



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dal senatore MELONI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 12 DICEMBRE 2022

Modifiche alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, in materia di istituzione delle circoscrizioni Sicilia e Sardegna per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia

ONOREVOLI SENATORI. - La legge 24 gennaio 1979, n. 18, che disciplina l'elezione della rappresentanza italiana al Parlamento europeo, ha subito nel tempo diverse modifiche, mantenendo tuttavia una caratteristica che si reputa negativa, ovvero l'incertezza della rappresentanza che ogni circoscrizione in cui è diviso il Paese andrà a esprimere in esito al risultato elettorale. Infatti i seggi assegnati a ogni circoscrizione in funzione della popolazione residente possono « migrare » ad altre aree territoriali per effetto della particolare tecnica di attribuzione dei parlamentari eletti che, invece, è determinata dall'affluenza alle urne. Inoltre, la stessa definizione territoriale delle circoscrizioni, laddove unisce regioni più popolate con altre meno abitate, può ulteriormente accentuare questo limite della legge e i suoi effetti di alterazione della rappresentanza democratica. Il presente disegno di legge affronta e rimuove questo improprio effetto « traslativo » delle attuali disposizioni sulla rappresentanza parlamentare italiana in Europa, rendendola certa; riallinea - agganciandola saldamente al criterio della popolazione residente - l'assegnazione dei seggi alle circoscrizioni e la loro concreta attribuzione all'esito delle elezioni; scompone l'attuale V circoscrizione elettorale in due nuove circoscrizioni che vedono distinte la Sardegna e la Sicilia, con le loro isole.

Il disegno di legge incide nella parte della materia disponibile al legislatore nazionale. L'ordinamento europeo ha infatti fissato alcuni principi comuni alla disciplina dell'elezione del Parlamento europeo e allo *status* dei parlamentari europei, che si ritengono vincolanti per le singole discipline degli Stati membri. La decisione 2002/772/CE,

EURATOM del Consiglio, del 25 giugno 2002 e del 23 settembre 2002 (il cosiddetto « atto di Bruxelles »), ha modificato il cosiddetto « atto elettorale » del 1976 relativo all'elezione dei rappresentanti al Parlamento europeo a suffragio universale diretto, precedentemente adottato in occasione delle prime elezioni a suffragio universale del 1979. Con l'atto di Bruxelles è stata effettuata una scelta di fondo a favore di sistemi elettorali nazionali di tipo proporzionale. Si stabilisce, infatti, che « in ciascuno Stato membro, i membri del Parlamento europeo sono eletti a scrutinio di lista o uninominale preferenziale con riporto di voti di tipo proporzionale » (articolo 1). Le disposizioni nazionali « non devono nel complesso pregiudicare il carattere proporzionale del voto » (articolo 7) e possono introdurre soglie minime per l'attribuzione dei seggi, purché esse non siano fissate « a livello nazionale oltre il 5 per cento dei suffragi espressi » (articolo 2-*bis*). Di particolare interesse, per i temi affrontati dal presente disegno di legge, è la previsione dell'articolo 2 dell'atto di Bruxelles, in forza del quale « in funzione delle loro specificità nazionali, gli Stati membri possono costituire circoscrizioni elettorali per le elezioni al Parlamento europeo o prevedere altre suddivisioni elettorali, senza pregiudicare complessivamente il carattere proporzionale del voto ».

La riarticolazione della V circoscrizione in due nuove circoscrizioni insulari (articolo 1 del disegno di legge) si colloca entro tale potestà decisionale affidata al legislatore nazionale, contrastando l'eccessiva dimensione dell'attuale circoscrizione unica che, insieme alla distanza fisica, alla limitatezza delle linee di trasporto diretto e alle profonde dif-

ferenze storiche, culturali e linguistiche, rende difficile o addirittura impedisce la fisiologia del rapporto tra eletto al Parlamento europeo e ambito territoriale rappresentato. Tale riarticolazione mira a dare piena attuazione all'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, recentemente introdotto, il quale recita «La Repubblica riconosce le peculiarità delle Isole e promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità». Proprio in virtù del riconoscimento delle peculiarità delle Isole, appare necessario riconoscere parimenti a Sicilia e Sardegna – territori lontani geograficamente e diversi per storia, tessuto produttivo e condizioni socio-economiche – la possibilità di eleggere indipendentemente i propri rappresentanti al Parlamento europeo.

Altri punti della disciplina elettorale per l'elezione del Parlamento europeo rivisti dalla presente proposta sono stati definiti anche tenendo conto dei rilievi della Corte costituzionale che, con la sentenza n. 271 del 22 luglio 2010, ha ricostruito criticamente il sistema ed evidenziato – seppure senza riscontrarvi i caratteri dell'illegittimità costituzionale e dichiarando inammissibili le questioni rimesse dal giudice *a quo* – elementi di contraddizione tra le modalità per l'assegnazione della rappresentanza parlamentare secondo il criterio della popolazione residente e la concreta attribuzione secondo il criterio dei voti validi espressi. Rammenta difatti la Corte che «per tentare di rimediare a questo inconveniente, con la legge n. 61 del 1984, il legislatore ha modificato l'articolo 2 della legge n. 18 del 1979, prevedendo espressamente che a ciascuna circoscrizione venga assegnato un numero di seggi proporzionale alla popolazione in essa residente. La legge n. 61 del 1984, però, non ha tratto tutte le conseguenze dalla assegnazione dei seggi alle circoscrizioni in base alla popolazione. Essa, infatti, ha lasciato inalterata la disciplina censurata, che, ai fini della distribuzione dei seggi fra le circoscri-

zioni, considera il rapporto fra la cifra elettorale circoscrizionale della lista e il quoziente elettorale nazionale di lista, anziché il quoziente circoscrizionale. Dal 1984 in poi, pertanto, nella disciplina elettorale italiana per il Parlamento europeo, convivono due ordini di esigenze: da un lato, l'assegnazione dei seggi nel collegio unico nazionale in proporzione ai voti validamente espressi; dall'altro, la distribuzione dei seggi fra le circoscrizioni in proporzione alla popolazione. Il primo riflette il criterio della proporzionalità politica e premia la partecipazione alle consultazioni elettorali e l'esercizio del diritto di voto. Il secondo riflette il principio della rappresentanza cosiddetta territoriale, determinata in base alla popolazione (ma astrattamente determinabile anche in base ai cittadini, o agli elettori, o in base a una combinazione di tali criteri)». La Corte costituzionale ha ben presente che «tali ordini di esigenze, però, sono difficilmente armonizzabili e, anzi, non possono essere fra loro perfettamente conciliati. Esistono, tuttavia, diversi possibili meccanismi correttivi che, senza modificare la ripartizione proporzionale dei seggi in sede di collegio unico nazionale, riducono l'effetto traslativo lamentato dal rimettente, cioè lo scarto fra seggi conseguiti nelle circoscrizioni in base ai voti validamente espressi e seggi ad esse spettanti in base alla popolazione».

Ciò nonostante, anche dopo l'intervento del 1984, «il riparto dei seggi fra le circoscrizioni ha continuato ad avvenire, come in precedenza, in proporzione ai voti validi, a prescindere dalla previa assegnazione in ragione della popolazione». Difatti anche le successive modifiche, intervenute fino alla legge n. 10 del 2009 (che ha introdotto una soglia di sbarramento calcolata sul totale dei voti validi ottenuti sul piano nazionale), non hanno corretto l'aporia tra la norma di principio (contenuta nell'articolo 2 della legge

n. 18 del 1979) e le procedure di assegnazione contenute nella medesima legge.

È invece la natura politicamente discrezionale della scelta di individuare la più appropriata tra le differenti possibilità in concreto di eliminare o « ridurre l'effetto di slittamento di seggi da una circoscrizione all'altra » che ha impedito alla Corte costituzionale di adottare l'interpretazione additiva richiesta dal giudice rimettente. Sostiene il Giudice delle leggi che « non può che spettare al legislatore individuare, con specifico riferimento all'organo rappresentativo preso in considerazione, la soluzione più idonea a porre rimedio alla lamentata incongruenza della disciplina censurata. In presenza di una pluralità di soluzioni, nessuna delle quali costituzionalmente obbligata, questa Corte non potrebbe sostituirsi al legislatore in una scelta ad esso riservata ».

Va ricordato che il Consiglio di Stato, successivamente alla richiamata sentenza che ha rigettato il ricorso teso a far dichiarare l'illegittimità costituzionale della norma, ha statuito sul caso oggetto del giudizio « razionalizzando » il contrasto tra l'articolo 2 e l'articolo 21 della legge elettorale europea, procedendo alla sua interpretazione sistematica e integrata - in via sussidiaria - con le disposizioni del testo unico delle leggi per la elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, che vincolano alla circoscrizione territoriale l'attribuzione dei seggi, e correggendo in tal guisa la rappresentanza italiana in corso di legislatura. Se adottasse tale criterio, l'Ufficio elettorale centrale nazionale presso la suprema Corte di cassazione ben potrebbe procedere a un *revirement* dell'orientamento seguito finora, come, al contrario, pure potrebbe - in assenza dell'intervento del legislatore invocato dalla Corte costituzionale - proseguire nel dare prevalenza alla norma procedurale contenuta nell'articolo 21 della legge n. 18 del 1979

rispetto alla disposizione di principio recata dall'articolo 2 della medesima legge.

Per attribuire certezza giuridica alla modalità di attribuzione dei seggi in un senso rispettoso sia della volontà popolare espressa nelle elezioni sia dell'assegnazione della rappresentanza basata sulla popolazione residente nelle diverse circoscrizioni territoriali, il presente disegno di legge opta per la modifica dell'articolo 21, primo comma, numero 3), della legge n. 18 del 1979. L'attribuzione dei seggi avviene circoscrizione per circoscrizione, e si basa sul calcolo di un quoziente elettorale circoscrizionale, che si ottiene dividendo il totale dei voti validi delle liste ammesse al riparto in campo nazionale per il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione. A ogni lista ammessa al riparto su base nazionale (e dunque a tutte quelle che hanno superato la soglia del 4 per cento dei voti validi) si assegnano tanti seggi quanti quozienti circoscrizionali interi abbia conseguito. Gli eventuali seggi residui sono attribuiti secondo la graduatoria decrescente delle parti decimali, fino all'attribuzione di tutti i seggi spettanti alla circoscrizione. Le operazioni di calcolo iniziano dalla circoscrizione più piccola per popolazione. Via via che si procede nell'assegnazione, non si prendono più in considerazione le liste che hanno già ottenuto tutti i seggi a esse spettanti sulla base dei calcoli effettuati in ambito nazionale. In questo modo si evita qualsiasi effetto disproporzionale e si trasforma integralmente in seggi il risultato politico conseguito da ogni lista ammessa al riparto, senza tuttavia far conseguire alcun vantaggio alle liste più grandi a causa dell'inutilizzazione dei resti. Difatti, i seggi che eventualmente rimanessero ancora da assegnare a una lista sono attribuiti alla lista stessa nelle circoscrizioni ove essa ha ottenuto i maggiori resti, utilizzando per primi i resti che non hanno già dato luogo all'attribuzione di seggi.

Il secondo aspetto su cui interviene il presente disegno di legge è la definizione geografica delle circoscrizioni, istituendone una sesta mediante la scomposizione dell'attuale V circoscrizione Italia insulare in due differenti *constituency*: la Sicilia e la Sardegna. Le motivazioni di tale innovazione sono molteplici. Innanzitutto, la già citata necessità di dare attuazione all'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, anche per quanto riguarda la possibilità per Sicilia e Sardegna di avere una piena e indipendente rappresentanza al Parlamento europeo. Inoltre, occorre ricordare che l'articolo 158, secondo paragrafo, del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, come sostituito dal Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997, ratificato ai sensi della legge 16 giugno 1998, n. 209, assegnava alla Comunità il compito di « ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite o insulari », compito conformato dal vigente Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) all'articolo 174. A tutt'oggi, dunque, con specifico riguardo alle regioni insulari, il TFUE ammette espressamente la condizione di oggettivo svantaggio connessa allo *status* di insularità, riconoscendo a tali regioni il diritto a godere di un trattamento differenziato rispetto agli altri enti di natura regionale o federale costituiti nell'ambito dell'Unione europea.

Tale riconoscimento si inserisce a sua volta nel solco delle significative aperture - avvenute negli ultimi anni - verso la costituzione di un'« Europa delle regioni » in cui le autonomie regionali e locali, concorrendo con gli Stati e con le istituzioni europei alla realizzazione del processo di integrazione, rendano più credibile il principio di condivisione allargata e di avvicinamento ai cittadini delle decisioni assunte a livello europeo. Al fine di evitare che il divario con la parte più sviluppata dell'Europa piuttosto che ridursi si accresca ulteriormente, tutte le regioni, anche quelle più svantaggiate e pe-

riferiche, devono infatti trovare quanto meno un accesso diretto alla rappresentanza.

Per altro verso, le esigenze di integrazione delle regioni insulari nel mercato interno rendono necessaria l'adozione di misure calibrate e differenziate non solo rispetto alle altre realtà regionali, ma anche tra le stesse regioni insulari, che evidentemente presentano caratteristiche e disagi del tutto peculiari. In tale senso, già dopo le modifiche introdotte nel 1997 dal Trattato di Amsterdam, deve ritenersi indispensabile un corrispondente adeguamento della nostra legislazione interna in materia di elezione dei membri del Parlamento europeo, attraverso il riconoscimento alla Sardegna e alla Sicilia del diritto a esprimere una rappresentanza differenziata in seno alle istituzioni comunitarie. La legge n. 18 del 1979 stabilisce, infatti, che la ripartizione dei seggi abbia luogo nell'ambito di circoscrizioni elettorali composte di più regioni, con la conseguenza della più che probabile esclusione dal Parlamento europeo dei rappresentanti di quelle regioni che, all'interno di un'unica circoscrizione, abbiano un numero di elettori considerevolmente inferiore rispetto a quello delle regioni più popolose.

Tale criterio è in particolar modo penalizzante per la regione Sardegna - a tutt'oggi ricompresa con la Sicilia nella V circoscrizione Italia insulare - che si è vista in questi anni di fatto negata, o fortemente limitata, la possibilità di partecipare con una propria rappresentanza all'Intergruppo delle isole costituito nel Parlamento europeo. Questa condizione di oggettiva marginalizzazione della Sardegna è resa a maggior ragione vistosa dal fatto che, a seguito dell'entrata in vigore della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali, stipulata a Strasburgo il 1° febbraio 1995 e ratificata ai sensi della legge 28 agosto 1997, n. 302, e della legge 15 dicembre 1999, n. 482, in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche, alla popola-

zione sarda è ormai riconosciuto lo *status* di minoranza linguistica ai sensi dell'articolo 6 della Costituzione.

Da ultimo, il presente disegno di legge interviene sulla determinazione del numero di sottoscrizioni delle liste a corredo della loro presentazione nelle due nuove circoscrizioni, sulla modalità di composizione delle liste e sul sistema di espressione delle preferenze. Nelle circoscrizioni Sar-

degna e Sicilia, attesa la limitata dimensione demografica, il numero di firme necessario alla presentazione è ridotto sia nel minimo (cinquemila sottoscrizioni) sia nel massimo (diecimila sottoscrizioni). Per quanto attiene invece alle preferenze, nella nuova circoscrizione insulare Sardegna, alla quale saranno presumibilmente assegnati due seggi, si limita la facoltà di espressione a una sola preferenza.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Istituzione delle circoscrizioni Sicilia e Sardegna)

1. La tabella A allegata alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, è sostituita dalla tabella A di cui all'allegato 1 annesso alla presente legge.

Art. 2.

(Disciplina della sottoscrizione e della composizione delle liste nelle circoscrizioni Sicilia e Sardegna)

1. All'articolo 12 della legge 24 gennaio 1979, n. 18, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al secondo comma è aggiunto, in fine, il seguente periodo: « Nelle circoscrizioni V e VI le liste dei candidati devono essere sottoscritte da non meno di 5.000 e non più di 10.000 elettori »;

b) all'ottavo comma, primo periodo, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « , fatta eccezione per la circoscrizione VI, nella quale ciascuna lista deve comprendere un numero di candidati non minore di uno e non maggiore del numero dei membri da eleggere nella circoscrizione ».

Art. 3.

(Disciplina del voto di preferenza)

1. All'articolo 14, primo comma, della legge 24 gennaio 1979, n. 18, al primo periodo sono aggiunte, in fine, le seguenti pa-

role: « , fatta eccezione per la circoscrizione VI, nella quale può esprimere una sola preferenza ».

Art. 4.

(Modalità di distribuzione dei seggi nelle singole circoscrizioni)

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

« 3) procede alla distribuzione nelle singole circoscrizioni dei seggi così assegnati alle varie liste. A tale fine procede in primo luogo all'assegnazione dei seggi in ogni circoscrizione attribuendo a ciascuna lista tanti seggi quanti quozienti circoscrizionali interi essa ha conseguito in quella circoscrizione. Il quoziente circoscrizionale è dato dalla divisione tra la somma delle cifre elettorali circoscrizionali conseguite nella circoscrizione dalle liste ammesse al riparto proporzionale dei seggi e il numero di seggi da assegnare nella circoscrizione in ragione proporzionale. 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 tale fine le operazioni di calcolo procedono a partire dalla circoscrizione di minore dimensione demografica. Nell'assegnazione dei seggi non si prendono in considerazione le liste alle quali sono già stati attribuiti tutti i seggi ad esse spettanti con le modalità di cui al numero 2). Al termine di tali operazioni, i seggi che eventualmente rimangono ancora da assegnare a una lista sono attribuiti alla lista stessa nelle circoscrizioni ove essa ha ottenuto i maggiori resti, utilizzando per primi i resti che non hanno già dato luogo all'attribuzione di seggi ».

2. Con decreto del Presidente della Repubblica, da adottare su proposta del Mini-

stro dell'interno entra trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, è rideterminato, ai sensi dell'articolo 2 della legge 24 gennaio 1979, n. 18, e successive modificazioni, il numero dei seggi assegnati alle circoscrizioni elettorali di cui alla tabella A allegata alla medesima legge n. 18 del 1979, come da ultimo sostituita dalla tabella A di cui all'allegato 1 annesso alla presente legge.

ALLEGATO 1
(Articolo 1)

« Tabella A

Circoscrizioni elettorali	Circoscrizione	Capoluogo della circoscrizione
I	<i>Italia nord-occidentale</i> (Piemonte - Valle d'Aosta - Liguria - Lombardia)	Milano
II	<i>Italia nord-orientale</i> (Veneto - Trentino- Alto Adige - Friuli Venezia Giulia - Emilia Ro- magna)	Venezia
III	<i>Italia centrale</i> (Toscana - Umbria - Marche - Lazio)	Roma
IV	<i>Italia meridionale</i> (Abruzzo - Molise - Campania - Basilicata - Calabria)	Napoli
V	<i>Sicilia</i>	Palermo
VI	<i>Sardegna</i>	Cagliari

».

€ 1,00