La moltiplicazione del numero delle circoscrizioni e il forte ridimensionamento della loro ampiezza, accorcia la lunghezza delle liste ed offre all'elettore una scelta visibile, comprensibile e controllabile. Visibile, perché egli può rendersi più facilmente conto delle candidature, delle poche candidature che gli sono proposte; non resta disperso e frastornato da 30, 40 o addirittura 44 nomi, come per la elezione della Camera dei deputati, ma tra 5, 6 nomi o, al massimo, 11. Comprensibile, perché l'elettore può comprendere il senso di quelle candidature perché trova sicuramente più facile conoscere specificamente quei pochi candidati, perché — se quelli non sono usciti da qualche strana combinazione di astri — fanno parte della vita politica, economica, sociale di quella circoscrizione. Controllabile, infine, nel senso che in una circoscrizione in cui il partito elegge non più di due o tre deputati europei, questi possono essere seguiti e valutati nel corso dei cinque anni.

Pertanto, nel caso in cui si scelga la soppressione del voto di preferenza, vi

sono le condizioni per l'attivazione di meccanismi di controllo da parte degli elettori, di cui non può essere sottovalutata la portata innovativa.

Rimangono le altre opzioni, in particolare quella della preferenza unica, ma prendo atto che tutte le proposte hanno optato per le « liste corte ». Dunque, liste corte, visto che al collegio uninominale non si può tornare o comunque non vi sono le condizioni per tornarvi, né qui — per via del vincolo proporzionale — né nelle elezioni politiche, per via del consolidamento di un sistema che lo ha escluso.

La strada maestra è nota: intervenire sui partiti perché si giunga — inizialmente anche attraverso un'autoregolamentazione — a procedure trasparenti e pubbliche per la selezione delle candidature. Una disciplina pubblica in questo senso è particolarmente complessa e difficile da introdurre, come dimostrano i tentativi finora posti in essere dai partiti. Ed è fuori, evidentemente, dalla portata di questa relazione. Ma qualora fossero presentate proposte emendative che in modo ragionevole e con il consenso indispensabile volessero compiere qualche passo, anche piccolo, in questa direzione, il relatore sarebbe certamente disponibile a prenderle in considerazione.

Il ministro Roberto CALDEROLI chiede al relatore di chiarire se abbia già maturato un proprio convincimento in ordine al numero ottimale di circoscrizioni.

Sesa AMICI (PD) chiede al relatore se sia disponibile ad un confronto di merito sul provvedimento.

Giuseppe CALDERISI (PdL), *relatore*, nel ribadire la propria piena disponibilità ad un confronto sul contenuto del provvedimento, si riserva di esprimere una posizione sul numero delle circoscrizioni al termine del dibattito.

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

Modifica della denominazione e delle competenze del Comitato parlamentare di cui all'articolo 18 della legge 30 settembre 1993, n. 388.

C. 1446 Boniver.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 10 settembre 2008.

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

Istituzione del «Giorno della memoria dei militari italiani caduti per la pace».

C. 139 Ascierto e C. 549 Bertolini.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 10 settembre 2008.

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

La seduta termina alle 14.15.