

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

S O M M A R I O

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 16-BIS, COMMA 6-BIS, DEL REGOLAMENTO:

Disegno di legge recante 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 23 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 (Parere alle Commissioni riunite I e III) (<i>Esame e conclusione – Parere con condizione</i>)	3
Sui lavori del Comitato	7

Mercoledì 10 novembre 2010. – Presidenza del presidente Antonino LO PRESTI.

La seduta comincia alle 12.50.

**ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 16-BIS,
COMMA 6-BIS, DEL REGOLAMENTO**

Disegno di legge recante 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 23 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.

(Parere alle Commissioni riunite I e III).

(*Esame e conclusione – Parere con condizione*).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Roberto OCCHIUTO, *relatore*, richiama il contenuto del provvedimento, procede ad illustrare la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 3834 e rilevato che:

esso reca l'autorizzazione alla ratifica e l'ordine di esecuzione del Protocollo che modifica il Protocollo sulle disposizioni transitorie allegato ai Trattati dell'Unione europea, incrementando, tra l'altro, di una unità il numero dei seggi italiani presso il Parlamento europeo (articoli 1 e 2); individua, all'articolo 3, tra le opzioni indicate dal Protocollo ai fini dell'assegnazione di tale ulteriore seggio, quella dell'utilizzazione dei risultati delle elezioni svoltesi il 6 e 7 giugno 2009 e, all'articolo 4, delega il Governo ad adottare le ulteriori disposizioni necessarie per l'assegnazione del suddetto seggio supplementare;

la disposizione di delega contenuta all'articolo 4 indica, quali principi e criteri direttivi per l'assegnazione del seggio, « i

principi espressi dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 271 del 22 luglio 2010, al fine di realizzare in misura proporzionata la rappresentanza delle cinque circoscrizioni elettorali di cui all'articolo 2 della legge 24 gennaio 1979, n. 18, e successive modificazioni »;

la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 271 del 22 luglio 2010, ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale ad essa prospettate, volte a censurare il disposto dell'articolo 21, comma 1, n. 3, della legge 24 gennaio 1979, n. 18, e successive modificazioni, nella parte in cui regola la distribuzione nelle varie circoscrizioni dei seggi attribuiti a ciascuna lista sul piano nazionale, « senza rispettare il numero dei seggi preventivamente attribuito alle singole circoscrizioni in relazione alla popolazione residente, ai sensi dell'articolo 2 » della medesima legge, così determinando, a giudizio dei ricorrenti, l'effetto distorsivo della traslazione di seggi da una circoscrizione all'altra. Con tale sentenza, la Corte costituzionale ha tuttavia rimesso al Parlamento le valutazioni del caso, in quanto « non può non 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 »; ciò, in ragione del fatto che « 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 (.....) Tali ordini di esigenze, però, sono difficilmente armonizzabili e, anzi, non possono essere fra loro perfettamente conciliati »;

l'individuazione dei parametri per realizzare la proporzionalità della rappresentanza delle cinque circoscrizioni elettorali di cui all'articolo 2 della legge elettorale italiana per il Parlamento europeo, che possono risiedere nella popolazione ovvero nei voti effettivamente espressi, è

quindi affidata dalla Corte costituzionale al legislatore;

il disegno di legge presentato dal Governo è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), mentre non è provvisto della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), senza che nella relazione di accompagnamento si riferisca in merito all'eventuale esenzione dall'obbligo di redigerla, in difformità dunque da quanto statuito dall'articolo 9 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 170 del 2008;

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dall'articolo 16-*bis* del Regolamento, debba essere rispettata la seguente condizione:

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

all'articolo 4 – che indica quali principi e criteri direttivi della delega concernente l'adozione delle ulteriori disposizioni necessarie per l'assegnazione del seggio supplementare al Parlamento europeo, i principi espressi dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 271 del 22 luglio 2010, al fine di realizzare in misura proporzionata la rappresentanza delle cinque circoscrizioni elettorali di cui all'articolo 2 della legge 24 gennaio 1979, n. 18, e successive modificazioni – siano esplicitati i suddetti principi, chiarendo, in particolare, il loro rapporto con la finalità di realizzare in misura proporzionata la rappresentanza delle circoscrizioni elettorali. »

A commento della proposta di parere che ha inteso sottoporre al Comitato, ritiene utile ricordare quale sia stata la vicenda che ha dato origine al ricorso innanzi alla Corte Costituzionale ed al giudizio conclusosi con la sentenza n. 271 del 22 luglio 2010. A tale proposito, fa presente che, in occasione delle elezioni svoltesi il 6 e 7 giugno 2009 per l'elezione dei rappresentanti italiani al Parlamento europeo, il riparto dei seggi tra le cinque circoscrizioni elettorali è avvenuto con l'applicazione dei criteri indicati all'arti-

colo 21, comma 1, n.3, della legge 24 gennaio 1979, n. 18, e, quindi, tenendo conto dei seggi attribuiti a ciascuna lista sul piano nazionale, con la conseguente attribuzione ad alcune circoscrizioni di seggi ulteriori rispetto al numero previsto dalla normativa vigente; ciò ha determinato la penalizzazione delle circoscrizioni nelle quali si era registrata una minore partecipazione al voto, che hanno visto una diminuzione dei seggi loro assegnati ai sensi di un'altra norma della legge n. 18 del 1979 e cioè l'articolo 2. In particolare, ad essere penalizzate sono state le circoscrizioni Italia meridionale e insulare. Al riguardo, ricordando come la Corte Costituzionale abbia demandato al legislatore il compito di stabilire se, ai fini dell'assegnazione dei seggi in seno al Parlamento europeo, debba ritenersi prevalente il criterio dell'assegnazione in proporzione ai voti validamente espressi, ovvero quello della distribuzione dei seggi fra le circoscrizioni in proporzione alla popolazione, sottopone alla valutazione del Comitato la possibilità che siano le Commissioni competenti in sede referente, mediante una previsione legislativa diretta, ad individuare il criterio da applicare. Peraltro ricorda che lo stesso relatore per la I Commissione ha fatto riferimento, nel corso della sua relazione presso le Commissioni riunite nella seduta di ieri, a tale possibilità.

Roberto ZACCARIA, nel rilevare l'ambiguità dei criteri e dei principi direttivi contenuti nella disposizione di delega, lamenta come sia recentemente invalsa la prassi di indicare, quali principi e criteri direttivi delle leggi di delega, il generico richiamo ai principi desumibili dalla Costituzione, ovvero dalla giurisprudenza costituzionale, eludendo così il disposto dell'articolo 76 della Costituzione.

Nel caso di specie, osserva che la disposizione di delega, di fatto, rimette al Governo la scelta tra il criterio dell'assegnazione del seggio nel collegio unico nazionale sulla base dei voti validamente espressi sul piano nazionale, e quello dell'assegnazione ad una circoscrizione in

proporzione alla popolazione residente. Ritiene pertanto condivisibile la proposta di parere formulata dal relatore.

Lino DUILIO, nel concordare con la proposta di parere formulata dal relatore, rileva come l'incertezza dei criteri di delega contenuti nel disegno di legge, ai fini dell'individuazione dell'ulteriore seggio da assegnare, possa ingenerare legittime aspettative in più soggetti, che siano stati candidati alle elezioni europee e risultati poi non eletti, con il rischio di ulteriori ricorsi innanzi alla Corte Costituzionale da parte degli esclusi a seguito dell'assegnazione del seggio ulteriore.

Quanto alla scelta del criterio per l'assegnazione del seggio, riterrebbe preferibile il ricorso al criterio della popolazione residente, piuttosto che a quello del numero dei voti validamente espressi, che meglio garantirebbe la rappresentanza delle circoscrizioni elettorali.

Nino LO PRESTI, *presidente*, nel condividere quanto testé affermato dal deputato Duilio in merito al criterio da privilegiare ai fini dell'assegnazione del seggio, rileva inoltre come l'opzione per il criterio che si basa sul numero di voti validamente espressi e, quindi, in definitiva, sulla concreta affluenza al voto in ciascuna circoscrizione, sembra essere effimero ed estemporaneo, basato su variabili imponderabili e suscettibile di dar adito ad ulteriori ricorsi innanzi alla Corte Costituzionale. Peraltro, a suo giudizio, ove il Parlamento si spogliasse della scelta tra le due opzioni prospettate dalla Corte Costituzionale, conferendola al Governo mediante la legge di delega, le Camere finirebbero per spogliarsi della prerogativa che alle medesime compete nella definizione delle regole per la selezione della rappresentanza politica.

Alla luce di tali considerazioni, prospetta l'opportunità di modificare, rendendola più esplicita, la condizione contenuta nella proposta di parere, con l'auspicio che le Commissioni competenti in sede referente possano recepirla, procedendo eventualmente esse stesse a stabilire diretta-

mente la disciplina da adottare ai fini dell'assegnazione del seggio supplementare, anche per esigenze di semplificazione ed armonizzazione degli interventi legislativi in materia.

Roberto ZACCARIA ricorda come l'attività del Comitato per la legislazione si connota per il suo carattere di ausiliarietà rispetto alle funzioni delle Commissioni permanenti, e che tale attività presenti elementi di particolare rilevanza e delicatezza quando si tratti, come nel caso di specie, di una previsione di delega in materia elettorale, materia che rientra nella competenza della I Commissione. Nel caso di specie certamente appare necessario richiedere alle Commissioni una specificazione dei principi e criteri direttivi della delega, attraverso una riformulazione della condizione proposta dal relatore; giudica altresì auspicabile l'inserimento di una previsione legislativa diretta con la quale disciplinare la materia senza ricorrere all'istituto della delega, come già evidenziato negli interventi dei colleghi che lo hanno preceduto. Tale aspetto potrebbe essere oggetto di un'apposita segnalazione contenuta in una lettera che il presidente potrebbe inviare ai presidenti delle Commissioni competenti in sede referente, analogamente a quanto avvenuto in altre circostanze.

Lino DUILIO, nel concordare con quanto rappresentato dal deputato Zaccaria, ritiene opportuna una riformulazione della condizione anche alla luce delle considerazioni svolte in seno al Comitato in ordine all'opportunità che, ai fini dell'assegnazione del seggio ulteriore alle elezioni europee, venga privilegiato il principio della popolazione residente, che più garantisce la piena rappresentanza delle circoscrizioni elettorali rispetto a quello dei voti validi espressi.

Nino LO PRESTI, *presidente*, ribadisce l'esigenza che le norme destinate a disciplinare l'assegnazione del seggio supplementare possano realizzare al massimo grado possibile il principio di rappresen-

tanza delle circoscrizioni elettorali; in tal senso quindi raccomanda al relatore che la riformulazione della condizione dia adeguatamente conto di tale esigenza. Quanto alla preferenza per il ricorso ad una previsione legislativa diretta in luogo della delega, ritiene che la strada indicata dall'on. Zaccaria costituisca una soluzione coerente con le competenze del Comitato.

Doris LO MORO dichiara di condividere le valutazioni formulate sia in ordine all'insufficiente definizione dei criteri di delega, sia quanto alla possibilità di segnalare alle Commissioni, tramite una lettera del presidente, la valutazione del Comitato sulla preferibilità della disciplina legislativa diretta in luogo della delega legislativa.

Roberto OCCHIUTO, *relatore*, propone pertanto la seguente riformulazione della proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 3834 e rilevato che:

esso reca l'autorizzazione alla ratifica e l'ordine di esecuzione del Protocollo che modifica il Protocollo sulle disposizioni transitorie allegato ai Trattati dell'Unione europea, incrementando, tra l'altro, di una unità il numero dei seggi italiani presso il Parlamento europeo (articoli 1 e 2); individua, all'articolo 3, tra le opzioni indicate dal Protocollo ai fini dell'assegnazione di tale ulteriore seggio, quella dell'utilizzazione dei risultati delle elezioni svoltesi il 6 e 7 giugno 2009 e, all'articolo 4, delega il Governo ad adottare le ulteriori disposizioni necessarie per l'assegnazione del suddetto seggio supplementare;

la disposizione di delega contenuta all'articolo 4 indica, quali principi e criteri direttivi per l'assegnazione del seggio, « i principi espressi dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 271 del 22 luglio 2010, al fine di realizzare in misura proporzionata la rappresentanza delle cinque cir-

coscrizioni elettorali di cui all'articolo 2 della legge 24 gennaio 1979, n. 18, e successive modificazioni »;

la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 271 del 22 luglio 2010, ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale ad essa prospettate, volte a censurare il disposto dell'articolo 21, comma 1, n. 3, della legge 24 gennaio 1979, n. 18, e successive modificazioni, nella parte in cui regola la distribuzione nelle varie circoscrizioni dei seggi attribuiti a ciascuna lista sul piano nazionale, « senza rispettare il numero dei seggi preventivamente attribuito alle singole circoscrizioni in relazione alla popolazione residente, ai sensi dell'articolo 2 » della medesima legge, così determinando, a giudizio dei ricorrenti, l'effetto distorsivo della traslazione di seggi da una circoscrizione all'altra. Con tale sentenza, la Corte costituzionale ha tuttavia rimesso al Parlamento le valutazioni del caso, in quanto « non può non 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 »; ciò, in ragione del fatto che « 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 (.....) Tali ordini di esigenze, però, sono difficilmente armonizzabili e, anzi, non possono essere fra loro perfettamente conciliati »;

l'individuazione dei parametri per realizzare la proporzionalità della rappresentanza delle cinque circoscrizioni elettorali di cui all'articolo 2 della legge elettorale italiana per il Parlamento europeo, che possono risiedere nella popolazione ovvero nei voti effettivamente espressi, è quindi affidata dalla Corte costituzionale al legislatore;

il disegno di legge presentato dal Governo è corredato della relazione sul-

l'analisi tecnico-normativa (ATN), mentre non è provvisto della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), senza che nella relazione di accompagnamento si riferisca in merito all'eventuale esenzione dall'obbligo di redigerla, in difformità dunque da quanto statuito dall'articolo 9 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 170 del 2008;

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dall'articolo 16-bis del Regolamento, debba essere rispettata la seguente condizione:

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

all'articolo 4 – che indica quali principi e criteri direttivi della delega concernente l'adozione delle ulteriori disposizioni necessarie per l'assegnazione del seggio supplementare al Parlamento europeo, i principi espressi dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 271 del 22 luglio 2010, al fine di realizzare in misura proporzionata la rappresentanza delle cinque circoscrizioni elettorali di cui all'articolo 2 della legge 24 gennaio 1979, n. 18, e successive modificazioni – siano indicati espressamente i principi e i criteri direttivi della delega, chiarendo, in particolare, il loro rapporto con la finalità di realizzare pienamente la rappresentanza delle circoscrizioni elettorali. »

Il Comitato approva la proposta di parere.

Nino LO PRESTI, *presidente*, informa quindi il Comitato che, facendo seguito al dibattito odierno, trasmetterà ai presidenti della I e della III Commissione una lettera nella quale si dia conto dell'orientamento condiviso emerso in seno al Comitato circa la preferibilità del ricorso alla previsione legislativa diretta in luogo della delega al Governo per la disciplina dell'assegnazione all'Italia del seggio supplementare europeo.

Sui lavori del Comitato.

Lino DUILIO, come preannunciato dal presidente nella seduta del 27 ottobre,

comunica di aver presentato uno studio avente ad oggetto le ordinanze di protezione civile, auspicando che, prima del termine della presidenza dell'onorevole Lo Presti, lo stesso possa essere oggetto di un esame condiviso con gli altri membri del Comitato. Chiarisce che la presentazione di questo rapporto si colloca nell'ambito di quel complesso di iniziative, già realizzate in passato – e delle quali auspica la prosecuzione in futuro – che, pur non rientrando espressamente nella tipologia di atti che fanno capo al Comitato, costituiscono un'occasione di riflessione su tematiche di precipuo interesse del Comitato stesso ed offrono, pertanto, un contributo funzionale al perseguimento delle finalità dell'organo.

Nino LO PRESTI, *presidente*, evidenzia come lo studio presentato dall'onorevole Duilio rappresenti uno stimolo all'attività del Comitato, rispetto al quale i componenti dell'organo, cui il documento è stato trasmesso, potranno formulare le proprie osservazioni ed eventuali proposte di modifica o integrazione.

Roberto ZACCARIA riconosce che l'iniziativa dell'onorevole Duilio costituisce un significativo contributo di approfondimento. Solleva, tuttavia, dei dubbi sull'opportunità che il Comitato proceda alla formale adozione di documenti al di fuori di quelli previsti nell'ambito delle sue competenze, interrogandosi su quale possa

essere la forma più adeguata per questo genere di contributi.

Lino DUILIO sottolinea che iniziative come quella di cui si è fatto promotore sono riconducibili a questioni di pertinenza del Comitato, nell'ambito dell'attività di valutazione sull'uso proprio o improprio dei diversi strumenti normativi ivi comprese le ordinanze di protezione civile, sul cui impiego anche lo stesso Presidente della Repubblica si è interrogato. Riconosce che con riferimento a studi e contributi di vario genere che vengono sottoposti all'attenzione del Comitato non si è ancora formata una prassi consolidata e pertanto concorda sulla necessità di individuare la formula proceduralmente più ortodossa per procedere all'esame di questi documenti.

Nino LO PRESTI, *presidente*, fermo restando il quadro delle competenze assegnate al Comitato dal Regolamento, chiarisce come, a suo avviso, l'iniziativa dell'onorevole Duilio debba essere correttamente inquadrata come contributo culturale offerto all'attività del Comitato, con il quale si intende arricchire il novero degli strumenti di consultazione a disposizione dell'organo, costituiti dalle attività di studio e di analisi realizzate nel tempo, e senza che esso comporti né attività deliberative da parte del Comitato né un modulo di carattere vincolante.

La seduta termina alle 13.35.