

## COMMISSIONI RIUNITE

### I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) e III (Affari esteri e comunitari)

#### S O M M A R I O

##### SEDE REFERENTE:

Ratifica ed esecuzione del Protocollo che modifica il Protocollo sulle disposizioni transitorie allegato al Trattato sull'Unione europea, al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e al Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica, fatto a Bruxelles il 21 giugno 2010. Delega al Governo per l'adozione di disposizioni attuative al fine dell'assegnazione all'Italia del seggio supplementare nel Parlamento europeo. C. 3834 Governo (*Esame e rinvio*) .....

3

##### SEDE REFERENTE

*Martedì 9 novembre 2010. — Presidenza del vicepresidente della III Commissione Franco NARDUCCI. — Interviene il sottosegretario di Stato agli affari esteri Alfredo Mantica.*

#### La seduta comincia alle 13.35.

**Ratifica ed esecuzione del Protocollo che modifica il Protocollo sulle disposizioni transitorie allegato al Trattato sull'Unione europea, al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e al Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica, fatto a Bruxelles il 21 giugno 2010. Delega al Governo per l'adozione di disposizioni attuative al fine dell'assegnazione all'Italia del seggio supplementare nel Parlamento europeo.**

**C. 3834 Governo.**

*(Esame e rinvio).*

Le Commissioni iniziano l'esame del provvedimento.

Franco NARDUCCI, *presidente*, intervenendo in sostituzione dell'onorevole Riccardo Migliori, impossibilitato a prendere parte alla seduta odierna perché in missione, illustra il provvedimento in titolo, con riferimento ai profili di competenza della III Commissione, ricordando come il Trattato di Lisbona abbia previsto che il numero dei membri del Parlamento europeo non possa essere superiore a 751 (750 membri, più il Presidente), con una rappresentanza per Stato membro che non può essere inferiore a 6 e superiore a 96 deputati. Al momento delle elezioni del Parlamento europeo, nel giugno 2009, era tuttavia ancora vigente il Trattato di Nizza, che prevedeva 736 seggi complessive, di cui 99 per la Germania (3 in più rispetto a quanto previsto dal Trattato di Lisbona).

Il Consiglio europeo ha ritenuto dunque necessario prevedere una serie di norme transitorie per integrare la composizione del Parlamento europeo fino al termine della legislatura 2009-2014, in modo da garantire i seggi aggiuntivi agli Stati membri che ne hanno diritto in base

al Trattato di Lisbona, senza tuttavia togliere alla Germania i tre seggi ulteriori previsti dal Trattato di Nizza.

In particolare, la Spagna avrà 4 deputati in più; Austria, Francia e Svezia 2; uno ciascuno per Bulgaria, Lettonia, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Slovenia, Regno Unito. Uno in più spetta anche all'Italia che, in questo modo, riceve un modestissimo e tardivo risarcimento per aver perso, nell'ottobre 2007, il maggior numero di eurodeputati (da settantotto a settantadue), dopo che è stato introdotto il criticabile criterio di ripartizione dei seggi basato sul numero dei residenti, a prescindere dalla cittadinanza.

Sulla base della decisione del Consiglio europeo, il 23 giugno scorso si è svolta una Conferenza intergovernativa per procedere alla firma del Protocollo che modifica il Protocollo n. 36 sulle disposizioni transitorie allegato al Trattato di Lisbona.

Il Protocollo stabilisce l'incremento di diciotto seggi del Parlamento europeo; prevede altresì che spetti agli Stati membri designare i rispettivi membri supplementari, nel rispetto del proprio ordinamento nazionale ed a condizione che siano stati eletti a suffragio universale diretto, indicando tre possibili opzioni: elezioni *ad hoc*; designazione sulla base dei risultati delle ultime elezioni per il Parlamento europeo; nomina da parte dei rispettivi Parlamenti nazionali al proprio interno, ferma restando l'incompatibilità tra le due cariche.

Il Protocollo prevede infine l'entrata in vigore il 1° dicembre 2010 se tutti gli strumenti di ratifica saranno stati depositati, altrimenti il primo giorno del mese successivo all'avvenuto deposito dell'ultimo strumento di ratifica. Allo stato attuale quattro Paesi membri hanno già ratificato il Protocollo (Bulgaria, Finlandia, Lettonia e Malta) ed altri undici hanno indicato che intendono completare la procedura di ratifica entro il 1° dicembre 2010 (Cipro, Danimarca, Germania, Irlanda, Lituania, Lussemburgo, Polonia, Repubblica ceca, Slovenia, Svezia, Ungheria); per gli altri dodici Stati membri non si hanno indicazioni temporali.

Secondo informazioni fornite dal Segretariato del Consiglio dell'UE, in Francia si procederà a nominare il parlamentare europeo supplementare mediante designazione tra i deputati nazionali; nel Regno Unito ed in Spagna la designazione sarà effettuata sulla base dei risultati delle elezioni al Parlamento europeo svoltesi nel mese di giugno 2009. Fino all'entrata in vigore del Protocollo, i membri supplementari già nominati avranno lo *status* di osservatori (possibilità di partecipare ai lavori del Parlamento europeo, ma non alle votazioni).

Per quanto attiene ai contenuti della soluzione prefigurata dal disegno di legge in esame, sul quale si soffermerà autorevolmente il collega Calderisi, grande esperto di questioni elettorali, si limita a segnalare come la soluzione proposta del ricorso ai risultati delle ultime elezioni per il Parlamento europeo sia perfettamente in linea con quelle adottate da altri grandi Stati europei, coerente con il sistema elettorale del nostro Paese per le elezioni europee ed al contempo sia la più sostenibile sotto il profilo finanziario.

Segnala infine l'opportunità di introdurre, tramite un apposito emendamento, una modifica formale al titolo del provvedimento in esame affinché reciti più correttamente che la delega è finalizzata all'assegnazione del seggio supplementare spettante all'Italia nel Parlamento europeo.

Giuseppe CALDERISI (PdL), *relatore per la I Commissione*, avverte che, prima di illustrare l'articolo 4, che riguarda la competenza della I Commissione, intende sottolineare, ancora una volta, l'opzione fatta dall'articolo 3, tra quelle offerte agli Stati membri dal Protocollo che si ratifica per procedere all'assegnazione del seggio supplementare. L'opzione è quella di utilizzare i risultati delle elezioni europee del giugno 2009. Tali risultati costituiscono, quindi, il quadro di riferimento in cui collocare l'esame dell'articolo 4.

Tale articolo delega il Governo ad adottare un decreto legislativo per definire le « ulteriori disposizioni necessarie » per assegnare il seggio aggiuntivo del Parlamento

europeo spettante all'Italia. L'oggetto della delega è quindi, come specificato nella relazione illustrativa, l'adozione delle norme attuative e di coordinamento per l'assegnazione del suddetto seggio.

La scelta dello strumento della delega è motivata dalla medesima relazione illustrativa con l'esigenza di procedere celermente alla ratifica del Protocollo entro il 1° dicembre 2010, come auspicato dal Protocollo stesso (articolo 2) in modo da consentire agli Stati che abbiano provveduto all'assegnazione dei seggi di inviare rappresentanti a Strasburgo, e, contemporaneamente, predisporre le misure interne per l'assegnazione del seggio supplementare spettante all'Italia. Pertanto il decreto legislativo dovrebbe individuare le modalità di utilizzazione dei risultati delle ultime elezioni europee.

Nel testo dell'articolo 4 si possono individuare come principi e i criteri direttivi per l'adozione della delega i seguenti parametri: il rispetto dei principi espressi dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 271 del 22 luglio 2010; la realizzazione in misura proporzionata della rappresentanza delle cinque circoscrizioni elettorali di cui all'articolo 2 della legge 18 del 1979.

Questi parametri fanno emergere un'indicazione di carattere generale. Perciò, restano aperte le questioni relative alle modalità di attuazione dell'opzione prescelta, come evidenziato dalla relazione tecnico normativa del disegno di legge, nella quale si osserva che, per tali modalità, « si potrà far ricorso alla competenza del Ministero dell'interno ovvero dell'Ufficio elettorale presso la Suprema Corte di cassazione, per disciplinare la questione dei resti e della circoscrizione presso la quale sarà ripescato il seggio ».

Il sistema elettorale per l'elezione del Parlamento europeo è disciplinato da norme di fonte comunitaria e da disposizioni nazionali. Quanto alla fonte comunitaria, da essa deriva la fissazione di principi comuni agli Stati membri per l'elezione dei rappresentanti, che riguardano: durata del mandato, *status*, incompatibilità e verifica dei poteri del parla-

mentare europeo, nonché carattere proporzionale del sistema elettorale, la cui disciplina è rimessa per il resto, alle disposizioni nazionali. Fermo restando l'obbligo di usare un sistema proporzionale è possibile fissare una soglia minima per l'attribuzione dei seggi (non superiore al 5 per cento dei suffragi espressi).

La legge n. 18 del 1979, recante disposizioni per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, successivamente più volte modificata ed integrata, da ultimo con la legge n. 19 del 2009 che ha introdotto la soglia di sbarramento del 4 per cento, ha disposto l'elezione dei membri italiani del Parlamento europeo su base circoscrizionale, dividendo il territorio nazionale in cinque circoscrizioni elettorali. In occasione delle ultime elezioni del giugno 2009, con decreto del Presidente della Repubblica del 1° aprile 2009, i seggi sono stati assegnati come segue: alla circoscrizione Italia nord occidentale (Piemonte Valle d'Aosta, Liguria, Lombardia) 19 seggi; alla circoscrizione Italia nord-orientale (Veneto, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna) 13 seggi; alla circoscrizione Italia centrale (Toscana, Umbria, Marche, Lazio) 14 seggi; alla circoscrizione Italia meridionale (Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria) 18 seggi; alla circoscrizione Italia insulare (Sardegna, Sicilia) 8 seggi.

L'assegnazione del numero dei seggi alle singole circoscrizioni è effettuata, secondo quanto dispone l'articolo 2 della legge n. 18 del 1979, dividendo il numero degli abitanti della Repubblica, quale risulta dall'ultimo censimento generale della popolazione, per il numero dei membri spettante all'Italia e distribuendo i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.

Ogni candidato può presentarsi in una o più circoscrizioni (anche in tutte), a condizione che indichi espressamente, nella dichiarazione di accettazione della candidatura, che si è presentato in altre

circoscrizioni e che specifichi quali sono (articolo 12, settimo comma, della legge n. 18 del 1979).

L'elettore può votare soltanto per una delle liste presentate nella circoscrizione e può esprimere la propria preferenza per uno o più candidati; il numero massimo delle preferenze esprimibili è pari a tre; per i candidati presenti nelle liste di minoranze linguistiche collegate può essere espressa una preferenza soltanto (articolo 14 della legge n. 18 del 1979).

I seggi sono attribuiti a liste di candidati presentate nelle cinque circoscrizioni, con riparto dei seggi in sede di Collegio unico nazionale.

Il riparto dei seggi tra le liste è effettuato in ambito nazionale con il metodo del quoziente naturale e dei maggiori resti. Il procedimento per l'assegnazione dei seggi è il seguente (articolo 21 della legge n. 18 del 1979): si determina la cifra elettorale nazionale di ciascuna lista sommando i voti riportati nelle singole circoscrizioni; si individuano le liste che abbiano ottenuto a livello nazionale almeno il 4 per cento dei voti validi espressi; si sommano quindi le cifre elettorali nazionali delle liste ammesse e si divide il totale così ottenuto per il numero complessivo dei seggi da assegnare, ottenendo il quoziente elettorale nazionale; il numero dei seggi attribuiti a ciascuna lista è il risultato della divisione della cifra elettorale nazionale della lista per il quoziente elettorale nazionale; in tale fase si tiene conto della sola parte intera del quoziente; i seggi ancora da attribuire dopo tali operazioni sono assegnati alle liste per le quali l'ultima divisione ha dato maggiori resti e, in caso di parità di resti, a quelle liste che abbiano avuto la maggior cifra elettorale nazionale. A parità di cifra elettorale nazionale si procede per sorteggio. Si considerano resti ai fini dell'attribuzione dei seggi anche le cifre elettorali nazionali di quelle liste che non hanno raggiunto un quoziente elettorale nazionale.

Si procede quindi alla distribuzione dei seggi assegnati a ciascuna lista nelle varie circoscrizioni. A tal fine si divide la cifra

elettorale nazionale di ciascuna lista per il totale dei seggi già attribuiti alla lista stessa con il meccanismo sopra descritto, ottenendo così il quoziente elettorale di lista; il numero dei seggi spettanti alla lista nelle singole circoscrizioni è dato dalla divisione della cifra elettorale circoscrizionale della lista per il quoziente elettorale di lista; i seggi che eventualmente rimangono ancora da distribuire sono assegnati nelle circoscrizioni per le quali le ultime divisioni hanno dato i maggiori resti e, a parità di questi, nelle circoscrizioni che hanno fatto registrare la maggiore cifra elettorale circoscrizionale. A parità di quest'ultima si procede per sorteggio.

Sono proclamati eletti, nell'ambito di ciascuna lista, i candidati che hanno riportato il maggior numero di preferenze. Nel caso di candidati che abbiano ottenuto un eguale numero di preferenze, prevale l'ordine di presentazione nella lista.

I candidati eletti in più circoscrizioni devono dichiarare all'Ufficio elettorale nazionale, entro otto giorni dall'ultima proclamazione, quale circoscrizione scelgono. In assenza dell'opzione, l'Ufficio elettorale nazionale procede mediante sorteggio. Il presidente dell'Ufficio elettorale nazionale proclama quindi eletto in surrogazione il candidato che segue immediatamente l'ultimo eletto nella lista della circoscrizione che non è stata scelta o sorteggiata. Il seggio che rimanga vacante per qualsiasi causa durante lo svolgimento del mandato, è attribuito dall'Ufficio elettorale nazionale al candidato che nella stessa lista e circoscrizione segue immediatamente l'ultimo eletto (articolo 41 della legge n. 18 del 1979).

Per favorire la possibilità delle minoranze linguistiche più numerose e concentrate in alcune zone del Paese vi sono poi disposizioni in tema di collegamento di liste espressione di minoranze con altre liste, nonché criteri specifici per l'assegnazione dei seggi.

Chiarito il sistema elettorale al quale l'articolo in esame rinvia, occorre esaminare la sentenza n. 271 del 2010 della Corte costituzionale cui la disposizione espressamente si riferisce.

Questa sentenza ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 21, comma 1, n. 2 e n. 3, della legge 24 gennaio 1979, n. 18. La norma è stata impugnata asserendone l'illegittimità in quanto prevede «la soglia nazionale di sbarramento [...] senza stabilire alcun correttivo, anche in sede di riparto dei resti», in particolare «non consentendo anche alle liste escluse dalla soglia di sbarramento di partecipare all'assegnazione dei seggi attribuiti con il meccanismo dei resti», in tal modo privandole del «cosiddetto diritto di tribuna».

La Corte ha ritenuto che la questione sia stata prospettata in modo contraddittorio. Il Collegio rimettente, infatti, da un lato, aveva considerato manifestamente infondata un'ipotetica questione di legittimità costituzionale riferita alla introduzione della soglia di sbarramento, per effetto della quale le liste che non raggiungono il 4 per cento dei voti validi sono escluse dal riparto dei seggi; dall'altro lato, aveva censurato, e quindi ritenuto non manifestamente infondata, la disciplina relativa all'attribuzione dei seggi in base ai resti in quanto, in applicazione della previsione della soglia di sbarramento, esclude da tale attribuzione le liste che non l'abbiano superata. Di qui, ad avviso della Corte, la contraddizione: se la soglia di sbarramento è legittima – come il giudice rimettente riconosce – allora non può censurarsi la conseguente scelta del legislatore di escludere dall'attribuzione dei seggi in base ai resti le liste che non l'abbiano superata; se, invece, la disciplina sul riparto dei seggi in base ai resti è illegittima, nella parte in cui esclude le liste che non abbiano superato la soglia di sbarramento – come il giudice rimettente lamenta – allora non può sostenersi che il legislatore possa legittimamente introdurre tale soglia.

In ogni caso, prosegue la sentenza n. 271 del 2010, pur ammettendo che una clausola di sbarramento, che estrometta del tutto dall'attribuzione dei seggi le liste sotto il 4 per cento, senza alcun correttivo, sia in contrasto con gli evocati parametri,

il rimettente ha domandato una pronuncia additiva preclusa alla Corte in assenza di una soluzione costituzionalmente obbligata. In particolare, il giudice a quo ha sollecitato l'introduzione di un meccanismo diretto ad attenuare gli effetti della soglia di sbarramento, consistente nel concedere alle liste che non l'abbiano superata la possibilità di partecipare, con le rispettive cifre elettorali, all'aggiudicazione dei seggi distribuiti in base ai resti. Ma tale attenuazione, ad avviso della Corte, non ha una soluzione costituzionalmente obbligata, potendosi immaginare numerosi correttivi volti a temperare gli effetti della soglia di sbarramento, a partire dalla riduzione della soglia stessa. Con l'effetto che la questione sollevata, sollecitando un intervento additivo in assenza di una soluzione costituzionalmente obbligata, deve ritenersi inammissibile.

Il riferimento alla pronuncia della Consulta, contenuto nel primo dei due criteri direttivi, è presumibilmente volto a confermare l'esclusione delle liste che non hanno raggiunto la soglia di sbarramento dalla partecipazione all'assegnazione dei seggi attribuiti con il meccanismo dei resti, e, quindi, anche dalle procedure per l'assegnazione del seggio supplementare. Ma la pronuncia della Corte riguarda anche un'ulteriore questione, quella del trasferimento dei seggi da una circoscrizione all'altra (cosiddetto *splitting*), fenomeno che occorre richiamare considerato il riferimento alla realizzazione in misura proporzionata della rappresentanza contenuto nell'articolo 4 e quindi alla distribuzione proporzionale dei seggi nel territorio.

Come si è detto, in base al citato articolo 2, il numero dei seggi è suddiviso nelle 5 circoscrizioni in modo proporzionale in base alla popolazione, ma il criterio di riparto sopra sinteticamente descritto si basa sui voti validi espressi e pertanto, in base al disposto del quinto periodo del n. 3 del comma 1 dell'articolo 21, può accadere che in alcune circoscrizioni vengano attribuiti dei seggi aggiuntivi rispetto a quanto indicato nel citato decreto del Presidente della Repubblica, a

scapito di altre circoscrizioni. Ciò è avvenuto anche nelle ultime elezioni, quando alle circoscrizioni del Centro-Nord sono stati assegnati 5 seggi ulteriori, che sono « traslati » dalle circoscrizioni meridionali: in particolare, al Nord Ovest i seggi assegnati sono passati da 19 a 22, al Nord Est da 13 a 15, al Centro da 14 a 15, mentre alla Circostrizione Italia meridionale sono stati assegnati 15 seggi in luogo di 18 e all'Italia insulare 6 al posto di 8.

Anche sul punto la Corte costituzionale si è espressa, nella citata sentenza n. 271, limitandosi a osservare che, nel sistema elettorale per le europee, 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). Tali ordini di esigenze, però, sono difficilmente armonizzabili e, anzi, non possono essere fra loro perfettamente conciliati ».

In ogni caso, secondo la Corte, non spetta al giudice costituzionale, bensì al legislatore adottare eventuali misure per contemperare il principio della proporzionalità politica con quella della rappresentanza territoriale.

L'articolo in esame fissa il termine per l'esercizio della delega in tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge e non prevede il parere parlamentare sullo schema di decreto delegato.

In conclusione, la delega contenuta nel disegno di legge non appare sufficientemente determinata quanto ai principi e criteri direttivi. Non è chiaro, in altre parole, quali operazioni dovranno essere compiute per individuare il soggetto che dovrà ricoprire il nuovo seggio assegnato all'Italia. Questo è il problema che si tratta

di risolvere: lo si potrà fare o precisando la delega oppure individuando la soluzione direttamente nel provvedimento in esame. Peraltro, essendo le operazioni per l'assegnazione dei seggi state compiute per individuare 72 eletti, è probabile che non sia possibile individuare un criterio perfettamente oggettivo e indiscutibile. Si riserva peraltro di valutare questo punto, prima di formulare eventualmente una proposta.

Il sottosegretario Alfredo MANTICA segnala l'urgenza di concludere entro l'anno la procedura di ratifica anche al fine di poter usufruire della facoltà concessa dal Parlamento europeo ai membri supplementari di sedere come osservatori nelle more dell'entrata in vigore del Protocollo in esame.

Fabio EVANGELISTI (IdV), nell'apprezzare la franchezza del relatore Calderisi, ritiene precipitosa la calendarizzazione del provvedimento. A suo avviso, essendo stati validati dalla Corte costituzionale i criteri sulla cui base si sono svolte le ultime consultazioni europee, non esiste alternativa al mero ricalcolo sulla stessa base alla luce dell'ulteriore seggio assegnato. Immagina, peraltro, che i competenti uffici ministeriali abbiano già fatto tutte le proiezioni del caso e paventa il rischio di nuovi ricorsi ove si applicasse un diverso metodo.

Gianclaudio BRESSA (PD), ringrazia il relatore per la I Commissione, il cui compito è tutt'altro che semplice. La soluzione prospettata dal deputato Evangelisti può sembrare infatti corretta, ma non può essere applicata senza rimettere in discussione tutti i settantadue seggi assegnati e provocare quindi altrettanti ricorsi giurisdizionali. Il suo gruppo attenderà quindi gli esiti dell'approfondimento che il relatore Calderisi svolgerà, condividendo la convinzione di quest'ultimo che la soluzione da adottare non dovrà apparire in alcun modo discutibile. Per quanto riguarda la questione se la soluzione debba essere definita direttamente nella legge ovvero rimessa al Governo mediante una

delega, sia pure meglio determinata di quella contenuta nel testo attuale, ritiene senz'altro preferibile, per ragioni di garanzia delle parti, la prima ipotesi.

Franco NARDUCCI, *presidente*, nel fare presente che l'odierna calendarizzazione è motivata dalla decisione della Conferenza

dei presidenti di gruppo di accogliere una richiesta del Governo in tal senso rinvia quindi il seguito dell'esame alla seduta di domani per la conclusione della fase preliminare.

**La seduta termina alle 14.10.**