

In attesa della riforma costituzionale, alcune recenti evoluzioni nella 14^a Commissione del Senato sui raccordi tra Stato, Regioni e Unione europea*

di Cristina Fasone**
(13 gennaio 2015)

1. Introduzione. Una Commissione permanente “diversa” dalle altre

Il 2014 ha fatto registrare alcuni interessanti sviluppi sul fronte dei raccordi tra Parlamento, Regioni e Unione europea; sviluppi che ruotano attorno al ruolo e all’articolazione interna della 14^a Commissione permanente, Politiche dell’Unione europea, del Senato.

Tale Commissione, come è noto, ha composizione e poteri asimmetrici rispetto a quelli delle altre Commissioni permanenti. Innanzitutto, la prima è formata da senatori che sono al contempo membri anche di altre Commissioni (art. 21, comma 4-*bis* r.S.). Il regolamento del Senato, specificamente per questo organo, acconsente ad una deroga al principio di proporzionalità tra gruppi, quale riferimento cardine nella composizione delle Commissioni, e soprattutto prevede un preciso “bilanciamento” tra queste: tre senatori devono appartenere alle Commissioni 1^a, Affari costituzionali, 3^a, Affari esteri, e 5^a, Bilancio, e due ad ognuna delle rimanenti dieci Commissioni permanenti. L’obiettivo, vista la varietà degli ambiti di interesse delle politiche europee, è quello di assicurare ad un organo con competenze trasversali, quale la 14^a Commissione, di poter “attingere” anche alla specializzazione per settore e alle attività delle altre Commissioni attraverso la duplice appartenenza dei senatori suoi componenti.

In secondo luogo, quanto ai poteri, la 14^a Commissione del Senato ha competenza referente nel procedimento legislativo solo rispetto ai disegni di legge europea e di delegazione europea (art. 23, comma 2, r.S., che – non ancora aggiornato – parla di disegno di legge comunitaria), essendo comunque regolarmente consultata come “Commissione-filtro” (cfr. A. Manzella, *Il parlamento*, III ed., Bologna, Il Mulino, 2003, p. 324), al pari delle Commissioni 1^a, 3^a e 5^a, per l’espressione del parere su tutti gli altri disegni di legge nonché sugli schemi di atti normativi del Governo (art. 40, commi 5 e 6 r.S.) che possono avere un’incidenza sulle questioni europee e sul rispetto degli obblighi di diritto dell’Unione europea (art. 23, comma 3 r.S.).

Il regolamento, peraltro, assegna alla 14^a Commissione del Senato il compito di vigilare sui rapporti tra Stato, Regioni e Unione europea, il che agevola anche la comprensione di alcune recenti evoluzioni nella sua organizzazione interna, di cui si dirà tra breve. In particolare, la Commissione esprime parere e formula osservazioni sulla “partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla formazione e all’attuazione degli atti normativi comunitari, di cui all’articolo 117, quinto comma, della Costituzione” e sul “rispetto del principio di sussidiarietà nei rapporti tra l’Unione europea e lo Stato e le Regioni, di cui all’articolo 120, secondo comma, della Costituzione” (art. 23, comma 3 r.S.).

* Scritto sottoposto a *referee*.

2. In particolare, il ruolo della 14^a Commissione nelle procedure del Senato sul controllo di sussidiarietà e sul “dialogo politico”

Già prima del Trattato di Lisbona, l'art. 144 r.S. prevedeva la procedura di esame dei progetti di atti normativi europei, stabilendo che a tal fine la Commissione di merito adotta una risoluzione, ma la 3^a e la 14^a Commissione in ogni caso “debbono essere richieste di esprimere il proprio parere”, allegato all'atto di indirizzo della prima (art. 144, comma 1 r.S.). La 14^a Commissione agisce quale Commissione di merito ai fini dell'adozione di una risoluzione quando gli atti esaminati riguardano le istituzioni e la politica generale dell'Unione, e dunque le questioni di carattere più marcatamente costituzionale e gli indirizzi generali da seguire in sede europea (art. 144, comma 4, r.S.). Inoltre, quest'organo può esercitare un potere sostitutivo nei confronti delle altre Commissioni, qualora entro quindici giorni dalla trasmissione dell'atto da esaminare la Commissione competente non si sia ancora pronunciata (art. 144, comma 5 r. S.): in tali circostanze, dopo una nuova deliberazione della 14^a Commissione, le sue osservazioni sono trasmesse al Governo ed ora anche alle Istituzioni europee (D. A. Capuano, *Il Senato e l'attuazione del trattato di Lisbona, tra controllo di sussidiarietà e dialogo politico con la Commissione europea*, in *Amministrazioneincammino.it*, 28 gennaio 2011, pp. 4-59). Questo assetto è stato confermato dopo il Trattato di Lisbona e l'introduzione del controllo di sussidiarietà (artt. 6 e 7 del protocollo n. 2 allegato al Trattato), integrando il disposto regolamentare con una procedura sperimentale definita dal Presidente del Senato in una lettera ai Presidenti di Commissione del 1° dicembre 2009, in perfetta coincidenza con l'entrata in vigore del Trattato. Dunque, anche per il controllo di sussidiarietà, la procedura è in principio “decentrata”, con atto di indirizzo approvato dalla Commissione competente per materia e osservazioni della 14^a Commissione (e della 3^a, eventualmente).

Tuttavia, l'attuazione sistematica della soluzione procedurale “exit” contenuta nell'art. 144, comma 5 r.S. al fine di evitare l'*impasse* e la possibilità di esprimere comunque un parere hanno portato la Commissione Politiche dell'Unione europea ad essere quella in assoluto più attiva nel Parlamento italiano nelle legislature post-Lisbona (ma già nella XV, 2006-2008) quanto ad osservazioni e risoluzioni adottate su progetti di atti legislativi e documenti europei. Al punto che il Senato, grazie a questa Commissione, è risultata fino al 2012 la seconda Camera più attiva d'Europa per numero di osservazioni trasmesse alla Commissione europea (cfr. Commissione europea, *Relazione annuale 2012 sui rapporti tra la Commissione europea e i Parlamenti nazionali* (COM 2013) 565 final), Bruxelles, 30 luglio 2013, Allegato n. 1). Ha giovato a questo risultato anche l'istituzione, sin dalla XV legislatura, di una sottocommissione permanente per i pareri per la fase ascendente – di norma presieduta da un esponente dell'opposizione, anche se non nella presente legislatura, la XVII (2013–) – che svolge un'importantissima attività istruttoria sui progetti di atti legislativi e sui documenti europei ai fini della selezione degli stessi e dell'approvazione successiva di pareri o di atti di indirizzo da parte della Commissione plenaria. Quindi, anche se, come si diceva all'inizio, la funzione referente della 14^a Commissione nei procedimenti legislativi nazionali è decisamente più ridotta di quella svolta dalle altre Commissioni, essa occupa invece un ruolo di primo piano nei raccordi con le Istituzioni europee, sebbene l'inerzia e i ritardi iniziali nell'attivazione delle Commissioni di merito si stiano gradualmente riducendo.

3. La 14^a Commissione del Senato come principale sede di raccordo tra Parlamento e Regioni sugli affari europei

La legge n. 234/2012, che disciplina i rapporti tra l'Italia e l'Unione europea, ha fornito un impulso alla graduale crescita delle osservazioni trasmesse dalle Regioni, e soprattutto dai Consigli regionali, alle Camere sugli atti europei (cfr. C. Odone, *La collaborazione in fase ascendente tra il Parlamento e le Assemblee legislative regionali: cinque casi pratici ed alcune riflessioni*, in *Federalismi.it*, 3 aprile 2013, spec. pp. 9 ss). Tale legge ha recepito le previsioni del protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona sulla consultazione da parte del Parlamento nazionale dei "parlamenti regionali dotati di poteri legislativi" sui progetti normativi dell'Unione europea. Così, i Consigli regionali possono far pervenire alle Camere le loro osservazioni su tali progetti in tempo utile per l'esame parlamentare (art. 25), che deve concludersi entro otto settimane dalla trasmissione dell'atto europeo. I Consigli regionali, già a partire dal 2009, hanno gradualmente iniziato ad inviare tali osservazioni alle Camere, sebbene ad oggi i regolamenti parlamentari non siano stati modificati per definire procedure *ad hoc* in tal senso, come richiede invece l'attuale art. 8, comma 3 della legge n. 234/2012. Inoltre, l'art. 9 di questa legge ripropone nei rapporti tra le Camere e le Regioni, sia con i Consigli regionali che con le Giunte, il meccanismo del c.d. "dialogo politico" che intercorre tra la Commissione europea e i parlamenti nazionali, in base ad una iniziativa della stessa Commissione europea che non trova riscontro nei Trattati, e secondo cui i parlamenti possono trasmettere i loro pareri sui progetti di atti legislativi europei anche oltre il termine delle otto settimane e su qualsiasi profilo di rilievo, in aggiunta al principio di sussidiarietà (cfr. A. Esposito, *Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei Parlamenti nazionali: le prospettive del Parlamento italiano*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4, 2009, pp. 1119-1173 e N. Lupo, *I poteri europei dei Parlamenti nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti*, in *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, a cura di A. Manzella e N. Lupo, Torino, Giappichelli, 2014, spec. pp. 113-119). L'art. 9, comma 2, della legge n. 234/2012 fissa un obbligo per le Camere di tenere conto nelle loro risoluzioni e pareri sugli atti europei delle osservazioni regionali pervenute nell'ambito del "dialogo politico nazionale". Quest'ultimo, assieme al controllo di sussidiarietà a cui è strettamente connesso, è oggi la modalità principale di collaborazione regolata, sistematica e continuativa nel tempo del Parlamento con le Regioni, in assenza di un raccordo strutturale nel Senato.

E' però proprio il Senato, attraverso la sua 14^a Commissione, forse per quel suo collegamento con la sua elezione su base regionale che l'art. 57 della Costituzione introduce, che, ben più della Camera dei deputati al momento, è riuscito a stabilire un rapporto di stretta collaborazione con i Consigli regionali per l'esame degli atti e dei documenti europei. Rispetto alla Camera, il Senato può sfruttare anche un appiglio regolamentare, l'art. 138 r.s., sui voti delle Regioni, una sorta di petizioni che sono presentate dagli organi di governo di queste ultime al Senato e che sono esaminati dalle sue Commissioni, eventualmente concludendo l'esame con una relazione all'Assemblea o con una risoluzione che inviti il Governo a provvedere. Ebbene, i pareri dei Consigli regionali – assai raramente delle Giunte – sui progetti di atti legislativi europei nell'ambito del controllo di sussidiarietà e del "dialogo politico nazionale" giungono proprio sotto queste vesti al Senato e sono di norma esaminati sia dalla Commissione di settore che dalla 14^a contestualmente all'atto europeo in questione (cfr. C. Fasone, *Towards New Procedures between State and Regional Legislatures in Italy, Exploiting the Tool of the Early Warning Mechanism*, in *Perspectives on Federalism*, vol. 5, issue 2, 2013, p. 129).

4. La sottocommissione per i rapporti con le Regioni in tema di Politiche dell'Unione europea

E' in questo quadro che la 14^a Commissione, su iniziativa del suo Presidente, Vannino Chiti (PD), ha deciso di costituire nel corso della seduta del 12 marzo 2014 una nuova sottocommissione permanente, per i rapporti con le Regioni in tema di Politiche dell'Unione europea, "incaricata di esaminare, in funzione istruttoria, le questioni inerenti alle politiche dell'Unione europea in rapporto alle competenze delle Regioni e delle Province autonome", anche alla luce dei pareri trasmessi dai Consigli e dalle Giunte regionali. Del resto una espressa "base giuridica" che giustifica l'istituzione della sottocommissione si ravvisa anche nell'art. 23, comma 3 r.S., sopra citato, per cui il mandato della 14^a Commissione si estende anche al controllo e all'espressione di pareri sui rapporti tra Regioni e Unione europea, venendo così a configurarsi come un *pivot* nei raccordi tra Stato, organi di governo regionali e Istituzioni europee.

La sottocommissione è presieduta da un esponente dell'opposizione, Emilio Floris (FI-PdL), nominato dallo stesso Presidente di Commissione, ed è composta da un rappresentante per gruppo (per un totale di nove membri, infatti). Da notare che attraverso i propri componenti, membri anche di altre Commissioni in base all'art. 21, comma 4-*bis* r.S., la sottocommissione è in grado di coprire tutte le politiche più "sensibili" per le Regioni, tra cui la sanità, l'agricoltura, l'ambiente e il territorio, i lavori pubblici. Ne restano escluse, anche comprensibilmente, solo le Commissioni Affari esteri (3^a), Difesa (4^a), e Finanze (6^a).

5. La 14^a Commissione, la sua sottocommissione e l'accordo con la Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali

Da quanto è stata costituita la sottocommissione si è riunita mediamente una volta al mese e successivamente, il 24 settembre 2014, la sua azione di raccordo tra Senato, Regioni e Unione europea è stata rafforzata da una nuova iniziativa della 14^a Commissione: la conclusione di un accordo tra la Commissione medesima e la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome per l'attuazione delle disposizioni della legge n. 234/2012 (Doc. XXIV, n. 35, XVII leg.). Tra gli impegni reciproci contenuti nell'accordo, si ritrovano: la definizione di una programmazione congiunta delle attività per quanto riguarda la partecipazione alla fase ascendente di formazione del diritto europeo, anche attraverso un Incontro di programmazione di inizio anno e l'audizione della Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali sul programma legislativo e di lavoro annuale della Commissione europea; la previsione di audizioni informali della Conferenza ogni volta che la 14^a Commissione si appresta a discutere, nella seduta successiva, temi di interesse comune con i Consigli regionali; la messa a punto di una procedura standard, nell'ambito del controllo di sussidiarietà e del dialogo politico, che consenta ai Consigli regionali di essere preventivamente informati sul calendario delle sedute della 14^a Commissione per trasmettere in tempo utile le loro osservazioni; l'inclusione nei pareri e nelle risoluzioni della 14^a Commissione di rinvii e richiami puntuali alle osservazioni regionali pervenute, cosa che già si era verificata nella prassi con una certa continuità prima della conclusione dell'accordo (cfr. L. Bartolucci, In attesa del 'nuovo' Senato, un canale di collegamento più

fluido con i Consigli regionali negli affari dell'Unione europea, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 3, 2014, spec. pp. 10 ss.).

Difatti, in attuazione di esso e in particolare della previsione sull'Incontro di programmazione di inizio anno, la Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali sarà audita dalla 14^a Commissione in seduta plenaria tra gennaio e febbraio del 2015 sul Programma legislativo e di lavoro della Commissione per il 2015 (COM (2014) 910 definitivo) in modo da definire anche un calendario dei lavori coordinato e le priorità nell'esame dei documenti e dei progetti di atti legislativi europei. Significativamente, poi, uno dei due relatori sul nuovo Programma della Commissione è il Presidente della sottocommissione per i rapporti con le Regioni in tema di politiche dell'Unione europea, il che evidenzia la necessità di una stretta collaborazione tra il Senato e le Regioni in merito.

6. Verso una 14^a Commissione "rinnovata" per un Senato riformato?

La definizione dell'accordo, che identifica nella 14^a Commissione del Senato il punto di congiunzione tra Parlamento e Regioni sugli affari europei, e poi la sua prima applicazione sono avvenuti proprio mentre l'organo investito dalle previsioni costituzionali – art. 11, legge cost. n. 3/2001 – di una funzione di raccordo tra lo Stato e le Regioni, la Commissione parlamentare per le questioni regionali, sebbene mai integrata nella sua composizione (v., *ex multis*, R. Bifulco, Nuove ipotesi normative (minime) in tema di integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, in *Rassegna parlamentare*, n. 2, 2003, p. 339-361), veniva messa nella sostanziale impossibilità di operare, rimanendo priva di Presidente dal 15 settembre 2014 all'8 gennaio 2015.

Gli sviluppi intervenuti nel 2014 nella composizione e nelle funzioni della 14^a Commissione del Senato rispetto alle Regioni sono presumibilmente collegati anche al disegno tracciato dalla riforma costituzionale attualmente all'esame della Camera dei deputati in prima lettura. Se il disegno di legge di revisione della Costituzione (A.C. 2613) entrerà in vigore, il nuovo Senato della Repubblica sarà una Seconda Camera rappresentativa delle istituzioni territoriali (art. 1), e in particolare dei Consigli regionali, di raccordo tra Unione, Stato e altri enti costitutivi della Repubblica e con un chiaro mandato nella formazione e attuazione delle politiche europee (cfr. M. Olivetti, Alcune osservazioni sulla riforma del Senato e del Titolo V nel disegno di legge costituzionale n. 1429, approvato dal Senato l'8 agosto 2014, in *Amministrazioneincammino.it*, 11 dicembre 2014, spec. p. 2-8). Parallelamente, la Commissione parlamentare per le questioni regionali dovrebbe essere invece soppressa (art. 35). Ciò spiega l'avvio di un processo di graduale rafforzamento della 14^a Commissione, in vista di un Senato riformato, a cui potrebbero far seguito ulteriori evoluzioni coerenti con la diversa composizione dell'istituzione.

** Max Weber Post-doctoral Fellow in Diritto 2013-2015, Istituto Universitario Europeo, San Domenico di Fiesole, Firenze