

CAMERA DEI DEPUTATI - XV LEGISLATURA
Resoconto della I Commissione permanente
(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni)

Mercoledì 1° agosto 2007

Modifiche alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, concernente l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia.

C. 199 Zeller, C. 768 Marras e C. 2170 Palomba.

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Sandro GOZI (Ulivo), *relatore*, osserva che l'esame delle proposte di legge in titolo offre l'occasione per iniziare un utile confronto tra maggioranza e opposizione sulle norme che disciplinano l'elezione dei membri del Parlamento europeo al fine di verificarne la rispondenza rispetto ad alcuni obiettivi presumibilmente condivisi. La recente crisi del processo di integrazione ha reso evidente la necessità che il rilancio della politica europea sia operato a partire dal rapporto con i territori e con i cittadini. Oggi l'Europa è ancora percepita come un livello tecnocratico molto lontano. Accorciare questa distanza costituisce, senza alcun dubbio, una priorità anche per il nostro Paese. Lo è sia perché il Parlamento europeo non è più una semplice assemblea consultiva, come al tempo in cui fu adottata la legge elettorale vigente in Italia, ma è diventato una assemblea con importanti poteri legislativi che verranno ulteriormente rafforzati con la prossima riforma istituzionale, sia perché il rapporto tra Parlamento europeo e Commissione sta diventando sempre più simile a quello tra legislativo ed esecutivo nazionale. Proprio per questo, la legge per l'elezione dei membri del Parlamento europeo dovrebbe essere uno strumento attraverso cui promuovere, o quantomeno non ostacolare, la realizzazione di alcune funzioni fondamentali: stabilire un rapporto di stretta connessione tra territori, eletti e dimensione europea; e contribuire allo sviluppo di una nuova classe politica europea sull'esempio di grande successo degli altri principali Stati membri dell'Unione europea. Quanto accaduto nelle ultime due elezioni europee prova che l'attuale sistema elettorale contraddice la sostanza di queste finalità. Tali competizioni hanno infatti assunto un contenuto squisitamente nazionale. Esse stanno diventando quasi esclusivamente un test sulla performance del Governo in carica e una occasione di sperimentazione in vista delle elezioni successive. Ne è testimonianza palese il coinvolgimento diretto dei leader politici nazionali come capilista in tutte le circoscrizioni, nella tornata del 2004. Non sorprende, dunque, che la campagna elettorale sia stata incentrata sulle tematiche nazionali e che sia mancato il coordinamento con le attività delle altre grandi famiglie europee. Inoltre, con l'attuale meccanismo del voto di preferenza su circoscrizioni molto ampie, oltre a rendere costosissime le campagne elettorali, si limita oggettivamente la possibilità di selezionare una classe dirigente più consona alle competenze e alle complessità dell'arena comunitaria. Questo sistema, infatti, fa sì che la scelta dei partiti si concentri su candidati che hanno già un lungo curriculum all'interno del Partito oppure sui candidati che hanno già una visibilità esterna. In questo modo la possibilità di investire politicamente sulle capacità dei giovani e delle donne realmente interessati a vivere con serietà e fino in fondo il loro mandato ne risulta fortemente compromessa. Infine, a dispetto della valorizzazione di tutti i territori, con l'attuale sistema si verifica un fenomeno di spostamento dei seggi (*splitting*) dalle circoscrizioni minori, dal punto di vista demografico, verso quelle maggiori. All'interno di una medesima circoscrizione, inoltre, il sistema delle preferenze tende ad avvantaggiare i candidati provenienti dalle regioni più popolate a svantaggio degli altri. Il caso più emblematico è rappresentato dalla Sardegna, che, pur avendo una popolazione di 1.631.880 abitanti (pari al 24,7

per cento degli abitanti della V circoscrizione) non ha eletto, nelle ultime consultazioni elettorali, alcun parlamentare europeo.

Ciò premesso, intende illustrare in modo dettagliato tutti gli aspetti sopra citati. Per quanto riguarda, la normativa vigente, ricorda che le fonti normative riguardanti l'elezione dei rappresentanti al Parlamento europeo sono costituite dall'Atto del 20 settembre 1976 e dalla legge 24 gennaio 1979, n. 18 e successive modificazioni ed integrazioni. L'Atto relativo all'elezione dei rappresentanti nell'Assemblea a suffragio universale diretto, firmato a Bruxelles il 20 settembre 1976, allegato alla decisione del Consiglio 76/787/CECA, CEE, Euratom (cosiddetto Atto di Bruxelles, ratificato dall'Italia con la legge 6 aprile 1977, n. 150), ha sancito l'elezione diretta del Parlamento europeo e fissato alcuni principi comuni sulla durata del mandato, lo status, le incompatibilità e la verifica dei poteri del parlamentare europeo, rimettendo alle disposizioni nazionali di ciascuno Stato membro la puntuale disciplina del sistema elettorale. In Italia esso è stato definito dalla legge n. 18 del 1979, e integrato dal decreto-legge n. 408 del 1994, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 483 del 1994, che contiene norme attuative della direttiva comunitaria del 6 dicembre 1993 (Direttiva 93/109/CE) relativa alle modalità d'esercizio del diritto di voto e alla eleggibilità. Con la decisione 2002/772/CE, l'Atto di Bruxelles è stato modificato per introdurre le seguenti innovazioni: elezione a scrutinio di lista o uninominale preferenziale con riporto dei voti proporzionale; la disciplina dei singoli Stati membri non deve nel complesso pregiudicare il carattere proporzionale del voto; possibilità di fissare una soglia minima per l'attribuzione dei seggi (non superiore al 5 per cento dei suffragi espressi); possibilità di fissare un tetto alle spese sostenute dai candidati per la campagna elettorale; incompatibilità tra la carica di membro del Parlamento europeo e di membro di un Parlamento nazionale a partire dalle elezioni del Parlamento europeo del 2004; disciplina della vacanza dei seggi. Con la legge 78/2004 sono state recepite le norme precettive della decisione citata non presenti nel nostro ordinamento ed è stata introdotta, in particolare, l'incompatibilità tra la carica di membro del Parlamento europeo e quella di componente del Parlamento nazionale. Infine, la legge 90/2004, novellando anch'essa la legge 18/1979, ha innovato in diverse parti la disciplina dell'elezione dei membri italiani del Parlamento europeo, individuando ulteriori incompatibilità tra il mandato europeo e alcune cariche elettive territoriali (consigliere regionale, presidente di provincia e sindaco di comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti) e modificando le norme per la sottoscrizione delle liste di candidati e per l'espressione delle preferenze. Con riguardo alla composizione del Parlamento europeo, attualmente, il numero dei membri italiani nel Parlamento europeo per la legislatura 2004-2009 risulta fissato in 78 unità. A partire dalla legislatura 2009-2013, invece, troveranno applicazione i criteri di ripartizione previsti nella Dichiarazione relativa all'allargamento dell'Unione europea allegata al Trattato di Nizza che assegnano all'Italia 72 seggi. Ritiene importante ricordare che nelle liste di candidati presentate per le prime due elezioni europee successive al 10 aprile 2004 è prevista una norma (articolo 3 della legge 90/2004) che impedisce a uno dei due sessi di essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati presenti nella lista. Il computo è effettuato a livello nazionale, sull'insieme delle liste presentate con un medesimo contrassegno nelle diverse circoscrizioni. In tale computo si tiene conto una sola volta delle candidature plurime. All'interno della medesima lista, infatti, ogni candidato può presentarsi in una o più circoscrizioni. Con riferimento alla formula elettorale, l'Italia ha adottato un sistema proporzionale. I seggi sono attribuiti a liste di candidati presentate nelle cinque circoscrizioni, con riparto dei seggi in sede di Collegio unico nazionale. L'assegnazione del numero dei seggi alle singole circoscrizioni è effettuata, secondo quanto dispone l'articolo 2 della legge 18/1979, 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. Applicando questo metodo risultano assegnati 20 seggi all'Italia Nord-Occidentale; 15 seggi Italia Nord-Orientale; 15 all'Italia centrale; 19 all'Italia meridionale e 9 a quella insulare. 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 L.18/1979).

Fa presente che 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 78 seggi è il seguente (articolo 21 della L. 18/1979): si sommano le cifre elettorali nazionale di ciascuna lista e si divide il totale così ottenuto per 78 ottenendo il quoziente elettorale nazionale; dal risultato della divisione della cifra elettorale nazionale della lista per il quoziente elettorale nazionale si ottiene il numero di seggi spettante alle liste; i seggi ancora da attribuire dopo tali operazioni sono assegnati alle liste per le quali l'ultima divisione ha dato maggiori resti; si attribuiscono i seggi assegnati a ciascuna lista nelle varie circoscrizioni dividendo la cifra elettorale nazionale di ciascuna lista per il totale dei seggi già attribuiti alla lista, 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. Sono quindi 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.

Rileva che la formula per la ripartizione dei seggi osserva un doppio criterio di proporzionalità riferito all'intero territorio nazionale: tra le liste concorrenti, in ragione dei voti validi conseguiti da ciascuna e all'interno dei seggi che spettano a ciascuna di esse, in proporzione ai voti conseguiti da quella lista in ciascuna circoscrizione. Data la compresenza di due differenti criteri proporzionali, risulta impossibile che siano entrambi perfettamente rispettati in termini numerici. La legge vigente tende a privilegiare il rispetto del risultato elettorale determinatosi nel collegio unico nazionale e, all'interno dei seggi ottenuti da ciascuna lista, il rispetto del peso proporzionale dei voti ottenuti da quella lista in ciascuna circoscrizione; non contiene correttivi intesi al rispetto della assegnazione dei seggi alle circoscrizioni in base alla popolazione residente. Quanto detto determina il fatto che, il più delle volte, alcune circoscrizioni possono ottenere dalla assegnazione dei seggi un numero minore o, corrispondentemente, maggiore di seggi rispetto a quelli che spettano alla circoscrizione in base alla popolazione residente. Infatti, il numero degli aventi diritto al voto in ciascuna circoscrizione non è un valore percentuale costante rispetto alla popolazione residente e, ancor più, il numero dei voti validi finali è fortemente differenziato in ciascuna circoscrizione sia per la diversa incidenza dell'astensionismo, sia perché sul risultato finale incide anche il numero delle schede bianche o nulle. Infine, per favorire la possibilità delle minoranze linguistiche più numerose e concentrate in alcune zone del Paese (cioè le minoranze di lingua francese della Valle d'Aosta, di lingua tedesca della provincia di Bolzano e di lingua slovena del Friuli-Venezia Giulia) di eleggere propri rappresentanti al Parlamento europeo, la legge prevede che le liste di candidati presentate da partiti o gruppi che siano espressione di queste minoranze possano collegarsi con un'altra lista della stessa circoscrizione presentata da un partito o gruppo politico presente in tutte le circoscrizioni con lo stesso contrassegno (articolo 12, comma nono, della L. 18/1979). Per l'assegnazione dei seggi nelle circoscrizioni in cui sia presente tale collegamento si provvede, nell'ambito del gruppo di liste venutosi a formare, a disporre, in un'unica graduatoria, i candidati delle liste collegate. Si proclamano eletti, nei limiti dei seggi ai quali il gruppo ha diritto, i candidati che hanno ottenuto le cifre elettorali più elevate. Tuttavia, nel caso in cui con questo sistema non risulti eletto alcun candidato della lista di minoranza linguistica collegata, l'ultimo seggio viene assegnato a quello, tra i candidati di minoranza linguistica, che abbia ottenuto la maggiore cifra elettorale, purché essa non sia inferiore a 50.000 (articolo 22, commi secondo e terzo, della L. 18/1979). Dal punto di vista comparativo, riferisce che, con riferimento agli altri sistemi europei, in sei Stati membri (Belgio, Irlanda, Italia, Regno Unito, Francia, Polonia), il territorio nazionale è suddiviso in varie circoscrizioni. In Germania i partiti hanno facoltà di presentare liste di candidati a livello di *Länder* o nazionale; in Finlandia ciò è possibile sia per la circoscrizione elettorale che per l'intero territorio

nazionale. Ad eccezione della Spagna, dunque, le leggi elettorali di tutti i Paesi europei di dimensioni medio-grandi, prevedono la suddivisione del territorio in circoscrizioni di livello sub-nazionale. I Paesi più piccoli, invece, stabiliscono una corrispondenza tra la circoscrizione elettorale e l'interno territorio nazionale.

Rispetto a questa scelta, sottolinea due dati significativi. Il primo riguarda la grandezza delle circoscrizioni di livello inferiore a quello nazionale. In tutti gli Stati in cui è presente questa ulteriore suddivisione del territorio, le circoscrizioni sono molto più piccole e/o numerose di quelle previste nella legge 24 gennaio 1979, n. 18. In Belgio e in Irlanda sono quattro; in Francia otto; in Polonia tredici, nel Regno Unito dodici. Il secondo dato concerne la modalità di espressione del voto di preferenza. Rispetto ai Paesi in cui sono previste le circoscrizioni elettorali, solo in Italia è possibile esprimere il voto di preferenza. Tutti gli altri Paesi optano per liste bloccate ad eccezione dell'Irlanda in cui è previsto il sistema del voto singolo trasferibile. Questa scelta è determinata dal fatto che, nella maggior parte dei casi, mentre nei Paesi in cui il territorio nazionale coincide con la circoscrizione elettorale, il rapporto tra cittadini ed eletti è rafforzato attraverso la possibilità di esprimere un voto di preferenza, negli altri casi, la solidità di questo rapporto è garantita dalla dimensione della circoscrizione elettorale.

Ricorda poi i lavori svolti nella XIV legislatura. Della possibilità di procedere ad una revisione complessiva della legge 18/1979 si è discusso anche nella XIII e, soprattutto, nella XIV legislatura, a testimonianza del fatto che si tratta di una questione particolarmente sentita. In particolare, presso la I Commissione del Senato iniziò l'esame in sede referente di alcuni progetti di legge di iniziativa parlamentare diretti principalmente ad una revisione delle circoscrizioni elettorali e all'individuazione di nuovi criteri per l'assegnazione dei seggi alle stesse, al fine di determinare una maggiore rappresentatività di alcune regioni presso il Parlamento europeo. Dalla discussione scaturì un testo unificato, in cui vennero recepite unicamente le modifiche alla disciplina per l'elezione dei membri del Parlamento europeo necessarie per adeguarla alle nuove regole stabilite in sede europea in conseguenza dell'approvazione della decisione 2002/772/CE, Euratom del Consiglio, del 25 giugno 2002 e del 23 settembre 2002. Tuttavia, durante l'esame in Assemblea la questione del riequilibrio della rappresentanza al Parlamento europeo nelle singole circoscrizioni è stata nuovamente affrontata e il relatore ha sottolineato che «sul problema dello squilibrio nell'assegnazione dei seggi e sulle ipotesi per porvi rimedio, dopo una consultazione anche ampia delle forze politiche di maggioranza e opposizione, si è addivenuti, sia pure con sfumature di pareri, alla conclusione che ci potrebbe essere una rivisitazione più ampia della legge, che ci ripromettiamo di affrontare non quando giungeremo nell'imminenza delle consultazioni per le elezioni europee del 2009, ma molto prima (...) è una questione che tutte le forze politiche sentono come importante e come un punto da affrontare con attenzione e approfondimento».

Per questo motivo ritiene sia utile, a partire dalle proposte in esame, una rivisitazione complessiva della normativa europea che risponda appieno agli obiettivi che ho enunciato in premessa. Le tre proposte di legge presentate, tutte di iniziativa parlamentare, introducono modifiche alla L. 18/1979, con l'intento di favorire l'elezione di un parlamentare europeo nelle regioni con minore popolazione o in quelle in cui sono presenti minoranze linguistiche. Più precisamente, esse, senza modificare la ripartizione proporzionale dei seggi tra le liste in sede nazionale, alterano in misura diversa il rapporto voti/seggi fra le liste in talune circoscrizioni, o tra le circoscrizioni all'interno dei seggi spettanti ad una medesima lista.

Illustra la proposta C. 199 Zeller che prevede l'istituzione di due circoscrizioni elettorali per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia formate rispettivamente dalla provincia autonoma di Bolzano e dalla regione Valle d'Aosta, a ciascuna delle quali viene assegnato un seggio. Di conseguenza, le liste eventualmente presentate da partiti o gruppi politici espressione della minoranza tedesca della provincia di Bolzano e della minoranza francese della Valle d'Aosta non partecipano al meccanismo del collegamento con altre liste previsto dall'articolo 12, comma 9, della L. 18/1979, che rimane comunque applicabile alle liste presentate dai partiti espressione della minoranza di lingua slovena del Friuli-Venezia Giulia. Il seggio assegnato alle circoscrizioni

rispettivamente della provincia autonoma di Bolzano e della regione Valle d'Aosta viene direttamente attribuito alla lista che ha ottenuto, in ciascuna delle due circoscrizioni di nuova istituzione, il maggior numero di voti.

Illustra poi la proposta C. 768 Marras, che interviene unicamente sul meccanismo di attribuzione dei seggi nelle circoscrizioni mediante il computo dei resti, al dichiarato scopo di eliminare il fenomeno dello *splitting*. Al fine di evitare questo effetto, la proposta di legge novella l'articolo 21 della L. 18/1979 prevede che i seggi siano assegnati sulla base di una graduatoria dei valori percentuali dei resti calcolati, per ogni lista e in ciascuna circoscrizione, in rapporto al totale dei voti validi riportati da tutte le liste nella circoscrizione medesima. Il testo prevede che i seggi vengano assegnati alle liste e nelle circoscrizioni che presentano i valori percentuali maggiori, tenendo fermo il limite massimo dei seggi attribuiti a ciascuna lista in ambito nazionale e nel rispetto del numero di seggi spettante ad ogni circoscrizione.

Si sofferma infine sulla proposta C. 2170 Palomba, che introduce una serie di modifiche alla legge elettorale per il Parlamento europeo, che riguardano in particolare: una diversa delimitazione delle attuali circoscrizioni elettorali, che verrebbero a coincidere con le regioni - la regione Trentino-Alto Adige viene divisa in due circoscrizioni corrispondenti alle province autonome di Trento e di Bolzano - e il conseguente aumento del loro numero da 5 a 21; il meccanismo per l'assegnazione dei seggi alle singole circoscrizioni che si pone l'obiettivo di non penalizzare le circoscrizioni o le regioni meno popolate e garantire che venga comunque assegnato almeno un seggio a ciascuna regione e alle province autonome di Trento e Bolzano. Tale ripartizione dei seggi viene effettuata: determinando il quoziente per l'assegnazione dei seggi alle circoscrizioni; attribuendo preliminarmente un seggio ad ogni circoscrizione il cui numero di abitanti sia inferiore al quoziente per l'assegnazione dei seggi; procedendo successivamente alla distribuzione dei rimanenti seggi nelle altre circoscrizioni con il criterio della proporzionalità, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti; a tale scopo viene determinato un nuovo quoziente per l'attribuzione dei seggi residui, che risulta dalla divisione del numero degli abitanti delle circoscrizioni (escluse quelle sub *b*) per il numero dei parlamentari europei spettanti all'Italia, dal quale siano stati detratti i seggi già assegnati alle circoscrizioni con popolazione inferiore al quoziente di cui al punto a). Cambiano le modalità per la presentazione delle candidature; la proposta di legge prevede che le liste di candidati debbano essere sottoscritte da almeno 1.500 e non più di 2.000 elettori nelle circoscrizioni con popolazione sino a 500.000 abitanti, da almeno 2.500 e non più di 3.000 elettori nelle circoscrizioni con popolazione compresa tra 500.000 e un milione di abitanti e da almeno 4.000 e non più di 4.500 elettori nelle circoscrizioni con più di un milione di abitanti; i sottoscrittori devono essere tutti iscritti nelle liste elettorali di comuni compresi nelle circoscrizioni. La proposta di legge stabilisce, inoltre, che ciascuna lista debba comprendere un numero di candidati pari al numero dei rappresentanti da eleggere nella circoscrizione (la L. 18/1979 indica anche un numero minimo, pari a tre, di candidati che devono essere presenti nella lista). Si prevede la possibilità di esprimere una sola preferenza. In realtà, la possibilità di esprimere preferenze perde significato nelle circoscrizioni alle quali è assegnato un solo seggio, in presenza della richiamata disposizione secondo cui ciascuna lista comprende un numero di candidati pari al numero dei rappresentanti da eleggere nella circoscrizione (nella fattispecie, pari ad uno). Cambia il sistema di riparto dei seggi. Il testo mantiene immutato l'attuale procedimento per l'assegnazione dei seggi alle liste nel collegio unico nazionale, secondo il metodo proporzionale dei quozienti interi e dei più alti resti; è invece interamente riscritto il procedimento per la distribuzione tra le circoscrizioni dei seggi che ciascuna lista ha conseguito in sede nazionale, allo scopo di garantire ad ogni circoscrizione l'elezione del numero di rappresentanti ad essa assegnato. Tale diversa ripartizione è effettuata adottando due innovazioni: l'attribuzione dei seggi a quoziente intero è effettuata con riferimento al quoziente circoscrizionale, in luogo del quoziente nazionale di lista utilizzato dalla formula vigente; il quoziente circoscrizionale è determinato, a sua volta, dividendo il totale dei voti validi ottenuti nella circoscrizione dalle liste cui spettano seggi per il numero dei seggi spettanti alla circoscrizione stessa. Il testo prevede un meccanismo di correzione per il caso in cui l'assegnazione dei seggi a

quoziente intero attribuisca nelle circoscrizioni ad una lista più seggi di quanti gliene spettino in base alla ripartizione in sede nazionale. La seconda innovazione è che i seggi residui sono attribuiti alle liste in base alla graduatoria decrescente delle parti decimali dei quozienti di ciascuna lista. Tale operazione è effettuata in ciascuna circoscrizione seguendo l'ordine crescente della popolazione residente, a partire cioè dalla circoscrizione meno popolata. Tale successione fa sì che nelle circoscrizioni più piccole - dove i seggi vengono assegnati quasi sicuramente soltanto con le parti decimali - siano assegnati i seggi spettanti alle liste che hanno le più grandi parti decimali. Poiché infatti i quozienti circoscrizionali sono elevati rispetto ai voti ottenuti dalle liste minori, nelle circoscrizioni più piccole i seggi sono assegnati per lo più alle liste maggiori che, sicuramente, hanno le parti decimali maggiori. Pur se il metodo non garantisce che in ogni circoscrizione siano assegnati tutti i seggi che ad essa spettano, l'eventuale slittamento di seggi ha luogo in danno delle circoscrizioni che hanno il maggior numero di seggi e, pertanto, risulta proporzionalmente meno influente. Quale criterio suppletivo, i seggi che eventualmente rimanessero ancora da assegnare ad una lista sono attribuiti alla stessa nelle circoscrizioni dove essa abbia ottenuto i maggiori resti, utilizzando per primi quelli che non hanno già dato luogo alla attribuzione di un seggio. Qualora i seggi da assegnare in una circoscrizione eccedano il numero dei componenti la lista, i seggi eccedenti sono assegnati alla medesima lista nelle altre circoscrizioni, secondo la già detta graduatoria delle parti decimali.

In complesso, riconsiderando gli obiettivi che le proposte di legge perseguono, ritiene possibile affermare che una rivisitazione della legge 24 gennaio 1979, n. 18, «Elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia», non possa prescindere da cinque punti fondamentali: la possibilità che ogni regione d'Italia sia rappresentata da almeno un deputato nel Parlamento europeo; gli «aggiustamenti» necessari alla formula di ripartizione dei seggi perché - ferma la ripartizione proporzionale in sede nazionale - anche le minoranze linguistiche riconosciute siano rappresentate nel Parlamento europeo; la formazione delle liste circoscrizionali, in ragione della nuova dimensione delle circoscrizioni, e la «riconsiderazione» del voto di preferenza in circoscrizioni più numerose e più piccole di quelle attuali; la revisione della formula di assegnazione dei seggi alle liste nelle circoscrizioni per evitare che i seggi possano «trasmigrare» da una circoscrizione (regione) all'altra; l'eliminazione della possibilità di candidature plurime.

Osserva che sono tutte modifiche che toccano pochi punti, tutti sostanzialmente condivisi dalle proposte in esame: la scelta di circoscrizioni coincidenti con il territorio delle regioni è già nella proposta n. 2170 Palomba, ma l'esigenza da cui questa parte è comune alle proposte n. 768. Marras e alla proposta n. 199 del deputato del gruppo Minoranze linguistiche; egualmente, la revisione del sistema di assegnazione dei seggi nelle circoscrizioni per la parte in cui le modificazioni proposte sono intese ad evitare che le regioni più popolate «assorbano» i seggi delle regioni meno popolate, o nelle quali è maggiore il tasso di astensionismo; la rappresentanza delle due minoranze linguistiche riconosciute e territorialmente maggioritarie è, infine, l'obiettivo della proposta dei colleghi del gruppo delle minoranze linguistiche; sul voto di preferenza interviene soltanto la proposta Palomba, che le riduce ad una soltanto, indipendentemente dalla grandezza della circoscrizione, ma occorre valutare approfonditamente questo punto anche alla luce delle esperienze degli altri grandi Paesi europei della riduzione della grandezza delle circoscrizioni e del costo della campagna elettorale, oggi elevatissimo in Italia.

Sottolinea che due di queste modificazioni sono connesse e si influenzano reciprocamente: la rappresentanza dei territori e quella delle minoranze linguistiche. La legge vigente privilegia la rappresentanza politica e relega in secondo piano la rappresentanza territoriale. L'accoppiata assegnazione proporzionale/voto di preferenza valorizza, all'interno delle grandi circoscrizioni, i candidati delle aree (regioni) più popolate e sottorappresenta i territori meno popolati; fra le circoscrizioni quelle più popolate «assorbono» seggi da quelle meno popolate. In queste «trasmigrazioni» di seggi gioca il suo ruolo il diverso grado di astensionismo dal voto. Paradigmatica è la mancata elezione di candidati della regione Sardegna che pure, in termini di popolazione, dovrebbe esprimere almeno due deputati europei. Le modificazioni che stiamo

esaminando tendono a riequilibrare la situazione e rappresentare più nettamente i territori per avvicinare ai cittadini la dimensione europea. Quanto all'aumento del numero delle circoscrizioni, rappresentare ciascuna regione significa partire da almeno venti circoscrizioni. La presenza della regione Valle d'Aosta pone evidentemente il problema della Provincia autonoma di Bolzano. Non è necessario portare argomentazioni molto articolate per comprendere che anche le province autonome di Bolzano e di Trento - quest'ultima «per risulta» - possono aspirare a diventare «circoscrizioni». Nelle attuali cinque circoscrizioni la popolazione media per seggio oscilla fra i, circa, 900.000 abitanti della circoscrizione nord-orientale ai, circa, 947.000 della circoscrizione nord-occidentale. In mezzo le altre, intorno alla media nazionale di 730.714. Portando a ventuno le circoscrizioni e imponendo il vincolo che ad ognuna sia assegnata almeno un seggio, i 72 seggi sarebbero così distribuiti: undici seggi la Lombardia; sette seggi la Campania; sei seggi il Veneto il Lazio e la Sicilia; cinque seggi il Piemonte, l'Emilia-Romagna e la Puglia; quattro seggi la Toscana cinque regioni otterrebbero due seggi: Liguria, Marche, Abruzzo, Calabria, Sardegna; sette regioni con un solo seggio: Valle d'Aosta, le province autonome di Bolzano e Trento, Friuli-Venezia Giulia, Umbria, Molise, Basilicata: sono le regioni che oggi più raramente riescono ad esprimere un deputato.

Da ultimo, segnala ancora un punto sul quale riflettere in ragione della scelta di portare a venti, o a ventuno, il numero delle circoscrizioni per l'elezione del Parlamento europeo. La norma-quadro europea impone, per l'assegnazione dei seggi, l'adozione di un sistema proporzionale ed è probabile che l'Italia conserverà quello fortemente proporzionale della ripartizione in sede nazionale, senza soglia esplicita, con il metodo del quoziente naturale e dei maggiori resti. Tuttavia, conservata la ripartizione proporzionale in sede nazionale e quale che sia il metodo di riassegnazione dei seggi alle circoscrizioni, se si dovesse verificare qualche «distorsione sistemica», dovranno venire apportate le dovute correzioni. In ogni caso, se stabiliremo che le circoscrizioni dovranno essere ventuno, il metodo per l'assegnazione dei 72 seggi non potrà che essere quello mutuato dall'articolo 57 della Costituzione, vincolando almeno un seggio in ciascuna circoscrizione e ripartendo gli altri in base alla popolazione delle altre circoscrizioni. Disposizioni già formulate con precisione dall'articolo 1 della proposta di legge n. 2170. Conseguentemente, come fa quella proposta all'articolo 2, o secondo criteri e numeri che formuleremo diversamente, dovremo modificare le disposizioni relative alla formazione e alla presentazione delle liste e delle candidature (articolo 12), la norma sulle preferenze (articolo 14), ma di questa dirò di più tra poco, considerandola come punto a parte, le disposizioni sulla ri-assegnazione dei seggi alle circoscrizioni e, credo, quelle relative alla costituzione degli uffici elettorali circoscrizionali (l'articolo 9). Strettamente connessa alla «regionalizzazione» delle circoscrizioni è la questione della rappresentanza delle minoranze linguistiche e dei partiti che ne sono espressione. La sola regionalizzazione delle circoscrizioni non risolve il problema della rappresentanza delle minoranze linguistiche riconosciute. Con l'attuale sistema di assegnazione dei seggi in sede nazionale le liste presentate nelle circoscrizioni dove le due minoranze etnico-linguistiche sono politicamente organizzate non sono in grado di ottenere - da sole - il seggio in sede nazionale. Non lo sono sicuramente i circa 50.000 voti che, storicamente, otterrebbe una lista dell'*Union Valdotaïne* in Valle d'Aosta (eventualmente, con altre liste locali), non lo sarebbero quasi sicuramente i circa 180/200.000 voti della lista *Südtiroler Volks Partei* (SVP) in Provincia di Bolzano. Nella votazione del 2004 i 32.470.114 di voti validi hanno attestato il quoziente naturale a 416.283 voti e l'ultimo resto utile (di fatto, la soglia implicita) a 231.931 voti. Lontani dalla possibilità di assegnare un seggio all'*Union Valdotaïne* o alla *Südtiroler Volks Partei*. Se si volesse assegnare loro quel seggio occorrerebbe introdurre disposizioni speciali, di fatto di assegnazione diretta, forzando il criterio della ripartizione. Senza disposizioni di favore o di privilegio quel seggio sarebbe appannaggio di altra lista in sede locale alla quale la lista di minoranza linguistica non sacrificerebbe il proprio contrassegno e i propri voti. Senza queste disposizioni «di privilegio» però la costituzione delle due circoscrizioni Valle d'Aosta e Provincia autonoma di Bolzano produrrebbe l'assegnazione di quei seggi ad una lista non espressione della minoranza linguistica. Per converso, la norma «di privilegio» assegnerebbe quei due seggi, già al

momento della presentazione delle candidature, al candidato indicato dal partito di riferimento della minoranza linguistica. Così sarebbe secondo l'articolo 4 della proposta n. 199.

Ritiene che una soluzione alternativa potrebbe venire dalla rielaborazione, in sede circoscrizionale, del criterio delle alleanze presente negli articoli 12 e 21 del testo attuale. È un punto al quale dare una soluzione temperata nelle scelte che si adotteranno per il complesso delle modifiche da apportare alla legge. Restano ancora due questioni: il voto di preferenza e la modalità di riassegnazione dei seggi nelle circoscrizioni. Quanto al voto di preferenza, la legge attuale consente di esprimerne sino a tre e, come ho ricordato, la proposta n. 2170, proprio considerando la minore dimensione delle ventuno circoscrizioni, le riduce ad una. Prima ancora di una qualche considerazione di natura «politica» sul valore e sulla permanenza del voto di preferenza, si impone, inevitabilmente, una considerazione di carattere «tecnico»: in sette circoscrizioni le liste hanno un solo candidato, in quattro due candidati e in una tre candidati; in sette circoscrizioni il voto di preferenza non potrebbe essere espresso, in cinque consisterebbe nella scelta fra due o tre candidati. Si tratta, peraltro, di una originalità italiana che non si ritrova in nessuna legge elettorale per le europee negli altri grandi stati membri. In questo caso però le ragioni «tecniche» si combinano opportunamente con quelle politiche. Sul totale delle ventuno circoscrizioni il voto di preferenza svolgerebbe la sua funzione soltanto nelle tre regioni in cui le liste avranno almeno sei e sette candidati e nella circoscrizione Lombardia in cui di candidati ve ne saranno undici. Ma, di fronte ad un così ristretto numero di candidati ed a così poche circoscrizioni, ci si deve chiedere se con il sistema delle ventuno circoscrizioni - che permette di stabilire un forte legame tra liste e territori - non sia più coerente la soppressione del voto di preferenza. Per un verso ne risulterebbero parificate le circoscrizioni, o meglio, il voto degli elettori in tutte le circoscrizioni e, per altro verso, si eliminerebbe l'aspetto più dispendioso e più aggressivo della campagna elettorale.

Gli preme sottolineare che tale scelta sarebbe in linea con quella degli altri Paesi europei. Laddove, infatti, esistono circoscrizioni subnazionali, come in Francia, Germania, Regno Unito e Polonia non è prevista la possibilità di esprimere un voto di preferenza proprio in considerazione del fatto che la vicinanza degli eletti ai cittadini è già realizzata dalla scelta di circoscrizioni più piccole. Inoltre, deve essere evidenziato il fatto che il costo della campagna elettorale per le elezioni europee in Italia assume dei valori di gran lunga superiori a quelli degli altri paesi europei. Questa circostanza si deve a due ragioni principali: la presenza del voto di preferenza su circoscrizioni molto ampie; l'assenza di una diretta applicazione della legge 10 dicembre 1993, n. 515 alle elezioni per il Parlamento europeo che introduce nell'ordinamento tutti alle spese per i candidati e per i partiti che partecipano ad alcune competizioni elettorali. Per dare una idea del costo complessivo di questo tipo di campagna in Italia, basti considerare che, secondo una relazione della Corte dei Conti, nelle ultime elezioni europee, solo i partiti, senza contare i singoli candidati, hanno speso, complessivamente, oltre 100.000.000,00 euro. Infine, le modifiche da apportare al sistema di assegnazione dei seggi alle liste nelle circoscrizioni dopo la ripartizione effettuata in sede nazionale. Si sa che, coerente alla impostazione proporzionalistica che lo ispira, il sistema attuale privilegia l'assegnazione in base al numero dei voti ottenuti da una lista in una circoscrizione, più che l'assegnazione alla circoscrizione di tutti i seggi che le spettano in base alla popolazione residente: si determina il quoziente nazionale di lista e questo diviene parametro per la distribuzione dei seggi alle circoscrizioni. Come visto, questo metodo risente anche dell'astensionismo: generalmente, le circoscrizioni dove l'astensionismo è maggiore rischiano di perdere seggi in favore di quelle dove l'astensionismo è minore. Vi sono però molti metodi alternativi di, cosiddetta, «ripartizione biproporzionale»; ripartire cioè i seggi nelle circoscrizioni assegnando a ciascuna lista il totale nazionale dei seggi ad essa assegnato dalla ripartizione effettuata nel collegio unico nazionale e rispettando al contempo il numero dei seggi che spettano a ciascuna circoscrizione in base alla popolazione residente.

Ritiene che si potrebbe adottare, opportunamente adattati, sia il metodo presente attualmente nel testo unico della Camera all'articolo 83, come modificato dalla legge n. 270 del 2005, sia quello presente nel medesimo articolo modificato a suo tempo dalla legge n. 277 del 1993, sia ancora

metodi matematici sviluppati, direi, in laboratorio e recentemente applicati con successo a sistemi elettorali concreti: sarebbe questo ad esempio quello della nuova legge per le elezioni politiche nel cantone di Zurigo, o la variante adottata dal sistema di elezione del parlamento messicano. E si potrebbe adottare il metodo adottato dalla proposta di legge n. 768 Marras. Tutte queste tecniche mirano ad assegnare i seggi rispettando i due termini della matrice: seggi alle liste e seggi alle circoscrizioni. La scelta può essere motivata sia dalla semplicità e chiarezza della realizzazione (ad esempio i metodi di approssimazione successiva richiedono l'uso di un computer e si presentano, per questo, poco adatti alla nostra legislazione), sia dal grado di distorsione proporzionale che essi realizzano nell'assegnare i seggi di una lista nelle diverse circoscrizioni. In sede di redazione del testo unificato si dovrà porre attenzione a questa scelta.

Marco BOATO (Verdi) ricorda che la Sardegna, che rientra nella circoscrizione Isole insieme con la Sicilia, ma con una popolazione inferiore, è stata sistematicamente penalizzata nella assegnazione dei seggi al Parlamento europeo, in quanto l'attuale meccanismo determina che alcune regioni possano avere attribuiti più seggi di quanti gliene spetterebbero per popolazione, in genere in conseguenza del tasso di partecipazione al voto, che al centrosud è tradizionalmente inferiore rispetto al nord. Segnala che la proposta di legge Palomba prevede un'innovazione radicale anche rispetto al sistema previsto per le elezioni politiche. Per quanto riguarda la questione della preferenza, è contrario ad eliminarla, soprattutto dopo che l'attuale legge elettorale ha sostanzialmente ristretto nelle mani di pochi il potere di formare l'elenco dei parlamentari che saranno eletti, espropriando il corpo elettorale del diritto di scegliere; a suo avviso, estendere tale meccanismo all'elezione del Parlamento europeo sarebbe aberrante. Pur conoscendo bene le ragioni per le quali la preferenza elettorale è stata messa in discussione, ritiene che l'attuale sistema senza voto di preferenza delegittimi fortemente la classe politica, già screditata nel Paese. Per quanto riguarda poi la proposta di legge Zeller, osserva che essa prevede in sostanza che il rappresentante della minoranza linguistica tedesca possa essere designato dal partito prima delle elezioni e non debba quindi svolgere alcuna campagna elettorale. Ricorda che il sistema vigente ha consentito l'elezione di tre italiani di madrelingua tedesca, collegati a tre liste diverse, vale a dire Lilli Gruber per Uniti nell'Ulivo per l'Europa, Michel Ebner per la Südtiroler Volkspartei e Sepp Kusstatscher per i Verdi-Grüne-Vaxerc, laddove, con l'ipotesi prospettata dal deputato Zeller, sarebbe eletto il solo rappresentante della Südtiroler Volkspartei. Si tratta di una ipotesi inaccettabile, che si ritorcerebbe contro la stessa minoranza linguistica. Preannuncia pertanto che porrà in atto ogni mezzo di resistenza lecito nell'ambito della discussione parlamentare per impedire l'approvazione di una norma del genere.

Franco RUSSO (RC-SE) fa preliminarmente presente che il suo gruppo non ha ancora approfondito le questioni legate al provvedimento in esame e che le posizioni che si accinge a esporre sono pertanto strettamente personali, riservandosi quindi di modificarle ove non rispecchiassero l'orientamento del suo gruppo. Ciò premesso, dichiara di non concordare sulla tesi del relatore Gozi secondo cui il sistema europeo sarebbe ormai di fatto parlamentare, dovendosi questo considerare piuttosto un obiettivo da raggiungere che non un dato già acquisito. Concorda invece sulla necessità di rafforzare il legame tra gli eletti al Parlamento europeo e i territori regionali nonché di fare emergere una coscienza europea ed una vera e propria opinione pubblica comune. È convinto che l'elezione debba essere legata a circoscrizioni regionali, il che garantirebbe nel Parlamento europeo un bilanciamento tra le istanze europee e quelle territoriali, consentendo il contemperamento degli interessi locali con quelli dell'Europa, che cresce e si sviluppa, ed inoltre assicurerebbe il soddisfacimento dell'esigenza evidenziata dalla proposta di legge Palomba. Per quanto riguarda invece la questione posta dalla proposta di legge Zeller, ricorda che è difficile trovare il corretto equilibrio tra le esigenze della minoranza linguistica e quelle della comunità maggiore, ma ritiene necessario individuare un meccanismo che salvaguardi la minoranza senza impedire una vera competizione elettorale.

Domenico BENEDETTI VALENTINI, *presidente*, fa presente che le questioni legate al regionalismo sono complesse e nascondono talora insidie. Osserva che, con circoscrizioni elettorali ristrette o regionali, può accadere che un grande partito nazionale non riesca a far eleggere propri rappresentanti nella singola regione. Per quanto riguarda le minoranze linguistiche, premesso di parlare a proprio nome, fa presente che la loro tutela è senz'altro motivata in sede di rappresentanza politica nazionale, ma non lo è necessariamente in ambito europeo, dove le questioni localistiche perdono di peso in un quadro estremamente più ampio.

Antonio LA FORGIA (Ulivo), espresso apprezzamento per l'ampia e dettagliata relazione del relatore, lo invita a verificare, ove non l'abbia già fatto, se non sia possibile superare il problema dello *splitting*, da lui evidenziato, semplicemente riducendo ad una le preferenze esprimibili in sede di elezione per il Parlamento europeo. Si potrebbe inoltre valutare l'ipotesi di utilizzare anche per le elezioni europee, in luogo delle regioni, le ventisei circoscrizioni previste per l'elezione della Camera dei deputati. A suo avviso ciò non impedirebbe la rappresentanza regionale - dal momento che le suddette circoscrizioni ricalcano sostanzialmente i confini regionali, salvo che alcune regioni sono divise in più circoscrizioni - ma consentirebbe di abbassare il numero dei candidati ad un livello tale da evitare il ricorso al voto di preferenza. Il problema della selezione dei candidati potrebbe essere d'altra parte risolto attraverso consultazioni primarie all'interno dei singoli partiti.

Cinzia DATO (Ulivo) sottolinea che oggi non soltanto la Sardegna, ma di fatto quasi la metà delle regioni non eleggono un parlamentare europeo. Ritiene quindi senz'altro necessario un provvedimento che ponga rimedio a tale stortura, anche perché l'attuale processo di evoluzione europea vede le regioni acquistare sempre più peso anche per un'esigenza di bilanciamento rispetto al progressivo rafforzamento delle istituzioni europee. Per quanto riguarda invece il voto di preferenza, ritiene che sia scorretta la tesi secondo cui esso sarebbe a favore del cittadino perché gli garantirebbe di indicare il candidato di cui si fida. L'analisi politologica dimostra infatti che la preferenza è espressa soprattutto in quelle zone del Paese nelle quali è più radicato il sistema clientelare e diffuso il voto di scambio; è meno utilizzata, invece, dove è maggiore la maturazione politica della cittadinanza e la partecipazione alla vita pubblica. Fa d'altra parte presente che il voto di preferenza non è previsto in nessun paese al mondo, salvo la Grecia.

Marco BOATO (Verdi) osserva che però negli altri paesi i meccanismi di selezione interni ai partiti assicurano la democraticità della scelta dei candidati.

Cinzia DATO (Ulivo), riprendendo il suo intervento, afferma che intendeva precisare esattamente questo. Ritiene infatti essenziale introdurre anche in Italia l'istituto delle consultazioni primarie e sul collegio uninominale. Ritiene inoltre che il voto di preferenza abbia una ragion d'essere in una circoscrizione limitata, in cui la notorietà del singolo possa essere rilevante, il che appare difficile a livello europeo.

Karl ZELLER (Misto-Min.ling), ribattendo al deputato Boato, chiarisce che la sua proposta di legge intende unicamente porre rimedio ad un problema derivante dall'attuale legislazione per l'elezione del Parlamento europeo: in sostanza la minoranza linguistica tedesca non può candidare propri esponenti autonomamente, dovendo quindi chiedere ad altre forze politiche di associare la propria lista alla loro. Poiché lo scopo della proposta non è quello di danneggiare le altre liste della provincia di Bolzano, ritiene che possano studiarsi soluzioni diverse. Ricorda, inoltre, che dei tre parlamentari europei citati dal deputato Boato soltanto uno è rappresentante della minoranza linguistica tedesca, mentre gli altri, pur essendo di madrelingua tedesca, sono eletti in liste diverse. Dichiara inoltre di concordare sulla necessità di risolvere il problema relativo alla regione Sardegna.

Federico PALOMBA (IdV), premesso che non potrà partecipare assiduamente ai lavori, a causa degli impegni presso la Commissione di cui è componente, si dice certo, alla luce dell'ottima relazione svolta dal relatore e della puntualità e acribia degli interventi, che l'esame del provvedimento sarà portato avanti nel miglior modo possibile. Illustra quindi brevemente il senso della sua proposta di legge, ricordando come il principio del legame tra regioni e rappresentanza parlamentare sia sancito nella stessa Costituzione, ancorché solo con riferimento al Parlamento nazionale. Ritiene che assicurare a ciascuna regione una rappresentanza adeguata sia necessario anche per esigenze di solidarietà nazionale. Per quanto riguarda la questione delle preferenze, concorda che esse non sono necessarie se la selezione dei candidati è garantita all'interno dei partiti secondo meccanismi democratici.

Maurizio TURCO (RosanelPugno) fa presente che le regioni dispongono oggi di strumenti giuridici specifici per influire sulla decisione a livello europeo, senza dover necessariamente eleggere propri rappresentanti nel Parlamento europeo. A suo avviso, inoltre, l'essere eletti in una regione non comporta che si sia per questo rappresentanti della regione. Al deputato Zeller fa quindi notare che l'eletto non dovrebbe rappresentare la minoranza che lo ha votato, bensì la collettività: in altre parole la tutela della minoranza deve assicurarne la parità e non attribuirle privilegi e ricorda che la minoranza tedesca è sempre stata rappresentata, sia al Parlamento italiano, sia al Parlamento europeo. Osserva infine che, a suo avviso, l'elezione per il Parlamento europeo dovrebbe avvenire all'interno di un collegio unico nazionale.

Domenico BENEDETTI VALENTINI, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

Giovedì 2 agosto 2007

Modifiche alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, concernente l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia.

C. 199 Zeller, C. 768 Marras e C. 2170 Palomba.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 1° agosto 2007.

Roberto ZACCARIA (Ulivo) osserva che, dall'ampia e dettagliata relazione del relatore e dai primi interventi svolti nella seduta di ieri, è emerso che l'ampiezza dell'intervento delineato, nel complesso, dalle tre proposte di legge in titolo rischia di impedire il raggiungimento di un ampio consenso. Esprime quindi l'avviso che sia preferibile un intervento più mirato e circoscritto.

Luciano VIOLANTE, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 9.20.

Martedì 11 settembre 2007

Modifiche alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, concernente l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia.

C. 199 Zeller, C. 768 Marras e C. 2170 Palomba.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 2 agosto 2007.

Luciano VIOLANTE, *presidente*, in assenza del relatore, deputato Gozi, ne assume le funzioni. Chiede quindi se vi siano richieste di intervento.

Marco BOATO (Verdi), ritenendo preferibile attendere che sia presente il relatore Gozi, in modo che questi possa assistere al dibattito per intero, anche in considerazione della delicatezza delle questioni affrontate dal provvedimento, invita il presidente Violante a rinviare il seguito dell'esame ad altra seduta.

Luciano VIOLANTE, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

Mercoledì 12 settembre 2007

Modifiche alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, concernente l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia.

C. 199 Zeller, C. 768 Marras e C. 2170 Palomba.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta dell'11 settembre 2007.

Gabriele BOSCETTO (FI) si riserva di intervenire nella prossima seduta.

Luciano VIOLANTE, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

Martedì 18 settembre 2007

Modifiche alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, concernente l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia.

C. 199 Zeller, C. 768 Marras e C. 2170 Palomba.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 12 settembre 2007.

Luciano VIOLANTE, *presidente*, nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta, avvertendo che con la prossima seduta si concluderà l'esame preliminare del provvedimento.

Mercoledì 19 settembre 2007

Modifiche alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, concernente l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia.

C. 199 Zeller, C. 768 Marras e C. 2170 Palomba.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 18 settembre 2007.

Michaela BIANCOFIORE (FI) rileva che il problema della mancata rappresentanza della Sardegna nel Parlamento europeo potrebbe essere facilmente risolto, tenuto conto che i sardi sono stati dichiarati minoranza linguistica, negli stessi termini individuati dalla vigente legge elettorale europea per le altre minoranze linguistiche, ossia attraverso il collegamento con una lista partecipante alle consultazioni elettorali. Per quanto riguarda invece la questione sollevata dal deputato Zeller in relazione alla minoranza linguistica tedesca in Trentino-Alto Adige, ritiene che, come si è previsto che i cittadini di altro Paese comunitario residenti in Italia possano partecipare alle elezioni per i rappresentanti italiani nel Parlamento europeo, così si potrebbe consentire agli italiani di lingua tedesca dell'Alto Adige, che si sentono e si considerano austriaci, di votare per le elezioni dei rappresentanti austriaci del Parlamento europeo.

Luciano VIOLANTE, *presidente*, fa presente che il problema della mancata rappresentanza in sede di Parlamento europeo riguarda anche numerose altre regioni italiane, oltre la Sardegna.

Graziella MASCIA (RC-SE), richiamato l'intervento svolto in una precedente seduta dal collega Franco Russo, che condivide, si dichiara disponibile a valutare una qualche soluzione normativa che consenta di superare i problemi di rappresentanza territoriale evidenziati nel corso del dibattito. Ritiene che, con l'occasione, si potrebbe riflettere su una nuova legge che, da un lato, vada incontro alle esigenze territoriali e, dall'altro, adegui l'Italia al resto dell'Europa abolendo il voto di preferenza, che costituisce un'anomalia italiana nel panorama delle legislazioni europee per l'elezione del Parlamento europeo. Dopo aver poi ricordato che il numero di seggi spettanti all'Italia nel Parlamento europeo è destinato a diminuire, per effetto dell'allargamento dell'Unione europea, dagli attuali settantasei a settantadue, fa presente che, mentre fino ad oggi e negli stessi accordi di Nizza, l'Italia ha sempre avuto lo stesso numero di seggi di Francia e Regno Unito, si sta ora discutendo in sede europea della possibilità di rivedere questo principio e di attribuire alla Francia settantatre seggi, al Regno Unito settantaquattro e solo settantadue all'Italia. Ritiene quindi indispensabile sollecitare il Governo a fornire un chiarimento al riguardo nella prossima seduta.

Jole SANTELLI (FI) dichiara di condividere la preoccupazione espressa dalla deputata Mascia sul futuro numero dei rappresentanti italiani nel Parlamento europeo. Per quanto attiene al merito delle questioni emerse nel dibattito, ritiene che si dovrebbe addivenire preliminarmente ad un chiarimento circa la natura della rappresentanza politica europea. Dopo aver osservato, infatti, che l'attuale legge elettorale si basa sul presupposto che gli eletti al Parlamento europeo rappresentano l'Italia nella sua unità, al di là delle specificità territoriali e linguistiche, rileva che tale presupposto verrebbe radicalmente sovvertito ove si stabilisse un sistema a base regionale: la natura della rappresentanza parlamentare europea ne risulterebbe infatti radicalmente alterata. Invita pertanto a riflettere sulla differenza tra rappresentanza politica e rappresentanza territoriale, esprimendo, per quanto la riguarda, la convinzione che i deputati italiani al Parlamento europeo debbano rappresentare la Nazione al di là dei particolarismi territoriali e culturali.

Luciano VIOLANTE, *presidente*, ritiene non del tutto convincente la contrapposizione tra rappresentanza politica e rappresentanza territoriale, anche perché le regioni hanno oggi un proprio peso specifico nel sistema istituzionale europeo, che non è affatto indifferente alla dimensione territoriale. In tale contesto, ritiene si debba riflettere sul superamento di un sistema elettorale che, a meno di accordi politici tra le diverse forze politiche, non assicura a tutte le regioni una rappresentanza al Parlamento europeo. Invita pertanto a riflettere su una definizione di rappresentanza che sia insieme politica e territoriale.

Jole SANTELLI (FI) chiarisce il proprio pensiero precisando che non intendeva affermare che rappresentanza politica e rappresentanza territoriale siano incompatibili bensì solo che sono diverse, per cui occorre decidere quale delle due debba essere prevalente.

Domenico BENEDETTI VALENTINI (AN) ritiene che la componente politica e quella territoriale siano ugualmente rilevanti e debbano necessariamente coesistere. Esprime inoltre la propria preferenza per il mantenimento dell'attuale sistema proporzionale. Per quanto concerne la tutela delle minoranze linguistiche, ritiene che questa non abbia ragion d'essere nel contesto europeo, che, per la sua natura sovranazionale, trascende l'orizzonte particolaristico. Per quanto concerne invece le regioni, premesso di ritenere l'attuale assetto regionalistico italiano inadeguato anche sotto il profilo geografico, in quanto non tiene conto delle tradizioni e della storia delle comunità, si dichiara a favore di un sistema elettorale che garantisca ad ogni regione almeno un rappresentante nel Parlamento europeo.

Marco BOATO (Verdi) si associa alla richiesta del deputato Mascia che il Governo intervenga in Commissione per chiarire la questione del numero dei seggi spettanti all'Italia nel futuro Parlamento europeo dell'Unione allargata a ventisette Stati. Nel merito del provvedimento in esame, propone una pausa di riflessione per dare tempo ai due schieramenti politici di confrontarsi, al proprio interno e tra di loro, onde verificare su quali punti vi sia quell'ampia e trasversale convergenza che è necessaria quando si dibatte di materia elettorale, trattandosi delle «regole del gioco». Con riferimento poi alla questione sollevata dalla proposta di legge C. 199 Zeller, ribadisce le proprie fortissime riserve, già espresse in altra seduta. Contesta inoltre l'affermazione del deputato Zeller secondo cui la minoranza linguistica tedesca altoatesina sarebbe oggi rappresentata nel Parlamento europeo da un solo deputato, quello eletto nella *Südtiroler Volkspartei*. Nel ricordare infatti che sono stati eletti tre deputati italiani di madrelingua tedesca, sottolinea che altro è la rappresentanza di una minoranza etnico-linguistica, altro la rappresentanza di una formazione politica, quale la *Südtiroler Volkspartei*. Ricorda inoltre che l'attuale legge per l'elezione dei rappresentanti italiani al Parlamento europeo ha sempre garantito l'elezione di almeno un deputato di madrelingua tedesca, e spesso di più di uno, mediante il collegamento ad una lista elettorale. Dissente peraltro anche dalle deputate Biancofiore e Santelli: dalla prima, perché la proposta di consentire agli italiani di etnia tedesca di eleggere i deputati austriaci può considerarsi tutt'al più provocatoria; dalla seconda, perché la rappresentanza della minoranza linguistica in sede parlamentare europea non è una novità, ma, come ha già ricordato, è prevista dalla legge italiana fin dal 1979, ossia dalla prima elezione diretta del Parlamento europeo.

Cinzia DATO (RosanelPugno), nel richiamare il proprio intervento del 1° agosto scorso, dichiara di condividere le riflessioni svolte dal relatore nella sua ottima relazione introduttiva e sottolinea l'importanza di assicurare ad ogni regione una propria rappresentanza, ricordando che oggi la metà delle regioni italiane non elegge deputati al Parlamento europeo. Richiamando la relazione introduttiva del deputato Gozi, si sofferma poi sulla trasformazione del Parlamento europeo e sulla conseguente necessità di adeguare la legge elettorale agli sviluppi della rappresentanza europea. In tale contesto, ritiene si debba affrontare altresì la questione della rappresentanza in termini di pari opportunità tra i due sessi, nonché la questione del voto di preferenza, riguardo al quale ribadisce il

proprio convincimento, espresso nel precedente intervento, che si tratti di un istituto del quale l'opinione pubblica dibatte senza alcuna cognizione di causa, ritenendolo ingiustificatamente uno strumento di rafforzamento della democrazia.

Sandro GOZI (Ulivo), *relatore*, dopo aver ringraziato i deputati intervenuti, riepiloga le principali questioni sollevate dalle proposte di legge in esame e dal dibattito svolto. Ricorda che l'attuale legge elettorale è stata concepita quasi trent'anni fa, per un Parlamento europeo che non aveva potere legislativo. Sottolinea che oggi il Parlamento europeo partecipa invece alla formazione della gran parte della legislazione europea, la quale incide su materie della massima rilevanza per la vita interna dei Paesi membri. È pertanto evidente che, essendo mutate le funzioni del Parlamento europeo, occorra rivederne anche la composizione. Ciò premesso, rileva che il problema da affrontare è che l'attuale sistema elettorale italiano non garantisce una buona rappresentanza, né politica né territoriale. Al riguardo, osserva che, se si opta per la rappresentanza politica, si può istituire un collegio unico nazionale, come fatto da alcuni Paesi europei; personalmente ritiene però preferibile aumentare, piuttosto che ridurre, le circoscrizioni elettorali, e legarle ai territori regionali. Ritiene infatti che il problema fondamentale è che il sistema delle macrocircoscrizioni impedisce una reale vicinanza tra gli eletti e gli elettori ed inoltre fa sì che vengano elette le personalità più in vista della politica nazionale, le quali però spesso non hanno un reale interesse ad operare nel Parlamento europeo. Ne consegue che la rappresentanza italiana è meno influente di quella di altri Paesi: un esempio lampante è dato dalla questione richiamata dalla deputata Mascia relativa al numero dei seggi spettanti ad Italia, Francia e Regno Unito nel futuro Parlamento europeo. Fa presente che, sebbene il trattato di Nizza abbia fissato per i tre Paesi lo stesso numero di seggi, pari a settantadue, il Parlamento europeo, nel quale francesi ed inglesi hanno rappresentanze più presenti e attente di quella italiana, sta proponendo alla Commissione questa diversa attribuzione di seggi, la quale penalizza l'Italia. Al riguardo concorda che occorre quanto prima investire del problema il Governo italiano.

Luciano VIOLANTE, *presidente*, preso atto che non vi sono altri interventi, ritiene che la discussione di carattere generale possa concludersi nella prossima seduta.

Marco BOATO (Verdi) ribadisce che, a suo avviso, è opportuna una pausa di riflessione che consenta alle forze politiche di chiarirsi al proprio interno.

Gianclaudio BRESSA (Ulivo) condivide la posizione del deputato Boato.

Luciano VIOLANTE, *presidente*, ritiene che la conclusione della discussione di carattere generale, ai fini dell'adozione di un testo base, non impedisca alle forze politiche di approfondire le questioni e presenta anzi il vantaggio di concretizzare le ipotesi di lavoro mediante un testo scritto. Quindi, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

Giovedì 20 settembre 2007

Modifiche alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, concernente l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia.

C. 199 Zeller, C. 768 Marras e C. 2170 Palomba.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 19 settembre 2007.

Luciano VIOLANTE, *presidente*, avendo rilevato che nessuno intende intervenire, avverte che la discussione di carattere generale sul provvedimento in oggetto si concluderà il prossimo martedì 25 settembre, per consentire successivamente al relatore di predisporre una proposta di testo unificato da sottoporre alla Commissione ai fini della sua adozione quale testo base. Rinvia quindi il seguito dell'esame alla seduta che sarà convocata per martedì 25 settembre 2007.

Mercoledì 26 settembre 2007

Modifiche alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, concernente l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia.

C. 199 Zeller, C. 768 Marras e C. 2170 Palomba.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 20 settembre 2007.

Luciano VIOLANTE, *presidente*, ricorda che, nella seduta dello scorso 19 settembre, era stata sollevata in Commissione la questione relativa al numero di seggi spettanti all'Italia nel Parlamento europeo. Il numero dei seggi destinati all'Italia è infatti destinato a diminuire, per effetto dell'allargamento dell'Unione europea, dagli attuali settantasei a settantadue. Tuttavia, mentre fino ad oggi, come del resto previsto negli accordi di Nizza, l'Italia ha sempre avuto lo stesso numero di seggi di Francia e Regno Unito, si sta ora discutendo in sede europea della possibilità di rivedere questo principio e di attribuire alla Francia settantatre seggi, al Regno Unito settantaquattro e solo settantadue all'Italia. Su tale questione diversi deputati hanno chiesto l'intervento del Governo. Dà, quindi, la parola al sottosegretario Naccarato.

Il sottosegretario Paolo NACCARATO fa preliminarmente presente che il Parlamento europeo conta attualmente settecentoottantasei membri, di cui settantotto italiani, lo stesso numero attribuito alla Francia ed al Regno Unito. In base all'Atto di adesione di Bulgaria e Romania, già in vigore, il numero di parlamentari europei dovrà peraltro diminuire a partire dalla prossima legislatura 2009-2014: sono attualmente previsti settecentotrentasei parlamentari, di cui settantadue all'Italia, alla Francia e al Regno Unito. La Convenzione europea, prima, e la CIG 2003/2004, successivamente, si sono poste il duplice problema di come individuare un criterio generale di ripartizione dei seggi fra gli Stati membri evitando al tempo stesso che eventuali futuri allargamenti si traducano in un aumento eccessivo del numero dei parlamentari. Il Trattato costituzionale aveva fissato a tal proposito tre criteri fondamentali. Aveva fissato una soglia massima di settecentocinquanta parlamentari; aveva stabilito che il numero di deputati per ciascuno Stato membro potesse variare fra un minimo di sei e un massimo di novantasei; aveva stabilito che, all'interno di questi parametri, la ripartizione fra Stati membri dovesse essere stabilita sulla base di un principio di «proporzionalità degressiva». Il progetto di Trattato di riforma, attualmente in discussione in seno alla Conferenza intergovernativa, mantiene gli stessi principi. Come già la Costituzione, esso prevede inoltre che il Parlamento europeo presenti un progetto di decisione sulla futura ripartizione dei seggi nazionali. Tale decisione dovrà poi essere adottata all'unanimità dal Consiglio europeo, con l'approvazione del Parlamento stesso. Il Consiglio europeo del 21-22 giugno scorso ha invitato il Parlamento europeo a presentare entro il prossimo ottobre un progetto di decisione sulla futura ripartizione dei seggi nazionali in seno al Parlamento europeo. Il 10 settembre scorso i relatori, il deputato francese Lamassoure, PPE, e il rumeno Severin, PSE, hanno presentato alla Commissione Affari costituzionali del Parlamento europeo un progetto di risoluzione che dovrebbe essere votato dalla Commissione stessa il 2 ottobre e successivamente dalla plenaria il 10 ottobre. La proposta si limita a definire la composizione del Parlamento europeo nella prossima legislatura (2009-2014), senza considerare la possibile adesione della Croazia, e rimanda ad un momento successivo la previsione di un meccanismo più stabile, che sia in grado di adeguare la composizione del Parlamento europeo alle esigenze che deriveranno dai futuri allargamenti o evoluzioni demografiche. Basandosi su un'applicazione piuttosto rigida e matematica del principio della degressività proporzionale, la proposta produce il risultato di lasciare invariati i seggi assegnati all'Italia (settantadue), aumentando invece, rispettivamente di due e di una unità, quelli per la Francia (da settantadue a settantaquattro) e per il Regno Unito (da settantadue a settantatré). Per la prima volta dunque

verrebbe meno la parità tra i tre grandi: Italia, Francia e Regno Unito, dopo l'inevitabile sganciamento della Germania a seguito della riunificazione. Da parte italiana non si ritiene accettabile tale soluzione. Il Governo sta operando in piena sintonia con i parlamentari italiani a Strasburgo al fine di portare avanti un'azione tesa a modificare il progetto di risoluzione, che in questa fase si svolge necessariamente a livello parlamentare, ma che successivamente si trasferirà a livello governativo in sede di Consiglio europeo. In questo senso vanno letti sia i numerosi emendamenti presentati dai parlamentari italiani (la scadenza era il 18 settembre) al progetto «Lamassoure-Severin», come pure le autorevoli prese di posizione di diversi esponenti del Governo che si sono registrate nei giorni passati, i contatti a livello bilaterale che il Ministero degli affari esteri sta avendo con alcuni *partners* - in particolare Francia e Regno Unito - nonché la missione che il Ministro Bonino effettuerà a Strasburgo il 26 settembre prossimo. L'obiettivo di tali azioni è duplice. Da un lato si mira a contestare, come base per la ripartizione dei seggi, il concetto di popolazione residente, che include sia i cittadini dell'Unione che quelli provenienti da paesi extracomunitari, ed esclude invece i cittadini dell'Unione residenti in paesi terzi, e ad introdurre invece quello dei cittadini dei paesi membri. Dall'altro lato si intende sostenere la necessità di una diversa applicazione, più flessibile, del principio di degressività proporzionale, evitando rigide formule matematiche e lasciando la possibilità di mantenere anche per il futuro gruppi di paesi con pari numero di seggi, sia pure articolati in modo da rispecchiare la grande differenza di dimensioni tra i ventisette membri. Poiché la proposta «Lamassoure-Severin» già prevede alcuni gruppi di Stati medi e piccoli, si tratterebbe di mantenere tale possibilità anche per i paesi aventi il maggior numero di cittadini. L'utilizzo del concetto di cittadinanza, promosso dall'Italia, anziché di popolazione residente, oltre ad essere conforme a quanto previsto all'articolo 9-A del Trattato di riforma, che non ragiona di residenti bensì di cittadini, porterebbe di fatto ad una equiparazione dei seggi dei tre grandi - Francia, Italia e Gran Bretagna, - che rimane l'obiettivo prioritario. In attesa che il Parlamento europeo esamini i centoventitrè emendamenti presentati al testo di risoluzione, fa presente che il Governo assicura che continuerà ad agire in stretto coordinamento con i parlamentari italiani a Bruxelles, che sono pienamente coscienti degli interessi in gioco e stanno facendo pieno utilizzo di tutti gli strumenti disponibili.

Luciano VIOLANTE, *presidente*, informa la Commissione che, su tale questione, la prossima settimana dovrebbe tenersi, davanti alle Commissioni riunite Affari costituzionali, Affari esteri e Politiche dell'Unione europea della Camera e alle omologhe Commissioni del Senato, una audizione di europarlamentari italiani e dei relatori al Parlamento europeo sulla proposta di decisione riguardante la modifica delle disposizioni del Trattato sulla composizione del Parlamento europeo. Quindi, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.