



FOCUS RIFORMA COSTITUZIONALE
16 NOVEMBRE 2016

Senato e Unione europea nella riforma costituzionale

di Federico Savastano

Dottore di ricerca in Teoria dello Stato e Istituzioni politiche comparate
Sapienza – Università di Roma



Senato e Unione europea nella riforma costituzionale*

di Federico Savastano

Dottore di ricerca in Teoria dello Stato e Istituzioni politiche comparate
Sapienza – Università di Roma

Sommario: **1.** Le funzioni europee del Senato nel nuovo testo costituzionale. **1.1.** La funzione di raccordo tra gli enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea. **1.2.** La partecipazione alla formazione e all'attuazione del diritto europeo e delle politiche dell'Unione. **1.3.** La verifica dell'impatto delle politiche europee sui territori. **1.4.** L'autorizzazione alla ratifica dei Trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. **2.** Uno sguardo comparato: i rapporti dei Parlamenti con l'Unione europea negli altri sistemi bicamerali. **2.1.** Il coinvolgimento dei parlamenti nazionali nei Trattati. **2.2.** Le scelte operate dagli ordinamenti degli Stati membri. **3.** Considerazioni conclusive.

1. Le funzioni europee del Senato nel nuovo testo costituzionale.

Una delle componenti principali della riforma costituzionale in attesa di approvazione referendaria è senz'altro il superamento del bicameralismo paritario e perfetto, che ha caratterizzato e distinto il nostro ordinamento dall'entrata in vigore della Costituzione. Il nuovo Senato sarà una camera di rappresentanza delle autonomie territoriali e, proprio in virtù di tale rappresentanza, il legislatore costituzionale gli ha assegnato diverse funzioni concernenti il rapporto tra la Repubblica e l'Unione europea.

Più specificamente, le disposizioni che riguardano le funzioni europee del Senato sono contenute negli articoli 55 e 80 del nuovo testo costituzionale. In base ad essi, il Senato:

- Concorre all'esercizio delle funzioni di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea;
- Partecipa alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea;
- Verifica l'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori;

* Il contributo fa parte del focus di *federalismi* sulla Riforma costituzionale, ed è pubblicato previa approvazione di un Comitato di valutazione, come da regole contenute nella presentazione del focus.

- Autorizza la ratifica dei Trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

Le funzioni elencate sono senz'altro di primaria importanza, ma la loro portata effettiva dipenderà dal modo in cui il nuovo Senato deciderà di interpretarle, e sarà valutabile solo in base a come deciderà di utilizzarle. Un'analisi delle singole disposizioni è dunque opportuna per capire quale sarà il ruolo del Senato nei rapporti tra la Repubblica e l'Unione europea, e tale analisi non può essere condotta se non tenendo conto del ruolo sempre più importante che i Parlamenti nazionali sono chiamati a ricoprire nell'ordinamento dell'Unione europea.¹

Una nota preliminare riguardante le disposizioni europee della legge costituzionale consiste nel superamento dell'aggettivo "comunitario" in favore della formula "dell'Unione europea"² nei commi 1 e 5 dell'art. 117 Cost.: nelle disposizioni in questione si fa infatti riferimento a "ordinamento dell'Unione europea" e ad "atti normativi dell'Unione europea", in virtù di un opportuno adeguamento a quanto previsto dal Trattato di Lisbona.³

1.1. La funzione di raccordo tra gli enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea

L'art. 1 del testo di legge costituzionale approvato dal Parlamento modifica l'art. 55 della Costituzione che apre il Titolo I della Seconda Parte della Costituzione, dedicato al Parlamento. In base al quinto comma del

¹ Sul coinvolgimento dei Parlamenti nazionali dopo il Trattato di Lisbona si vedano, tra gli altri, G. RIVOSECCHI, Il Parlamento nazionale nella costruzione europea, dopo la "costituzione" abbandonata, in AA.VV., *Studi in onore di Francesco Gabriele*, Cacucci, Bari, 2016, Vol. 2, pp. 853-864; C. HEFFTLER, C. NEUHOLD, O. ROZENBERG, J. SMITH, *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, Palgrave MacMillan, Basingstoke, 2015; D. GRIMM (trad. it. di A. De Petris), *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea*, in *Nomos – Le Attualità del Diritto*, n. 2, 2015, pp. 1-11; A. MANZELLA, N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euronazionale*, Giappichelli, Torino, 2014; P. M. KACZYNSKI, *Paper tigers or sleeping beauties? National Parliaments in the post-Lisbon European Political System*, in *CEPS Special Report*, n. 2, 2011, pp. 1-15; U. VILLANI, *Principi democratici e ruolo dei parlamenti nazionali nel Trattato di Lisbona*, in N. PARISI, M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, A. SANTINI, D. RINOLDI (a cura di), *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Editoriale scientifica, Napoli, 2011, pp. 785-798; P. CARETTI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali prima e dopo il trattato di Lisbona*, in AA.VV., *Studi in onore di Franco Modugno*, Editoriale scientifica, Napoli, 2011, pp. 535-551; P. BILANCIA, *The Role and the Power of European and National Parliaments in the Dynamics of Integration*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2009, pp. 273-284; C. DECARO, N. LUPO (a cura di), *Il "dialogo" tra Parlamenti: obiettivi e risultati*, LUISS University Press, Roma, 2009; 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; A. MANZELLA, *I parlamenti nazionali nella vita dell'Unione*, in S. MICOSSI S., G.L. TOSATO G. (a cura di), *L'Unione Europea nel XXI secolo: "Nel dubbio per l'Europa"*, Il Mulino, Bologna, 2008, pp. 333-349.

² Sulla differenza tra i due termini si veda L. MOCCIA, *Diritto comunitario e diritto europeo: quale rapporto?*, Intervento alla Tavola rotonda su "Diritto comunitario e Diritto europeo", Roma, 13 gennaio 2012, pubblicata su europeanrights.eu.

³ Cfr. E. ALBANESI, *Il nuovo Senato ed i raccordi con l'Unione europea*, in P. COSTANZO, A. GIOVANNELLI, L. TRUCCO (a cura di), *Forum sul d.d.l. costituzionale "Renzi-Boschi"*, Giappichelli, Torino, 2015, pp. 90-91.

nuovo testo il Senato *concorre [...] all'esercizio delle funzioni di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea.*

L'interpretazione della disposizione presenta più di un nodo da sciogliere. Il nuovo Senato sarà organo di rappresentanza delle istituzioni territoriali, per cui sembra abbastanza ragionevole che sia investito della funzione di coordinamento dei rapporti tra queste e l'Unione europea. La norma non specifica se il raccordo tra territori e Unione dovrà limitarsi alle materie di competenza regionale o se si tratta di una funzione che riguarda anche le materie esclusive statali. L'assenza di indicazioni esplicite da parte del legislatore costituzionale suggerisce di propendere per la seconda interpretazione, e quindi di intendere la funzione di coordinamento tra territori e Unione come generale.

L'aspetto più controverso riguarda però il concorso nel raccordo tra Stato e Unione europea. Bisogna infatti capire in che modo e in che misura potrà esercitarsi tale funzione, dato che da una parte non è chiaro come una Camera di rappresentanza delle istituzioni territoriali possa partecipare al raccordo tra lo Stato e l'UE, dall'altra il Senato si troverebbe a dover svolgere la sua funzione di raccordo anche in relazione al Governo (parte dello Stato), al quale non è più legato da alcun rapporto di fiducia e verso il quale non svolge più alcuna funzione di indirizzo e controllo.

La disposizione sulla partecipazione del Senato a questa funzione ha subito numerose modifiche nel corso dell'iter parlamentare:

- Il progetto originario presentato dal Governo faceva riferimento al solo raccordo tra Stato e autonomie locali, senza riferimenti specifici all'Unione europea, se non per ciò che riguardasse la formazione e l'attuazione degli atti europei⁴;
- In sede di Commissione parlamentare al Senato, è stata aggiunta la previsione del raccordo tra *"l'Unione europea, lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica"*⁵, che tale è rimasta nel testo approvato in prima lettura al Senato⁶;
- La Camera dei deputati ha modificato ulteriormente la norma prevedendo che la funzione del Senato si limitasse al raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica e *"tra questi ultimi e l'Unione europea"*, escludendo così ogni ruolo della seconda Camera nei rapporti tra Stato e UE⁷;

⁴ A.S. n. 1429.

⁵ A.S. n. 1429-A.

⁶ A.C. n. 2613.

⁷ A.S. n. 1429-B.

- Nel testo votato da entrambe le Camere e poi approvato anche in seconda deliberazione è stata rimossa la locuzione “*e tra questi ultimi*”, ritornando alla prefigurazione di un ruolo di raccordo tra Stato e Unione europea in capo al Senato.⁸

Sarà interessante dunque capire quali saranno gli spazi per il Senato nel raccordo tra lo Stato e l’Unione europea, tenendo anche conto del fatto che le funzioni sono da riferire a tutte le materie e non solo a quelle di competenza regionale. Una soluzione – che non sembra però particolarmente facile da percorrere – potrebbe derivare dall’applicazione di un criterio discretivo per cui il Senato sarà coinvolto solo laddove non venga in rilievo il rapporto fiduciario con il Governo, o comunque nei casi in cui il suo ruolo di rappresentanza degli enti territoriali sia ritenuto rilevante.⁹

Va specificato ad ogni modo che detta funzione di raccordo è attribuita al Senato in maniera non esclusiva, in quanto esso *concorre* al suo esercizio. La mancata attribuzione di una funzione esclusiva in questo senso al Senato appare opportuna tanto in riferimento al raccordo Stato/UE quanto a quello tra altri enti costitutivi della Repubblica e Unione europea.

Una competenza esclusiva in tema di rapporti Stato/UE sarebbe stata innanzitutto impossibile per ragioni strutturali: il Senato come ripensato nel testo di legge costituzionale non ha struttura, competenze e risorse sufficienti per assolvere un tale compito.¹⁰ Inoltre, come accennato, una siffatta funzione esclusiva avrebbe potuto aver un senso solo se limitata alle materie di competenza regionale, e non certo – come nel testo attuale – riferita a tutti gli aspetti di relazione tra Stato e Unione.

La non esclusività è ragionevole anche in merito al rapporto tra autonomie e Unione europea, se si tiene in considerazione che l’Unione ritiene responsabili i governi nazionali (non i Parlamenti, né tantomeno i governi locali) dell’inadempienza nei confronti del diritto dell’Unione. Non avrebbe dunque avuto senso escludere gli organismi governativi preposti al dialogo con le istituzioni europee e la Camera dei deputati dai meccanismi di partecipazione all’ordinamento europeo. Continueranno dunque ad avere un ruolo rilevante in questo senso – a *concorrere* con il Senato nella funzione di raccordo tra autonomie territoriali e Unione europea – il Dipartimento per le politiche europee, la Rappresentanza permanente dell’Italia a Bruxelles e la Commissione Politiche dell’Unione europea della Camera dei deputati.

⁸ Per una ricostruzione dell’iter della disposizione si veda L.S. ROSSI, *La “funzione di raccordo” con l’Unione europea nella riforma dell’art. 55 Cost.*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 9, 2015, pp. 1-2.

⁹ Cfr. C. PINELLI, *Le funzioni del nuovo Senato in riferimento all’adesione della Repubblica all’Unione europea*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2016, p. 3.

¹⁰ Cfr. L.S. ROSSI, *cit.*, p. 2.

Resta dunque da capire come e in cosa potranno concretizzarsi le funzioni di raccordo attribuite al Senato. Probabilmente la sua stessa natura di organo di rappresentanza delle istituzioni territoriali è già di per sé un modo di raccordare le stesse con Stato e Unione¹¹: le altre funzioni *europee* già elencate previste in Costituzione, la partecipazione eventuale al procedimento legislativo, la consultazione dei Consigli regionali in tema di controllo di sussidiarietà.¹²

Un altro aspetto in cui potrebbe concretizzarsi la funzione di raccordo del Senato riguarda i compiti di coordinamento che attualmente la legge 234 del 2012 assegna alle Conferenze, ma a tal scopo è necessaria una modifica della legge, comunque opportuna, come si vedrà più avanti, in caso di entrata in vigore della riforma.¹³

1.2. La partecipazione alla formazione e all'attuazione del diritto europeo e delle politiche dell'Unione

L'art. 55, co. 5, Cost. prosegue stabilendo che il Senato *partecipa alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea*. Anche in questo caso l'interpretazione della norma è volta a capire quali siano concretamente le situazioni che vedranno un intervento del Senato.

Prima notazione riguarda l'uso del termine *partecipare*. Da una parte siamo di fronte ad una scelta terminologica che esclude l'attribuzione di una funzione esclusiva al Senato, dall'altra ci troviamo di fronte ad una differenziazione rispetto all'uso del termine *concorre* utilizzato in riferimento alle funzioni di raccordo già analizzate. Al di là delle disquisizioni sulla differenza nell'utilizzo dei due termini¹⁴, ciò che rileva è che ci sono altri soggetti che, accanto al Senato, parteciperanno alla formazione e all'attuazione del diritto europeo: senz'altro la Camera, il Governo, ma anche le Regioni e le Province autonome, ex. art. 117, co. 5, Cost.

Passando all'oggetto della norma, resta da capire quando e come il Senato potrà intervenire nella formazione e nell'attuazione degli atti normativi e delle politiche europee. In primo luogo è importante chiarire come la partecipazione cui si fa riferimento non sia da intendersi legata al procedimento legislativo: quindi il Senato non sarà coinvolto nel procedimento legislativo per ogni atto normativo di attuazione di norme o politiche

¹¹ Cfr. E. ALBANESI, *Il nuovo Senato ed i raccordi con l'Unione europea*, in P. COSTANZO, A. GIOVANNELLI, L. TRUCCO (a cura di), *Forum sul d.d.l. costituzionale "Renzi-Boschi"*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 77.

¹² Come previsto dal Protocollo n. 2 al Trattato di Lisbona "*Sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità*".

¹³ Cfr. E. ALBANESI, *cit.*, p. 79 e L.S. ROSSI, *cit.*, p. 3.

¹⁴ Una interessante speculazione in merito può aversi vedendo E. ALBANESI, *cit.*, pp. 81-82.

europee. Questo perché l'art. 55 si occupa di individuare le funzioni generali del Senato, mentre è l'art. 70 ad elencare i casi in cui l'approvazione di una norma sarà soggetta a procedimento bicamerale.

In particolare, l'art. 70, co.1, Cost, ai sensi dell'art. 10 del testo di legge costituzionale, prevede che la funzione legislativa sia esercitata collettivamente *“per la 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”*. Non si fa dunque alcun riferimento alla necessità di un procedimento bicamerale per l'attuazione delle singole norme di derivazione europea. La scelta sembra opportuna: se si tiene conto che la gran parte degli atti normativi approvati dalle Camere sono oggi di derivazione europea¹⁵, una impostazione diversa da parte del legislatore costituzionale avrebbe significato il coinvolgimento di entrambe le Camere nella quasi totalità del procedimento legislativo, vanificando così gli effetti che la riforma intende perseguire in tale ambito.¹⁶ Oggetto di quanto disposto nel nuovo art. 70 è dunque la legge generale con cui lo Stato stabilisce le *norme di procedura* cui si fa riferimento nell'art. 117, co. 5, Cost.¹⁷: in altre parole ciò che oggi è rappresentato dalla legge n. 234/2012.¹⁸

Nel far riferimento alla legge 234 è doveroso soffermarsi sull'impatto che subirà in virtù della riforma. La dottrina sottolinea in modo pressoché unanime la necessità di intervenire sul testo della legge, quanto meno per adeguarlo formalmente nei riferimenti *“alle Camere”*.¹⁹ Ma è indubbio che vi siano diversi altri aspetti legati al rapporto tra le istituzioni che partecipano alla formazione e all'attuazione del diritto europeo che andranno rivisti alla luce dell'eventuale entrata in vigore del testo costituzionale e armonizzati con quella che sarà la necessaria modifica del Regolamento parlamentare del Senato.²⁰ Le modifiche alla l. 234 del 2012 avverranno, come si è avuto modo di ricordare, secondo il procedimento bicamerale: il che qualifica la legge come rafforzata in termini di legittimazione democratica e di aggravamento del processo di modifica.²¹

¹⁵ Cfr. B. CARAVITA, *Quanta Europa c'è in Europa?*, Giappichelli, Torino, 2015, pp. 33-46.

¹⁶ Sul procedimento legislativo si veda, tra molti, R. DICKMANN, *Osservazioni sulla nuova organizzazione del processo legislativo dopo la riforma costituzionale*, in *federalismi*, n. 4, 2016.

¹⁷ Art. 117, co. 5, Cost.: *Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.*

¹⁸ Legge 24 dicembre 2012, n. 234, *“Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea”*, pubblicata in G.U. n. 3 del 4 gennaio 2013.

¹⁹ Cfr. C. PINELLI, *cit.*, p. 3.

²⁰ Cfr. L.S. ROSSI, *Riforma della Costituzione italiana e partecipazione all'Unione europea*, in *federalismi*, n. 19, 2016, pp. 11-12.

²¹ Cfr. L.S. ROSSI, *ibid.*, p. 12, in cui si arriva a parlare di *“rango ‘semicostituzionale’ per l'impossibilità, che leggi successive, anche bicamerali, possano abrogarle tacitamente”*.

Dal punto di vista di partecipazione al procedimento legislativo, dunque, la funzione del nuovo Senato di partecipare alla formazione e all'attuazione del diritto dell'Unione europea coincide con la partecipazione all'approvazione della legge di cui all'art. 70, co. 1, Cost, ed in essa si esaurisce²², salvo voler tenere in considerazione il potere generale di richiamo degli atti normativi approvati dalla Camera dei deputati.

Resta da capire in quali altri ambiti possa aversi tale partecipazione. Dovendo escludere gli atti di indirizzo politico, al Senato non resterà che agire attraverso l'approvazione di pareri e dichiarazioni non vincolanti indirizzati al Governo.

Un ruolo più significativo, sul quale si tornerà più avanti, potrebbe prefigurarsi in caso di modifica della legge 234 del 2012, qualora si vada nella direzione di affidare funzioni importanti al Senato per quel che riguarda il controllo di sussidiarietà previsto dal Trattato di Lisbona.

In merito alla partecipazione del Senato all'attuazione del diritto europeo è opportuno segnalare la modifica all'istituto del potere sostitutivo statale introdotta nel nuovo art 120, co. 2, Cost., in virtù del quale il Governo, per esercitare detto potere, dovrà acquisire il parere del Senato della Repubblica (salvi i casi di motivata urgenza).²³ Resta da capire quanto la composizione e l'ancora oscuro metodo di lavoro che seguirà la nuova camera alta siano compatibili con i tempi previsti dall'art. 120 per l'espressione del parere (15 giorni).

1.3. La verifica dell'impatto delle politiche europee sui territori

La terza funzione che l'art. 55, co. 5, Cost. prevede in capo al Senato riguarda la verifica dell'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori.

La vicenda di questa disposizione è stata abbastanza travagliata: nella sua prima versione si prevedeva che il Senato valutasse l'impatto delle politiche europee, senza ulteriori specificazioni. Secondo questa prima impostazione il ruolo di valutazione d'impatto del Senato sarebbe stato esteso a tutte le politiche europee, sia per quel che riguarda il loro impatto sullo Stato, sia quello sui territori.

Nel corso dell'iter parlamentare la disposizione è prima scomparsa e poi è stata reintrodotta nel testo, in associazione con una più ampia e generica funzione di valutazione delle politiche pubbliche interne.

²² Cfr. C. PINELLI, *cit.*, p. 2.

²³ Art. 34 Testo di legge costituzionale approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi, recante “*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 II della Costituzione*”, pubblicato in G.U. n. 88 del 15 aprile 2016.

La versione finale presente nel testo di legge costituzionale prevede dunque che il Senato *valuti* le politiche pubbliche e l'attività delle pubbliche amministrazioni e *verifichi* l'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori. Le attività di valutazione e verifica vanno dunque lette in combinato, e nel loro insieme aprono scenari interessanti e allo stesso tempo non del tutto prevedibili in relazione all'ampiezza di questa nuova funzione attribuita al Senato.

Valutazione e verifica sono infatti due attività di per sé strumentali all'esercizio dell'attività legislativa vera e propria, ma non coincidono con essa. In altre parole queste funzioni potrebbero tradursi per il Senato in una mera raccolta, rielaborazione e analisi di dati da sottoporre alla Camera dei deputati, svolgendo un ruolo di supporto all'esercizio della funzione legislativa di cui essa è titolare, ovvero nello studio dell'effettiva attuazione di talune politiche e del loro grado di efficacia.

Ciò non toglie che la portata di questa funzione dipenderà molto dal modo in cui il Senato deciderà di interpretarla e – dunque – da quanto disporrà il nuovo Regolamento parlamentare in merito.

Il nuovo art. 71, Cost., infatti, conferisce al Senato l'iniziativa legislativa, inserendolo nel circuito del procedimento legislativo a data certa da parte della Camera. In altre parole, il Senato potrà proporre dei disegni di legge alla Camera dei deputati, che avrà sei mesi di tempo per pronunciarsi. Qualora il Senato dovesse dimostrarsi capace di sfruttare adeguatamente tutte le funzioni assegnategli, potrebbe ritagliarsi un ruolo molto più significativo di quanto il nuovo testo costituzionale non lasci intendere: esso potrà infatti sottoporre all'attenzione (e al voto a data certa) della Camera dei deputati iniziative legislative dotate di un bagaglio di elementi tecnici e cognitivi e valutativi senza precedenti, e peraltro con la legittimazione politica di provenire dai rappresentanti delle autonomie territoriali. Tutto ovviamente dipenderà dalla volontà che il Senato mostrerà di lavorare davvero come Camera delle autonomie, riuscendo a superare – o comunque a non dipendervi esclusivamente – il *cleavage* partitico.

Resta da sottolineare come anche questa terza funzione senatoriale contenuta nel nuovo art. 55, co. 5, Cost., dovrà essere seguita da interventi di attuazione e adeguamento delle normative vigenti. Non solo, come si è già avuto modo di evidenziare, in relazione alla modifica del Regolamento Senato, ma anche, nuovamente, in riferimento ad alcune disposizioni della legge n. 234 del 2012, dedicate specificamente alla valutazione degli atti dell'Unione europea e alla partecipazione delle Regioni e delle autonomie locali.²⁴

²⁴ In particolare la dottrina ha fatto notare la necessità di modificare l'art. 19, che istituisce il Comitato tecnico di valutazione degli atti dell'Unione europea presso il Dipartimento per le politiche europee (al quinto comma è prevista l'integrazione con rappresentanti delle Regioni); l'art. 20, che fa riferimento a "nuclei di valutazione degli atti

1.4. L'autorizzazione alla ratifica dei Trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea

Ai sensi del nuovo art. 80, Cost., spetterà solo alla Camera dei deputati la ratifica dei trattati internazionali, mentre saranno sottoposte ad approvazione bicamerale le leggi che autorizzano la ratifica dei trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

Come prima osservazione, sembra opportuno il riconoscimento della partecipazione del Senato all'approvazione di nuovi trattati europei, soprattutto in virtù della sua caratteristica di essere camera alta rappresentante delle autonomie territoriali. Tale coinvolgimento è infatti in linea con quanto accade negli altri parlamenti bicamerali ed è coerente con il concorso alla funzione di raccordo tra Stato, altri enti costitutivi della Repubblica e Unione europea che spetterà al Senato.

Ciò che desta qualche perplessità è l'aver escluso il Senato dall'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali ordinari, che non rientrano nella sfera dell'Unione europea.

Da una parte è stato sottolineato come tale differenziazione conferisca un rango superiore ai trattati europei che, avendo un valore *costituzionale*²⁵, necessitano di una legittimazione diversa (e democraticamente più forte) rispetto agli altri trattati internazionali.²⁶

Dall'altra bisogna invece comprendere le ragioni dell'esclusione dell'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, dato che si tratta di una funzione in cui le camere alte sono generalmente coinvolte negli ordinamenti federali, quantomeno per quel che riguarda le materie di propria competenza (vedi Stati Uniti, Svizzera o Federazione Russa, per uscire dall'ambito europeo).

L'unica ipotesi percorribile è quella per cui il legislatore costituzionale ha voluto escludere il Senato dall'attività internazionale, prevedendo l'autorizzazione alla ratifica dei trattati europei solo in virtù dell'esercizio della funzione di raccordo prevista dall'art. 55, co. 5, Cost.

Va comunque sottolineato come tale scelta – per lo più criticata dalla dottrina²⁷ – non sia solo in controtendenza rispetto al coinvolgimento delle Regioni nelle dinamiche internazionali e al riconoscimento del loro potere estero, ma sia anche e soprattutto foriera di una certa confusione interpretativa, laddove ci si

dell'Unione europea" e l'intero Capo IV, che si occupa della partecipazione di Regioni e autonomie locali alla fase ascendente del diritto dell'Unione europea. Cfr. C. PINELLI, *cit.*, p. 6.

²⁵ Cfr. Corte cost., sentt. n. 348 e 399 del 2007.

²⁶ Cfr. L.S. ROSSI, *Riforma della Costituzione... cit.*, p. 7.

²⁷ Cfr. P. BILANCIA – F. SCUTO, *La riforma costituzionale tra superamento del bicameralismo paritario e riordino delle competenze Stato-Regioni*, in *Centro Studi sul Federalismo, Research Papers*, dicembre 2015, p. 15; G. CAVAGGION, *Il nuovo Senato e l'Unione europea*, in *Centro Studi sul Federalismo, Research Paper*, settembre 2016, p. 7; *contra* E. ALBANESI, *cit.*, p. 90; L.S. ROSSI, *Riforma della Costituzione... cit.*, p. 7.

trovi dinanzi a trattati di natura internazionale che hanno però un contenuto di primaria importanza per l'ordinamento europeo.

Non si tratta di una categoria marginale di trattati, né dal punto di vista quantitativo, né, soprattutto, da un punto di vista dell'importanza dei loro contenuti. Solo per citare alcuni esempi, la fattispecie cui si fa riferimento comprende il *Fiscal Compact*, il Meccanismo Europeo di Stabilità (ESM), ed è la stessa che venne utilizzata per gli Accordi di Schengen.

Detti accordi sono formalmente dei trattati internazionali che si collocano al di fuori dell'ordinamento dell'Unione europea, ma ad esso sono strettamente legati sia per contenuti di merito sia perché sono stati stipulati con la previsione esplicita di essere negli anni assorbiti dal diritto dell'Unione.

Secondo un'interpretazione rigidamente formale, tali accordi non rientrano in quelli *relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea* cui si fa riferimento nell'art. 80, e pertanto la loro ratifica dovrebbe essere autorizzata dalla sola Camera dei deputati.

Sembra ragionevole però ricorrere ad un criterio teleologico di interpretazione, e quindi considerare che la finalità *europea* dei trattati di tal specie sia talmente evidente da farli ricomprendere nella categoria di cui all'ultimo periodo dell'art. 80.²⁸

L'attribuzione al Senato dell'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali *tout court* avrebbe evitato il problema: in ogni caso sarebbe stata opportuna maggiore chiarezza da parte del legislatore costituzionale, che avrebbe potuto scongiurare il ricorso ad un'interpretazione così estensiva del dettato costituzionale.

2. Uno sguardo comparato: i rapporti dei Parlamenti con l'Unione europea negli altri sistemi bicamerali

Alla luce delle nuove funzioni che la riforma assegna al Senato in chiave europea, appare utile capire se e come gli altri ordinamenti degli Stati membri dell'Unione abbiano disciplinato il rapporto tra le proprie assemblee rappresentative e le istituzioni dell'Unione, con particolare attenzione al ruolo che viene assegnato alle Camere alte nei sistemi bicamerali.

Si è già avuto modo di evidenziare come alcuni sistemi bicamerali extraeuropei di tradizione federale, quali Svizzera e Stati Uniti, vi sia una preponderanza della Camera alta nelle questioni inerenti gli affari internazionali. Il panorama degli ordinamenti degli Stati membri dell'Unione è invece più composito e fornisce diverse soluzioni alternative.

²⁸ Cfr. C. PINELLI, *cit.*, pp. 1-2.

Di seguito si procederà pertanto a ripercorrere quale sia il coinvolgimento dei parlamenti nazionali degli Stati membri previsto dai Trattati europei e come alcuni ordinamenti abbiano deciso di disciplinare tale coinvolgimento delle proprie assemblee.

2.1. Il coinvolgimento dei parlamenti nazionali nei Trattati

Il coinvolgimento dei parlamenti nazionali nei processi decisionali dell'Unione europea è diventato sempre più ampio nel corso del cammino di integrazione, fino ad essere ricompreso nei Trattati dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.²⁹ È in particolare l'art. 12 del TUE, nella versione consolidata aggiornata appunto a Lisbona, ad elencare le modalità con le quali i parlamenti nazionali possono contribuire attivamente al buon funzionamento dell'Unione. Il testo elenca puntualmente gli ambiti di coinvolgimento dei parlamenti: diritto a ricevere informazioni sugli atti europei in fase di adozione; vigilanza sul rispetto del principio di sussidiarietà; partecipazione ai meccanismi di valutazione nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia; partecipazione alle procedure di revisione dei Trattati; diritto di informazione in caso di domande di adesione e partecipazione alla cooperazione interparlamentare, anche con il Parlamento europeo. La funzione più significativa riguarda la vigilanza sul rispetto del principio di sussidiarietà, contenuta non solo nella lettera *b*) del citato art. 12, ma anche nel terzo comma dell'art. 5 TUE³⁰, dedicato specificamente ai principi di sussidiarietà e proporzionalità, dove si fa espresso riferimento al Protocollo n. 2 al Trattato di Lisbona. Tutti gli altri aspetti del coinvolgimento dei parlamenti nazionali sono contenuti nel Protocollo n. 1 "sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea".

Le funzioni di cui sono investiti i parlamenti dopo Lisbona non sono affatto secondarie: essi infatti, ai sensi dell'art. 6 del Protocollo n. 2, possono far pervenire alle istituzioni europee pareri motivati con cui ritengono

²⁹ Sul tema del rapporto tra Unione europea e parlamenti nazionali si vedano, senza pretesa di esaustività, F. LANCHESTER (a cura di), *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello*, Giuffrè, Milano, 2016; MANZELLA, N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euronazionale*, Giappichelli, Torino, 2014; P.M. KACZYNSKY, *Papers tigers or sleeping beauties? National Parliaments in the post-Lisbon European Political System*, in *CEPS Special Report*, n. 2, 2011, pp. 1-15; M. GENNART, *Les Parlements nationaux: dans le Traité de Lisbonne: évolution ou révolution?* in *Cahiers de droits européen*, 2010, pp. 17-46; U. VILLANI, *Principi democratici e ruolo dei parlamenti nazionali nel Trattato di Lisbona*, in C. ZANGHÌ, L. PANELLA (a cura di), *Il Trattato di Lisbona tra conferme e verità*, Giappichelli, Torino, 2010, pp. 213-232; P. BILANCIA, *The Role and the Power of European and National Parliaments in the Dynamics of Integration*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2009, pp. 273-284; C. DECARO, N. LUPO (a cura di), *Il "dialogo" tra Parlamenti: obiettivi e risultati*, LUISS University Press, Roma, 2009; P. KIIVER, *The Treaty of Lisbon, the National Parliaments and the Principle of Subsidiarity*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, n. 1, 2008, pp. 77-83.

³⁰ L'art. 5, co. 3, TUE recita: "[...] Le istituzioni dell'Unione applicano il principio di sussidiarietà conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. I parlamenti nazionali vigilano sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo la procedura prevista in detto protocollo"

un progetto di atto non conforme al principio di sussidiarietà. L'aspetto interessante non sta tanto nel generico obbligo di doverne *tener conto* che grava sulle istituzioni UE, quanto nel fatto che qualora il numero di pareri negativi relativi a un atto dovesse raggiungere determinate soglie il progetto dovrà essere riesaminato e rivisto con interventi motivati.

La prima volta che i parlamenti sono riusciti a bloccare un atto tramite l'utilizzo dei pareri è stata nel 2012, ai danni di una proposta di regolamento del Consiglio sull'esercizio del diritto di promuovere azioni collettive nel quadro della libertà di stabilimento e della libera prestazione di servizi.³¹

Altra funzione rilevante prevista in capo ai parlamenti riguarda la possibilità che uno Stato membro possa ricorrere in Corte di giustizia per conto di una delle sue camere contro un atto legislativo europeo, per violazione del principio di sussidiarietà (art. 8, Prot. n. 2).

Merita infine di essere citato l'art. 48, par. 7, del TUE, in virtù del quale anche un solo Parlamento può bloccare il passaggio dalle decisioni all'unanimità a quelle a maggioranza qualificata nell'ambito dei procedimenti di revisione dei Trattati.

Sono dunque queste le basi che regolano nell'ordinamento europeo il rapporto tra le istituzioni dell'Unione e i parlamenti nazionali. Su tale rapporto sono necessarie due considerazioni preliminari: la prima è che il ruolo dei parlamenti è stabilito direttamente dall'ordinamento europeo, e il livello del loro coinvolgimento non può differire tra i vari Stati membri; la seconda è che, al contrario, gli Stati membri possono disciplinare le modalità con le quali le rispettive assemblee partecipano a tale rapporto, ed in questo senso non si ravvisa una scelta omogenea da parte dei vari ordinamenti.

2.2. Le scelte operate dagli ordinamenti degli Stati membri

La gran parte delle assemblee parlamentari degli stati membri dell'Unione si occupa dello svolgimento delle funzioni europee attraverso il lavoro di apposite commissioni, che si riuniscono in sede referente e hanno prevalentemente una funzione consultiva per i rispettivi governi con cui collaborano. Le attività svolte, come si è avuto modo di anticipare, sono quelle previste dai Trattati, per cui non c'è una grande differenziazione nel tipo di funzioni che i parlamenti si sono visti assegnare nei rispettivi ordinamenti. Le distinzioni possono invece operarsi sotto tre profili: l'esistenza di norme di rango costituzionale di definizione delle *funzioni europee*; l'effettiva incisività delle decisioni prese in materia o comunque delle indicazioni espresse; la preponderanza

³¹ COM (2012) 130.

di una delle due camere, ovvero la loro equiparazione nello svolgimento delle attività connesse alla partecipazione all'Unione europea.

Per quanto riguarda il primo profilo, non si fa in questa sede riferimento alle basi giuridiche di rango costituzionale sulle quali gli Stati membri hanno fondato la propria adesione all'Unione europea, bensì alle disposizioni costituzionali che afferiscono direttamente al rapporto tra i parlamenti nazionali e il diritto dell'Unione. È ad ogni modo doveroso specificare, come si vedrà più avanti, che la presenza di esplicite norme costituzionali non sempre corrisponde ad una particolare incisività delle camere nel processo decisionale. Nella legge fondamentale tedesca l'art. 23 riconosce la funzione europea del Parlamento e regola la partecipazione del *Bundestag* e dei *Länder*. La partecipazione di questi ultimi avviene ovviamente per mezzo del *Bundesrat*. Anche in Austria è l'art. 23 della legge costituzionale federale a disciplinare la materia, dopo le modifiche apportate dal legislatore costituzionale nel 2010 a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona³²; la Costituzione francese disciplina anch'essa la materia nell'art. 88-1 e ss.

In altri Stati membri, quali Spagna, Irlanda, Polonia, Paesi Bassi, Romania, Slovenia e Repubblica Ceca, non esistono norme costituzionali *ad hoc*, ma la materia è disciplinata dai regolamenti parlamentari ovvero dalla legislazione ordinaria.

Sul secondo punto, ossia sull'effettiva incisività dell'esercizio delle funzioni parlamentari "europee", due sono i profili da tenere in considerazione e riguardano la natura vincolante o meno dei pareri espressi da parte delle Camere e la loro capacità di interpretare e saper sfruttare le funzioni non legislative loro concesse sui temi europei per svolgere un concreto ruolo di indirizzo nei confronti del governo e riuscire ad incidere nel processo legislativo europeo. Anche sotto tali profili il panorama è abbastanza variegato: in alcuni ordinamenti come quelli spagnolo, polacco o francese i pareri pur necessari delle commissioni specializzate in temi europei non comportano alcun obbligo formale per il governo, come del resto accade nella maggior parte degli Stati membri. Al contrario in Germania i pareri parlamentari assumono un peso maggiore a seconda del contenuto degli atti europei in questione: si passa dal "doverne tener conto" nel caso in cui siano toccati gli "interessi" dei *Länder*, al doverne tener conto "in maniera determinante" laddove siano toccate le

³² BGBl. I Nr. 57 del 27 luglio 2010 (Lissabon Begleitnovelle). Cfr. sul tema F. LIBERATI, *Le tendenze attuali del modello di governo austriaco*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Le costituzioni degli altri. Dieci anni di trasformazioni in alcuni ordinamenti costituzionali stranieri*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 19.

loro “competenze legislative”.³³ Allo stesso modo vincolanti sono i pareri del *Nationalrat* in Austria: il Governo austriaco può derogarvi solo per gravi motivi di politica estera.

Per quel che concerne il rapporto tra le due camere negli ordinamenti bicamerali, è necessaria una considerazione preliminare: nella gran parte dei casi le camere alte sono in una posizione privilegiata per quel che riguarda le relazioni internazionali in genere, ma ciò non sempre significa una preferenza dell’ordinamento per la camera alta in termini di partecipazione europea.

Molti tra i parlamenti degli Stati membri si sono dotati di organismi bicamerali per trattare le politiche europee, indice della equiordinazione delle camere nella materia. Accade in Belgio, dove il *Comité d’avis fédéral chargé des questions européennes* è composto da dieci deputati della Camera dei rappresentanti, dieci membri del Parlamento europeo e dieci senatori; accade in Irlanda, con il *Joint Committee on European Union Affairs*; e accade in Spagna, con la *Comisión Mixta para la Unión Europea*.

Le due camere hanno lo stesso peso anche in Francia e in Repubblica ceca, nonostante in quest’ultimo caso sia da sottolineare come il Senato si sia dotato di due commissioni per le questioni europee contro l’unica presente alla Camera.

Non mancano casi in cui è la camera bassa ad avere un ruolo preponderante, come in Polonia, Slovenia e Austria. Le camere alte sono invece privilegiate in Germania e in Romania, dove alla *Comisia pentru afaceri europene*, pur non avendo poteri legislativi o di veto, è dotata di ampi poteri e di molteplici competenze, tra cui spicca la possibilità di elaborare documenti di indirizzo vincolanti sui temi dei Consigli europei e sulle proposte di legislazione europea, sia in fase ascendente che discendente.

La breve rassegna comparata qui proposta consente di trarre alcune conclusioni utili per l’analisi di quanto accade nel nostro ordinamento:

- Nonostante le differenze evidenziate, le competenze dei parlamenti sono simili in tutti gli Stati membri, proprio perché derivanti, come si è avuto modo di osservare, dall’adeguamento a norme di diritto europeo. Esse si sostanziano nell’esame delle proposte legislative europee, nell’elaborazione

³³ Art. 23, par. 5 *Grundgesetz*: “Qualora in una sfera di competenze esclusive della Federazione siano toccati interessi dei Länder, oppure qualora la Federazione abbia ad altro titolo il diritto di legiferare, il Governo federale tiene conto della posizione del Bundesrat. Se sono coinvolte in maniera preponderante competenze legislative dei Länder, l’organizzazione di loro uffici o il loro procedimento amministrativo, nella formazione della volontà della Federazione deve essere considerato in modo determinante il parere del Bundesrat; in ogni caso deve essere mantenuta la responsabilità della Federazione per l’insieme dello Stato. Nelle questioni che possono comportare aumenti di spese o diminuzioni di entrate della Federazione, è necessario l’assenso del Governo federale.”

- di risoluzioni e pareri per i governi nazionali, nel mantenimento dei canali informativi con i governi nazionali e nella partecipazione ai meccanismi di controllo di sussidiarietà;
- Indipendentemente dal rango della fonte che attribuisce alle camere determinati poteri, la vera discriminante dal punto di vista giuridico risiede nella vincolatività o meno che i singoli ordinamenti riservano agli atti adottati dai parlamenti ad indirizzo dei rispettivi governi;
 - In assenza di specifiche norme che attribuiscono carattere vincolante alle raccomandazioni e ai pareri delle camere, la possibilità per i parlamenti di esercitare in modo incisivo le *funzioni europee* dipende dalla loro capacità politica di interpretare e utilizzare correttamente gli strumenti messi a disposizione dal Trattato di Lisbona e dai primi due protocolli ad esso allegati.

Un'ultima suggestione comparata è stata elaborata in dottrina in riferimento al bicameralismo differenziato britannico, pur con tutte le importanti differenze in termini di natura e rappresentatività che separano la *House of Lords* dal nostro Senato.³⁴ Il modello britannico è basato su una differenziazione dei lavori tra le due *Houses*: la camera bassa analizza tutti i documenti di derivazione europea, dovendo poi esprimersi su di essi anche in termini di produzione legislativa; la camera alta, tramite lo *European Union Select Committee*, seleziona un numero ristretto di documenti che sottopone ad attente, rigorose e talvolta prolungate indagini parlamentari, che si traducono in rapporti ai quali il Governo è tenuto a rispondere entro due mesi.

3. Considerazioni conclusive

Scorrendo il testo della riforma, il coinvolgimento del Senato nelle relazioni con l'Unione europea è senz'altro uno degli elementi caratterizzanti del nuovo bicameralismo asimmetrico sul quale si baserà il nostro sistema parlamentare. Il testo dell'art. 55 sembra infatti individuare una camera alta con lo sguardo rivolto da una parte verso le autonomie substatuali, dall'altra verso l'Unione europea. Resta da capire se le norme in esso contenute riescano a perseguire efficacemente tale obiettivo, in modo da determinare un miglioramento della partecipazione italiana all'Unione europea.

Secondo parte della dottrina tale miglioramento è indubbio perché il Senato, sollevato da gran parte dell'attività legislativa, potrà concentrarsi sulle sue funzioni europee e dedicarsi ad esse con maggiore incisività.³⁵

³⁴ Cfr. E. ALBANESI, *cit.*, pp. 91-97.

³⁵ Cfr. L.S. ROSSI, *Riforma della Costituzione... cit.*, pp. 12-13.

Restano però alcuni nodi da sciogliere. Il primo riguarda senz'altro la necessità di riscrivere la legge 234 del 2012: molto dipenderà infatti dalle scelte che il legislatore opererà in termini di differenziazione del coinvolgimento delle due camere. Il testo del dettato costituzionale, come si è avuto modo di sottolineare, individua per il Senato il *concorso* e la *partecipazione* allo svolgimento di talune funzioni: le modalità e soprattutto la misura di tali collaborazioni saranno determinate dagli interventi sulla legge 234.

Un nodo significativo riguarda poi l'utilizzo del cosiddetto *early warning system*, ossia degli strumenti concernenti la vigilanza sul rispetto del principio di sussidiarietà. Nella possibilità di intervenire in questo campo risiede quello che è probabilmente il più ampio tra i poteri delle camere in tema di rapporti con l'Unione. La riforma costituzionale non va ad incidere – e del resto non potrebbe farlo – sull'*early warning system*, e per il suo esercizio sarà importante osservare le modifiche che interverranno nei regolamenti parlamentari.

Le perplessità non riguardano dunque l'attribuzione alla seconda camera di questo potere – di cui peraltro continuerà a godere anche la Camera dei deputati – ma l'adeguatezza strutturale del nuovo Senato³⁶: potranno dei senatori che sono anche consiglieri regionali o sindaci far fronte alla mole di lavoro che l'analisi degli atti europei richiede? A questo si aggiunga che il doppio incarico comporterà un numero e una tipologia di sessioni assembleari non comparabili a quanto avviene oggi. Dunque la più importante delle funzioni del Senato in chiave europea rischierebbe di essere esercitata da pochi e molto impegnati senatori che non avrebbero modo di riunirsi con la continuità necessaria per la mole di lavoro richiesta.

L'utilizzo del controllo di sussidiarietà va poi letto anche alla luce di quello che sarà il *cleavage* dominante in Senato.³⁷ Ben venga infatti una camera rappresentativa dei territori che può far ricorso all'*early warning system* nelle materie di competenza per dar voce ai rilievi delle autonomie che rappresenta. Diverso è invece l'uso dello strumento che potrebbe farne una camera caratterizzata da un *cleavage* tutto partitico – come è peraltro ipotizzabile – in cui il controllo di sussidiarietà potrebbe diventare un modo per il Senato di recuperare parzialmente la perdita di peso subita con l'esclusione dal rapporto di fiducia.³⁸

Sulla base dell'analisi sin qui svolta, è possibile svolgere alcune considerazioni riguardanti il ruolo del Senato in chiave europea nel nuovo testo costituzionale.

³⁶ Cfr. G. CAVAGGION, *cit.*, pp. 19-20.

³⁷ Sul tema si veda N. LUPO, *La (ancora) incerta natura del nuovo Senato: prevarrà il cleavage politico, territoriale o istituzionale?*, in *federalismi*, n. 4, 2016.

³⁸ Cfr. G. CAVAGGION, *cit.*

Aspetto rilevante è costituito dal fatto che, se ci si vuol basare sulle funzioni che la Costituzione affida esplicitamente alla seconda camera, allora parlare di Senato “a vocazione europea” è quantomeno fuorviante, se non inappropriato: nonostante il contenuto dell’art. 55, co. 5, Cost., la Camera dei deputati continuerà ad essere titolare di tutte le funzioni che il testo cita in relazione al Senato. Non c’è dunque differenziazione tra le possibilità di partecipazione che avrà il Senato e quelle che spetteranno alla Camera. E non poteva essere altrimenti, se si considera che la partecipazione dei parlamenti all’Unione europea è disciplinata da norme di diritto europeo che si applicano a tutte le assemblee rappresentative (pertanto a tutti i rami dei parlamenti bicamerali).³⁹

Ma ciò non deve scoraggiare: l’analisi comparata dimostra come siano molti i parlamenti bicamerali che hanno differenziato la propria partecipazione alle politiche europee, “specializzando” uno dei due rami ora nella partecipazione alla fase ascendente, ora nella valutazione d’impatto delle normative eurounitarie. In queste esperienze i regolamenti parlamentari e la legislazione ordinaria hanno reso possibile il privilegio nei confronti della partecipazione di una delle camere in virtù del suo coinvolgimento in pareri obbligatori e talvolta vincolanti e altri strumenti simili.

La volontà del legislatore costituzionale potrebbe dunque esser quella di indicare una preferenza di principio per il Senato nella partecipazione europea, in attesa che il legislatore ordinario completi l’opera ispirandosi al nuovo dettato costituzionale. Questa ipotesi deve però scontrarsi con l’inadeguatezza strutturale già accennata e con la realtà in virtù della quale tali interventi ordinari avrebbero pacificamente potuto aver luogo anche in assenza di modifiche alla Carta.

Una panoramica del ruolo del Senato come emerge dal testo della riforma suggerisce però un’altra lettura: la perdita del rapporto di fiducia con il governo e l’esclusione da parte del procedimento legislativo porterà l’assemblea dei senatori a dover recuperare parte del peso perduto e a doversi ritagliare un ruolo peculiare nell’ordinamento. Questo recupero non potrà che avvenire per mezzo dello sfruttamento massimo dei poteri e delle funzioni che resteranno ai senatori e allora sì che si potrà parlare di Senato “a vocazione europea”. La partecipazione alle dinamiche eurounitarie è una delle funzioni che il Senato può già svolgere oggi e potrà continuare a svolgere in caso di entrata in vigore della riforma costituzionale. La differenza nel significato di

³⁹ Un intervento più ampio da parte del legislatore costituzionale avrebbe potuto affidare al Senato funzioni ulteriori rispetto a quelle stabilite dai protocolli, quali ad esempio il monitoraggio sull’adeguato e tempestivo utilizzo dei fondi europei, l’esame delle sentenze della Corte di Giustizia dell’Unione europea e il loro impatto sulla legislazione, occuparsi dello studio d’impatto sulle normative anche a livello nazionale. Sul tema si veda F. CLEMENTI, *Non un Senato “federale” ma un Senato “federatore”*. Prime note sul disegno di legge di riforma costituzionale del Governo Renzi, in *federalismi*, n. 8, 2014, pp. 7-9.



tali funzioni non starà tanto nelle norme costituzionali di riferimento, quanto nell'importanza strategica che esse avranno in relazione al ruolo complessivo del Senato nel sistema parlamentare e nella forma di governo.