

SCHEMA DI
PARERE DELLA 14^a COMMISSIONE PERMANENTE
(Politiche dell'Unione europea)

(Estensore: COCIANCICH)

Roma, 29 luglio 2015

Sul disegno di legge costituzionale:

(1429-B) Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione, approvato, in prima deliberazione, dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati.

La Commissione, esaminato in seconda lettura il disegno di legge costituzionale in titolo, nelle parti modificate dalla Camera dei deputati;

rilevato, in particolare, che la Camera dei deputati ha modificato l'articolo 1 del disegno di legge, estendendo la funzione di raccordo del Senato tra Stato ed enti territoriali anche alla dimensione europea, così come richiesto nel parere della 14^a Commissione del Senato del 28 maggio 2014, ma ha, al contempo, sottratto l'esercizio di tale funzione alla competenza esclusiva del Senato per attribuirlo ad esso in "concorrenza" con la Camera dei deputati;

rilevato che l'articolo 10 del disegno di legge è stato modificato durante l'esame presso la Camera dei deputati per ricondurre alla competenza bicamerale paritaria (e non più alla procedura di approvazione rafforzata della Camera) la competenza legislativa sulla legge che stabilisce le norme generali, le forme e i termini della partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea, oggi costituita dalla legge n. 234 del 2012. Tale competenza paritaria si aggiunge a quella già stabilita durante l'esame del disegno di legge presso il Senato, concernente le leggi che autorizzano la ratifica dei trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Sono inoltre ricondotte alla competenza bicamerale paritaria le leggi che stabiliscono norme di procedura per la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alle fasi di formazione e di attuazione degli atti normativi dell'Unione europea e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nonché le leggi che disciplinano le modalità di esercizio del relativo potere sostitutivo in caso di inadempienza da parte delle Regioni;

richiamato il disposto dell'articolo 23, comma terzo, del Regolamento, in base al quale la Commissione Politiche dell'Unione europea formula un parere sui disegni di legge all'esame del Senato anche «*in merito ai rapporti delle Regioni con l'Unione europea, di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, alla partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla formazione ed*

Al Presidente
della 1^a Commissione permanente
S E D E

all'attuazione degli atti normativi comunitari, di cui all'articolo 117, quinto comma, della Costituzione ...»;

richiamata la Risoluzione approvata dalla 14^a Commissione il 23 ottobre 2013 a conclusione dell'esame dell'affare assegnato sul rafforzamento della partecipazione del Senato della Repubblica alla formazione della legislazione europea (*Doc. XXIV, n. 11*), in cui era stato prefigurato, *de jure condendo*, un ruolo e una funzione del Senato quale istituzione legislativa vocata, in via preferenziale, ad avere competenza nel raccordo tra la dimensione sovranazionale dell'Unione europea e la dimensione territoriale delle Regioni;

richiamato l'accordo tra la 14^a Commissione e la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome per l'attuazione delle disposizioni della legge n. 234 del 2012, accordo poi trasfuso nella Risoluzione approvata il 24 settembre 2014 (*Doc. XXIV, n. 35*), in cui si era affermata l'esigenza di promuovere una più efficace partecipazione delle Assemblee legislative dei distinti livelli territoriali al processo decisionale europeo;

ricordato il ruolo particolarmente attivo del Senato nel processo di partecipazione alle procedure europee di verifica del principio di sussidiarietà e del dialogo politico, soprattutto successivamente all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Il Senato, da alcuni anni, è stabilmente la seconda Camera per attività sulle questioni europee tra le 41 Camere dell'Unione, così contribuendo a migliorare la democraticità del procedimento legislativo europeo e la consapevolezza dei parlamentari sulla dimensione necessariamente sovranazionale in cui sono inserite le deliberazioni che assumono sul piano interno;

ricordato, infine, che il Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009, per la prima volta nella storia dei Trattati europei, ha attribuito rilievo costituzionale ai parlamenti nazionali, nell'ambito del procedimento di formazione della legislazione dell'Unione e in altri ambiti. Questa molteplicità di "poteri europei", attribuiti ai parlamenti nazionali, sono esercitabili dal Parlamento italiano, o congiuntamente quando nei Trattati è richiamata la dizione «parlamento nazionale» o disgiuntamente quando nei Trattati è richiamata la dizione «ciascuna Camera». Tali poteri sono stati integralmente "recepiti" nella normativa interna con una delle principali riforme approvate nella scorsa legislatura, rappresentata dalla legge 24 dicembre 2012, n. 234, che regola il processo di partecipazione dell'Italia all'Unione europea, in cui si distinguono i casi in cui l'intervento dei «parlamenti nazionali» è richiesto in quanto tale e i casi in cui l'intervento è richiesto «a ciascuna Camera»;

formula, per quanto di competenza, parere non ostativo, con le seguenti condizioni:

- in riferimento all'articolo 55 della Costituzione, la Camera dei deputati ha modificato la funzione di raccordo tra Stato ed enti territoriali nel senso di estenderla anche alla dimensione europea, come richiesto nel parere della 14^a Commissione del Senato del 28 maggio 2014, ma, al contempo, l'ha sottratta alla competenza esclusiva del Senato per attribuirgliela in "concorrenza" con la Camera dei deputati.

In tal senso, la nuova formulazione dell'articolo 55, nel prevedere che il Senato concorre all'esercizio delle funzioni di raccordo tra «gli altri enti costitutivi della Repubblica» e «l'Unione europea», è suscettibile di risolvere definitivamente la questione della partecipazione delle Regioni ai lavori del Consiglio dell'Unione europea.

Invero, per quanto riguarda la partecipazione dei rappresentanti delle Regioni alla delegazione nazionale che rappresenta l'Italia in seno al Consiglio dell'Unione, si ricorda che una tale possibilità è già oggi prevista dall'articolo 5, comma 1, della legge n. 131 del 2003 (c.d. legge "La Loggia"). La norma consente la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome, nelle materie di loro competenza legislativa, alla formazione degli atti comunitari, partecipando, nell'ambito delle delegazioni del Governo, alle attività del Consiglio e dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione europea. La norma precisa che, nelle materie di competenza esclusiva delle Regioni, il Capo Delegazione può essere anche un Presidente di Giunta regionale o di Provincia autonoma.

La scarsa applicazione della disposizione, a causa delle difficoltà nell'individuazione di un Capo Delegazione che rappresentasse "unitariamente" a Bruxelles gli interessi delle Regioni e delle Province autonome è suscettibile, con l'approvazione della riforma costituzionale in titolo, di un diverso e più favorevole apprezzamento. È proprio la natura "unificante" degli interessi regionali, nella prospettiva – come afferma l'articolo 1 del disegno di legge – del raccordo tra lo Stato e le Regioni, che consentirebbe ai rappresentanti del nuovo Senato, previa deliberazione del Senato stesso o di un suo organo interno, di rappresentare "unitariamente" la posizione italiana a Bruxelles nelle materie di competenza regionale.

E, del resto, una disciplina simile è prevista in Germania, in cui anche dopo la riforma del sistema federale del 2006 è il *Bundesrat* – per il tramite di un suo rappresentante - che rappresenta la Germania come Stato membro a Bruxelles, ad esempio in materia di scuola, cultura, educazione e media.

Quindi, la configurazione del nuovo Senato quale Camera specificamente vocata al raccordo tra Regioni e Unione europea è il luogo ideale per formare la posizione delle Regioni in vista della rappresentazione unitaria in seno al Consiglio ed è quindi soluzione idonea per permettere la suddetta partecipazione.

Si propone, pertanto, alla Commissione di merito la necessità di aggiungere all'articolo 1, capoverso Art. 55, comma quinto, dopo le parole: «e tra questi ultimi e l'Unione europea», le seguenti: «, anche in riferimento alla partecipazione ai lavori del Consiglio dell'Unione europea»;

- l'intervento del Senato nelle procedure europee appare meritevole di specificazione nella riscrittura della Carta fondamentale in riferimento alla cosiddetta cooperazione interparlamentare nell'Unione europea.

Essa consiste in quei raccordi verticali e orizzontali tra le varie Camere europee che fungono da articolazione necessaria di quello che è stato definito come il sistema parlamentare euro-nazionale, decisivo per il buon funzionamento e per gli equilibri futuri della democrazia europea. Il controllo e la legittimazione

democratica degli assetti europei in via di definizione richiedono una partecipazione politica forte sia del Parlamento europeo che dei parlamenti nazionali e la strada disegnata dal trattato di Lisbona è quella della dimensione parlamentare europea.

La base giuridica di tale cooperazione è costituita dalla lettera f) dell'articolo 12 del Trattato sull'Unione europea e dagli articoli 9 e 10 del protocollo n. 1 allegato ai Trattati. Essa costituisce un potere autonomo di ciascuna Camera dei parlamenti nazionali, svincolato da forme di raccordo con il rispettivo Governo. Tale circostanza appare meritevole di particolare valorizzazione soprattutto per il nuovo Senato, che – nella filosofia di fondo del disegno di legge in esame – non è strutturalmente vincolata ad un rapporto di fiducia con il Governo.

Per i poteri delle Camere dei parlamenti nazionali connessi alla cooperazione interparlamentare è quindi necessaria un'apposita previsione nel nuovo testo della Costituzione che codifichi la partecipazione del Senato alle varie forme di cooperazione interparlamentare con il Parlamento europeo e tra i parlamenti nazionali previste dai Trattati. In tal modo – anche se nel suo ruolo di istituzione chiave della cooperazione interparlamentare con i parlamenti nazionali –, ci sarebbe peraltro la prima menzione, all'interno della Carta fondamentale, del Parlamento europeo, già invece richiamato espressamente negli attuali regolamenti del Senato (articoli 23, 143 e 144-*quater*) e della Camera (articoli 125 e 127-*ter*).

Si propone, pertanto, alla Commissione di merito la necessità di aggiungere all'articolo 1, capoverso Art. 55, comma quinto, dopo le parole: «alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea.», le seguenti: «Partecipa alle varie forme di cooperazione interparlamentare con il Parlamento europeo e tra i parlamenti nazionali»;

- nel passaggio alla Camera dei deputati è stato modificato, nel nuovo articolo 55 della Costituzione, il ruolo diretto del Senato nel valutare in via esclusiva l'impatto delle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea.

Tuttavia, va ricordato che secondo i Trattati europei, ciascuna Camera dei parlamenti nazionali, attraverso il prisma dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, al cui presidio essi sono onerati in base al protocollo n. 2, possono intervenire nelle tematiche connesse con le regole della *better regulation*, sia nella loro dimensione *ex ante* sia nella loro dimensione retrospettiva ed *ex post*.

In effetti, il principio di sussidiarietà impone di valutare la necessità e il valore aggiunto della regolazione europea e il principio di proporzionalità impone di considerare che la legislazione europea sia ispirata al minor onere possibile. A tale ultimo riguardo, si segnala l'ultimo periodo dell'articolo 5 del protocollo n. 2, il quale impone che i progetti di atti legislativi tengano conto della necessità che gli oneri, siano essi finanziari o amministrativi, che ricadono sull'Unione, sui governi nazionali, sugli enti regionali o locali, sugli operatori economici e sui cittadini, siano il meno gravosi possibile e commisurati all'obiettivo da conseguire.

In quest'ottica, i parlamenti nazionali, e quindi il Senato, hanno un ruolo istituzionale specificamente vocato all'approfondimento delle questioni connesse con la *better regulation*, e pertanto la valutazione dell'impatto della legislazione

europea sia sul piano interno sia sul piano nazionale è già ricompresa, per la presenza della fonte del diritto sovranazionale, nelle attribuzioni specifiche del nuovo Senato. Tuttavia, per esigenze di chiarezza e completezza del testo, appare necessario ripristinare la formulazione già adottata in prima lettura al Senato.

Si propone, quindi, alla Commissione di merito la necessità di aggiungere all'articolo 1, capoverso Art. 55, comma quinto, dopo le parole: «alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea», le seguenti: «e ne valuta l'impatto»;

- la funzione di raccordo tra gli «altri enti costitutivi della Repubblica» e l'Unione europea, attribuita dal testo attualmente in esame al nuovo Senato, si sovrappone alla rappresentanza delle collettività regionali e locali che i 24 membri italiani presso il Comitato delle Regioni esercitano nei confronti della legislazione europea.

In riferimento alla composizione del Senato della Repubblica e al suo ruolo di raccordo tra gli «altri enti costitutivi della Repubblica» e l'Unione europea, si propone pertanto alla Commissione di merito di specificare, nel nuovo articolo 57, comma quinto, della Costituzione, come sostituito dall'articolo 2 del disegno di legge in titolo, le modalità di raccordo tra i Senatori e i membri italiani presso il Comitato delle Regioni;

- in riferimento all'articolo 10 del disegno di legge e in connessione con la funzione di raccordo con l'Unione europea, si ritiene necessario che il procedimento legislativo bicamerale paritario debba riguardare non solo la legge ordinamentale, concernente la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea, oggi rappresentata dalla legge n. 234 del 2012, ma anche la legge di delegazione europea e la legge europea, preposte al periodico adeguamento dell'ordinamento interno all'ordinamento europeo, al cui processo, peraltro, partecipano anche le Regioni ai sensi dell'articolo 117, comma quinto, della Costituzione.

Si propone, pertanto, alla Commissione di merito la necessità di aggiungere all'articolo 10, capoverso Art. 70, comma primo, dopo le parole: «alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea», le seguenti: «per le leggi che assicurano il periodico adeguamento dell'ordinamento interno alla normativa dell'Unione europea».

Roberto Cociancich