



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

research paper

GIOVANNI CAVAGGION

IL NUOVO SENATO E L'UNIONE EUROPEA

Settembre 2016

ISSN: 2038-0623

ISBN 9788896871669

Copyright © Centro Studi sul Federalismo 2016

Tutti i diritti sono riservati. Parti di questa pubblicazione possono essere citate nei termini previsti dalla legge che tutela il diritto d'autore e con l'indicazione della fonte.

All rights reserved. Quotations from this document can be made according to copyright law, providing information on the source.

ABSTRACT

Nel paper si analizzano gli effetti della riforma costituzionale approvata dal Parlamento sul ruolo del nuovo Senato in riferimento alla partecipazione dell'Italia all'Unione europea. Il Senato manterrà importanti poteri per quanto riguarda la ratifica dei Trattati, il raccordo tra gli enti costitutivi della Repubblica e l'Unione, la verifica dell'impatto delle politiche dell'Unione sui territori, la partecipazione alla formazione degli atti normativi e delle politiche europee. Vengono inoltre evidenziate due principali criticità della riforma. Da un punto di vista strutturale, il nuovo Senato potrebbe non essere in grado di partecipare efficacemente agli Affari europei se non si individua un criterio di selezione degli atti da sottoporre al suo vaglio. Da un punto di vista sostanziale, soprattutto se la vocazione del Senato sarà ancora politica, sarà necessario un corretto inquadramento dei suoi nuovi poteri nelle dinamiche della forma di governo al fine di scongiurare un loro utilizzo strumentale.

Keywords: Senato, Italia, Unione europea, Costituzione, riforma, trattati.

Giovanni Cavaggion è Dottorando di Ricerca in Autonomie, Servizi Pubblici e Diritti all'Università degli Studi del Piemonte Orientale

E-mail: giovanni.cavaggion@uniupo.it

1. Introduzione: le funzioni del nuovo Senato con riferimento alla partecipazione della Repubblica all'Unione europea. 2. La ratifica di trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. 3. Il raccordo tra gli enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea. 4. La verifica dell'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori. 5. La partecipazione alla formazione degli atti normativi e delle politiche europee. 6. L'impatto della riforma costituzionale sulla legislazione ordinaria: le necessarie modifiche alla legge n. 234/2012. 7. Il nuovo Senato ed il controllo di sussidiarietà. 8. Conclusioni.

1. Introduzione: le funzioni del nuovo Senato con riferimento alla partecipazione della Repubblica all'Unione europea

Come è noto, la riforma costituzionale approvata dal Parlamento, che verrà sottoposta a referendum nel prossimo autunno, ha inciso radicalmente sul ruolo del Senato nella forma di governo italiana, ponendo infine termine all'esperienza del bicameralismo "perfetto" o "paritario", sin dalle origini uno degli aspetti più criticati della Costituzione repubblicana. L'articolo 55 Cost, nella sua nuova formulazione, dispone che "il Senato della Repubblica rappresenta le istituzioni territoriali ed esercita funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica".

Il nuovo Senato sarà composto, ai sensi del nuovo articolo 57 Cost., da 100 senatori, di cui 74 eletti dai Consigli regionali (e dai Consigli delle Province autonome) tra i propri componenti con elezione (almeno formalmente) di secondo grado, 21 eletti dai Consigli regionali (e dai Consigli delle Province autonome) tra i Sindaci dei Comuni della Regione (o della Provincia autonoma) tramite elezione (formalmente e sostanzialmente) di secondo grado, 5 nominati dal Presidente della Repubblica per 7 anni, non rinnovabili (art. 59 Cost.). L'elezione dei senatori da parte dei Consigli regionali può dirsi "formalmente" di secondo grado in virtù dell'introduzione al quinto comma dell'art. 57 Cost. della previsione per cui i Consigli regionali dovranno provvedere all'elezione suddetta "in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi": trattasi di una disposizione particolarmente travagliata, frutto del compromesso tra le varie componenti del partito di maggioranza relativa che, come si vedrà, potrebbe finire per giocare un ruolo decisivo sulla natura stessa del ruolo del nuovo Senato e, di riflesso, anche sul suo approccio alle questioni relative alla partecipazione dell'Italia all'Unione europea.

Qualora la riforma costituzionale dovesse essere confermata dal referendum, il Senato sarà escluso dal rapporto fiduciario, in quanto la fiducia sarà, per espressa previsione del nuovo articolo 55 Cost., votata dalla sola Camera dei deputati. Anche quest'ultima circostanza, che comporterà una necessità di riassetto dei poteri nell'ambito della forma di governo, potrebbe influire, come si vedrà, sull'effettivo esercizio delle funzioni senatoriali in tema di Affari europei.

Come si è anticipato, l'articolo 70 Cost., così come modificato dalla riforma, pone fine all'esperienza del bicameralismo paritario: viene di norma riservata la funzione legislativa alla sola Camera dei deputati (con clausola residuale, articolo 70 comma 2 Cost.) e viene introdotto un

elenco tassativo di leggi c.d. “bicamerali” in senso stretto (articolo 70 comma 1 Cost.), per le quali è invece necessaria altresì l’approvazione da parte del Senato. La partecipazione del Senato diviene quindi, per tutte le altre materie, partecipazione eventuale e non necessaria, ovvero superabile da parte della Camera dei deputati. Vero è tuttavia che il Senato conserva potenzialmente il potere di intervenire su ogni disegno di legge approvato dalla Camera (articolo 70 comma 3 Cost.) ed appare pertanto più corretto, come si è evidenziato, parlare non tanto di un procedimento legislativo monocamerale, quanto di un procedimento bicamerale “differenziato” ovvero “asimmetrico”¹.

Dal punto di vista della forma di Stato, la riforma opera inoltre un indubbio accentramento con riferimento alla competenza legislativa regionale, recependo sostanzialmente la giurisprudenza in materia della Corte Costituzionale, che come noto aveva operato un’interpretazione molto restrittiva dell’articolo 117 Cost. così come modificato dalla riforma del Titolo V del 2001, limitandone pertanto grandemente la portata². Risulta pertanto evidente come la riforma costituzionale approvata dalla Camere, nell’operare un evidente riaccentramento da un lato, sia andata altresì paradossalmente a completare la riforma del 2001 dall’altro, introducendo proprio quel Senato delle autonomie che rappresentava forse la più rilevante lacuna del decentramento a suo tempo operato con la riforma del Titolo V.

Per quanto riguarda le funzioni del nuovo Senato con riferimento all’Unione europea, esse sono disciplinate dagli articoli 55 e 80 Cost. così come emendati dalla riforma, e più precisamente il nuovo Senato:

- Autorizza (insieme alla Camera) la ratifica dei Trattati relativi all’appartenenza dell’Italia all’Unione europea (art. 80);
- Concorre all’esercizio delle funzioni di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l’Unione europea (art. 55);
- Partecipa alle decisioni dirette alla formazione e all’attuazione degli atti normativi e delle politiche dell’Unione europea (art. 55);
- Verifica l’impatto delle politiche dell’Unione europea sui territori (art. 55).

Trattasi, come è evidente, di funzioni di primaria rilevanza, tanto che il potere del nuovo Senato con riferimento alla partecipazione italiana all’Unione europea non appare eccessivamente diminuito dalla riforma. Al contrario, come si vedrà, la previsione di un ruolo centrale del Senato nella materia in esame potrebbe, a seconda di come i nuovi senatori interpreteranno il proprio ruolo, rivelarsi un’arma a doppio taglio, incentivando potenzialmente un utilizzo distorto delle funzioni attribuite dal legislatore costituzionale.

Come è noto, inoltre, i Parlamenti nazionali sono oggi chiamati a giocare un ruolo di primaria importanza nell’ambito della forma di governo dell’Unione europea, esercitando funzioni che vanno dalla partecipazione alla revisione dei Trattati, all’approvazione dell’accesso di nuovi Stati

¹ Si vedano in questo senso: S. STAIANO, *Le leggi monocamerali (o più esattamente bicamerali asimmetriche)*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2016; E. ROSSI, *Il procedimento legislativo delle leggi “monocamerali”: prime considerazioni*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2016.

² Sulla questione si veda, per tutti, A. MORRONE, *La Corte Costituzionale riscrive il Titolo V*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 4, 2003.

membri, al veto sull'adozione delle c.d. "clausole passerella", al dialogo politico, fino all'incisivo strumento rappresentato dal controllo di sussidiarietà (c.d. *early warning system*)³. Del resto, nonostante il ruolo dei Parlamenti nazionali non possa essere ritenuto al momento di per sé sufficiente a risolvere il noto problema del "deficit democratico" dell'Unione e della conseguente fuga verso il metodo intergovernativo, soprattutto alla luce dell'incapacità di coordinamento dei Parlamenti nazionali (che quindi non riescono ancora ad assurgere a vera e propria "terza Camera" dell'Unione)⁴, il processo di "parlamentarizzazione" dell'Unione appare nondimeno irreversibile⁵, anche alla luce delle istanze di democratizzazione che sempre più insistentemente provengono dai cittadini.

Anche alla luce del sopraccitato ruolo centrale che il nuovo Senato sarà chiamato a giocare a livello europeo, è opportuna un'analisi da un lato delle competenze espressamente attribuite al nuovo Senato in materia di partecipazione italiana all'Unione per mezzo della riforma, e dall'altro dell'influenza che la riforma potrebbe avere sulle modalità concrete di esercizio delle competenze che al Senato già spettano in virtù dei Trattati.

2. La ratifica di trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea

Il nuovo articolo 80 Cost. dispone che "la Camera dei deputati autorizza con legge la ratifica dei trattati internazionali che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi. Le leggi che autorizzano la ratifica dei trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea sono approvate da entrambe le Camere". Il legislatore costituzionale ha pertanto scelto, nonostante la "regionalizzazione" del Senato, che diviene, come detto, rappresentante delle istituzioni locali, di mantenere in capo a quest'ultimo la facoltà di partecipare all'approvazione di nuovi Trattati europei, e dunque di nuovi trasferimenti di sovranità in favore dell'Unione, trasferimenti che inevitabilmente avranno delle ricadute sui livelli locali di governo.

Trattasi di una scelta in un certo senso coerente rispetto a quella operata nella maggior parte degli ordinamenti costituzionali europei (federali e non), nei quali la Camera alta è rappresentante degli enti decentrati. Si potrebbe anzi obiettare che il legislatore italiano, nel limitare la competenza del Senato ai soli Trattati relativi all'Unione europea, abbia ecceduto nella compressione dei poteri di quest'ultimo, se si considera che di norma, anche nelle esperienze federali, le leggi di ratifica dei Trattati internazionali (intesi in senso lato, senza distinzioni tra Trattati relativi all'Unione e non) sono leggi bicamerali, almeno nella misura in cui essi afferiscano

³ Si veda P. BILANCIA, *Il crescente coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea. In particolare sul controllo di sussidiarietà nell'area di Sicurezza Libertà e Giustizia*, in P. Bilancia (a cura di), *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea*, CEDAM - Wolters Kluwer, Milano, in corso di pubblicazione.

⁴ Si vedano in questo senso: P. BILANCIA, *L'early warning system nella prassi dello spazio pubblico europeo*, relazione al convegno "Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello", Università degli Studi di Roma "La Sapienza", 12-13 maggio 2015, in *Nomos – Le Attualità nel Diritto*, 2015, p. 11; D. GRIMM, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea*, relazione al convegno "Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello", Università degli Studi di Roma "La Sapienza", 12-13 maggio 2015 in *Nomos - Le Attualità nel Diritto*, 2015.

⁵ Si veda in proposito A. MANZELLA, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali come sistema*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2015.

a materie che avrebbero investito la competenza della Camera alta se si fosse trattato di leggi nazionali⁶. Tale impostazione risulta del resto coerente se si considera che non solo i Trattati europei, ma anche i Trattati internazionali possono certamente avere delle conseguenze anche considerevoli a livello regionale e locale. In proposito si è osservato come la disposizione in esame possa risultare in ultima analisi finanche incongruente con il dichiarato intento di rivedere l'architettura parlamentare italiana in chiave più marcatamente federalista⁷.

Il tenore della norma in esame sembra rivelare, tuttavia, una formulazione infelice, quantomeno se interpretata in senso letterale: è evidente infatti come la nuova formulazione dell'articolo 80 Cost. sia caratterizzata da un potenziale contrasto tra il primo ed il secondo periodo dello stesso. Il secondo periodo prevede che il Senato partecipi, insieme alla Camera, soltanto all'approvazione delle leggi di ratifica dei Trattati "relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea", mentre per ogni altro tipo di Trattato (e dunque per tutti i Trattati internazionali di natura politica, che prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari o che importano variazioni del territorio ovvero oneri alle finanze ovvero modificazioni di leggi) la legge di ratifica sarà approvata, in virtù del primo periodo, dalla Camera dei deputati.

Il problema della disposizione in esame nasce se si considera che, aderendo ad un'interpretazione restrittiva della stessa, potrebbe finire per rimanere esclusa dall'ambito di applicazione della norma l'approvazione di Trattati di primaria importanza, relativi alla partecipazione dell'Italia all'Unione europea da un punto di vista sostanziale, seppur non formalmente stipulati nell'ambito giuridico dell'Unione stessa. E del resto è noto come Trattati che hanno rappresentato delle vere e proprie pietre miliari nel percorso di integrazione europea, e soprattutto nell'integrazione della *governance* dell'eurozona, siano stati approvati nella veste di Trattati internazionali, e dunque al di fuori del diritto UE, stante l'opposizione altrimenti insormontabile di alcuni Stati membri⁸.

Si è in proposito sostenuto che la dicotomia tra i due periodi dell'articolo 80 potrebbe essere risolta ricorrendo ad un'interpretazione teleologica e sistematica (piuttosto che ad un'interpretazione più marcatamente letterale), valorizzando quindi di volta in volta la reale natura e le finalità dei Trattati oggetto della legge di ratifica piuttosto che la loro veste formale⁹. Detta interpretazione dovrebbe quindi dare rilievo non tanto al fatto che un dato Trattato venga stipulato all'interno della cornice giuridica dell'Unione o meno, ma piuttosto alle finalità perseguite in concreto ed alla sua attitudine ad incidere sui diritti e sui doveri dell'Italia nella sua qualità di Stato membro dell'Unione stessa¹⁰.

Nondimeno, il fatto che sia necessario prospettare un ricorso ad un'interpretazione certamente estensiva, e forse in alcuni casi addirittura manipolativa del testo riformato della Costituzione, ai

⁶ Si vedano ad esempio l'articolo 59 della Costituzione tedesca o l'articolo 50 della Costituzione austriaca.

⁷ Si veda 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*, 2015, p. 15.

⁸ Si veda in proposito P. BILANCIA, *La nuova governance dell'Eurozona e i "riflessi" sugli ordinamenti nazionali*, in *federalismi.it*, n. 23, 2012, p. 4 ss. Ma si pensi anche, ad esempio, al Trattato di Schengen.

⁹ Tesi sostenuta da C. PINELLI, *Le funzioni del nuovo Senato in riferimento all'adesione della Repubblica all'Unione europea*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2016.

¹⁰ Si veda in questo senso J. LUTHER, *Indagine conoscitiva della Commissione Parlamentare per le Questioni Regionali sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al 'sistema delle conferenze'*. *Parere giuridico con profili di diritto comparato*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 2, 2016.

fini di chiarire il significato di una disposizione che ancora deve entrare in vigore a tutti gli effetti, non depone a favore della chiarezza della tecnica legislativa utilizzata, e la questione avrebbe forse potuto essere affrontata direttamente dal legislatore in sede parlamentare onde rimuovere qualsiasi tentazione volta a ridimensionare il futuro ruolo del Senato (e ad eludere il suo necessario controllo) su materie che, come detto, sono di primaria importanza per l'ordinamento costituzionale, avendo peraltro i Trattati europei un'inevitabile e rilevante ricaduta sugli enti regionali e locali.

3. Il raccordo tra gli enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea

Il nuovo articolo 55 Cost. dispone che il nuovo Senato “concorre [...] all'esercizio delle funzioni di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea”.

Appare sicuramente opportuno che il nuovo Senato svolga una funzione di coordinamento tra istituzioni territoriali e Unione europea, funzione che peraltro si configura come parallela e complementare rispetto a quella di rappresentanza delle istituzioni locali di cui al medesimo comma dell'art. 55 post-riforma. Il nuovo Senato, in effetti, sarà il soggetto istituzionale maggiormente indicato a favorire il raccordo dei vari livelli di intervento, consentendo l'effettiva partecipazione degli enti territoriali al processo di integrazione europea.

Va tuttavia rilevato che la funzione di raccordo che il Senato sarà chiamato a svolgere non sembra essere stata chiaramente delimitata da parte del legislatore: in primo luogo, infatti, non è chiaro quali siano gli ambiti in cui detto raccordo sarà svolto con riferimento agli enti territoriali, dal momento che la norma in esame non specifica se esso sarà limitato alle materie di competenza di questi ultimi, come sembra opportuno, o se invece, secondo un'interpretazione letterale, sarà svolto anche su materie riservate alla competenza statale.

Se si dovesse propendere per la prima ipotesi, sarebbe forse stato più opportuno riservare il coordinamento tra Unione ed enti territoriali interamente al Senato, come corollario della sua nuova vocazione di Camera delle autonomie, mentre invece l'articolo 55 prevede che in questo caso il suo apporto sia limitato ad un mero “concorso”. È stato tuttavia argomentato che da un lato il Senato non disporrebbe delle risorse necessarie per ottemperare autonomamente in modo adeguato al compito di raccordo attribuitogli, e che dovrebbe dunque necessariamente appoggiarsi alle strutture governative, e dall'altro che l'Unione europea ritiene responsabili i Governi, e non i Parlamenti, per il recepimento delle norme europee¹¹. Escludere del tutto il Governo dal meccanismo di raccordo sarebbe pertanto potuto risultare da un lato controproducente da un punto di vista pragmatico ed organizzativo, e dall'altro finanche illegittimo alla luce del diritto primario dell'Unione.

Il tema dell'adeguatezza delle strutture del nuovo Senato a fare fronte alle competenze relative alla partecipazione italiana all'Unione europea è inoltre di particolare interesse, e rappresenta uno degli elementi di maggiore criticità della riforma attuale, come si vedrà ai paragrafi successivi.

¹¹ Si veda in proposito 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.

In secondo luogo, non è chiaro in quale misura il nuovo Senato, che dovrebbe essere una Camera rappresentativa delle istituzioni locali, possa contribuire al raccordo tra lo Stato e l'Unione europea, atteso che lo Stato nella sua interezza comprende evidentemente anche il Governo, ed il Governo, dopo la riforma, sarà legato dal rapporto di fiducia alla sola Camera dei deputati. In dottrina si era addirittura caldeggiata l'eliminazione della competenza in esame con riferimento allo Stato (o il suo espresso ridimensionamento alle sole materie di competenza regionale)¹²: il problema potrà in ogni caso essere verosimilmente risolto facendo leva proprio sul concetto di "collaborazione", e più precisamente consentendo la partecipazione del Senato alla funzione di raccordo in tutti i casi in cui non venga in rilievo il rapporto fiduciario con il Governo¹³.

Vale poi la pena sottolineare che sono bicamerali, ex articolo 70 Cost., "le leggi di cui all'art. 117, quinto comma" e "le leggi di cui all'art. 120, secondo comma". Il quinto comma dell'art. 117 dispone che "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 dell'Unione europea e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite con legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza".

Il secondo comma dell'art. 120 dispone poi che "il Governo, acquisito, salvi i casi di motivata urgenza, il parere del Senato della Repubblica, che deve essere reso entro quindici giorni dalla richiesta, può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province autonome di Trento e di Bolzano e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria"¹⁴, e che "la legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione e stabilisce i casi di esclusione dei titolari di organi di governo regionali e locali dall'esercizio delle rispettive funzioni quando è stato accertato lo stato di grave dissesto finanziario dell'ente".

Il potere sostitutivo del Governo, disciplinato dall'articolo in esame, potrà divenire uno degli strumenti principali per l'esercizio delle funzioni di raccordo tra Unione europea ed enti territoriali, consentendo all'Esecutivo di intervenire per dare attuazione agli obblighi derivanti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione ogniqualvolta l'ente che sarebbe stato il più indicato ad adempiere, in base ad un criterio di sussidiarietà, sia invece rimasto inerte.

In questo senso il concorso del Senato potrà essere duplice: in primo luogo si avrà un concorso rigido ed incisivo, e dunque l'approvazione della legge bicamerale con cui sono stabilite le procedure che il Governo dovrà seguire e le condizioni a cui esso dovrà attenersi nell'esercizio del potere sostitutivo ai fini della garanzia dei principi di sussidiarietà e leale collaborazione; detto concorso consentirà che le istituzioni territoriali siano debitamente rappresentate nel momento in

¹² *Ibidem*.

¹³ In questo senso C. PINELLI, *Le funzioni del nuovo Senato in riferimento all'adesione della Repubblica all'Unione europea*, cit.

¹⁴ Singolare appare tra l'altro la scelta del legislatore di procedere alla revisione dell'articolo 120 lasciando tuttavia inalterato il riferimento alla normativa "comunitaria", riferimento che può ben essere ritenuto ormai obsoleto e che sarebbe stato certamente opportuno aggiornare con l'occasione, anche considerato che una simile modifica è stata invece apportata con riferimento all'art. 117 comma 1.

cui vengono poste le “regole del gioco” con riferimento ai poteri governativi di natura in un certo senso “sanzionatoria” in caso di inadempimento degli obblighi derivanti dalla normativa europea.

In secondo luogo si avrà un concorso di carattere consultivo e non vincolante, nella forma del parere che deve essere obbligatoriamente richiesto, salvo motivate (e verosimilmente eccezionali) ragioni di urgenza, come condizione per l’esercizio del potere sostitutivo nel caso concreto.

4. La verifica dell’impatto delle politiche dell’Unione europea sui territori

Il nuovo articolo 55 Cost. stabilisce che il nuovo Senato “valuta le politiche pubbliche e l’attività delle pubbliche amministrazioni e verifica l’impatto delle politiche dell’Unione europea sui territori”.

Trattasi di un’attività valutativa che viene formalmente attribuita esclusivamente al Senato, ma non bisogna dimenticare che la Camera dei deputati rimane in ogni caso, sempre ai sensi dell’articolo 55 e coerentemente con il monopolio del rapporto di fiducia, titolare delle funzioni di indirizzo politico e di controllo dell’operato del Governo, funzioni che molto difficilmente possono essere espletate senza una previa attività di verifica e valutazione, anche e soprattutto con riferimento alle politiche pubbliche e all’indirizzo politico-amministrativo di cui all’art. 95 Cost. Deve quindi ritenersi che la funzione di verifica e valutazione sopraccitata spetti ad entrambe le Camere, con la differenza che il Senato, essendo escluso per mezzo della riforma dal rapporto di fiducia, disporrà di mezzi considerevolmente meno incisivi rispetto alla Camera al fine di trarre le eventuali conseguenze politiche delle verifiche e delle valutazioni stesse.

Più specificatamente, la funzione di verifica dell’impatto delle politiche dell’Unione europea sui territori appare complementare rispetto alle altre funzioni espressamente attribuite al Senato dalla riforma, e dunque al raccordo tra Unione europea, Stato e enti costitutivi della Repubblica, nonché alla partecipazione alle decisioni dirette alla formazione e all’attuazione degli atti normativi e delle politiche dell’Unione europea. È infatti coerente e consequenziale che alla partecipazione alla formazione degli atti normativi europei ed alla loro attuazione nell’ordinamento interno a monte, si accompagni una competenza in merito alla verifica dei loro effetti concreti a valle, che ne costituisce l’indispensabile corollario.

È evidente inoltre come l’esercizio da parte del Senato delle prerogative attribuitegli dalla riforma sarà quasi integralmente tributario di un’effettiva e concreta traduzione della disposizione costituzionale nella prassi, e dunque nell’attuazione che la norma in esame riceverà per il tramite, soprattutto, dei regolamenti parlamentari, che dovranno essere adattati alla nuova configurazione dell’organo assembleare nella forma di governo italiana. Sarà proprio lo strumento regolamentare (al quale peraltro la riforma opera numerosi rinvii) a dover riempire di contenuti il contenitore della funzione verificativa e valutativa attribuita al nuovo Senato, che rimarrebbe altrimenti con ogni probabilità lettera morta.

Anche sotto questo aspetto, come per quanto riguarda le funzioni di raccordo, torna peraltro ad assumere rilevanza il tema (di cui si dirà più diffusamente ai paragrafi successivi) dell’adeguatezza delle strutture del Senato, tema trasversale alla riforma costituzionale nella sua interezza: è

evidente infatti che, ai fini di poter svolgere la funzione in esame in modo coerente ed incisivo, il Senato dovrà disporre di adeguati mezzi e risorse in concreto.

È stato peraltro osservato come la giusta dimensione della funzione di valutazione e verifica del nuovo Senato sarebbe quella del suo inquadramento organico nell'ambito di un circuito valutativo e deliberativo, in quanto le attività di valutazione e di verifica si collocherebbero necessariamente tra il conoscere ed il deliberare¹⁵. In sostanza la valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni e la verifica dell'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori sarebbero funzioni propedeutiche e prodromiche all'esercizio dei poteri conferiti al Senato dal nuovo articolo 71 Cost., ed in particolare del potere di iniziativa legislativa con esame a data certa da parte della Camera¹⁶. E del resto è evidente come il ruolo del nuovo Senato nella forma di governo sarà tanto più incisivo nella misura in cui esso riuscirà a tradurre la propria attività valutativa in una concreta influenza sull'Esecutivo (nell'ambito del proprio potere di iniziativa legislativa) ai fini del recepimento e della traduzione in regole degli elementi emersi dall'attività conoscitiva svolta.

In definitiva, si può ritenere che un certo potere di indirizzo con riferimento in particolare agli Affari europei permanga certamente in capo al Senato anche successivamente alla riforma: è evidente tuttavia come l'esercizio che in concreto sarà fatto di detto potere di indirizzo sarà quasi interamente legato, ancora una volta, al modo in cui il nuovo Senato sceglierà di interpretare le sue funzioni. Ne deriva pertanto che l'incisività delle valutazioni sopraccitate dipenderà dal fatto che il nuovo Senato si dimostri una Camera realmente espressiva delle autonomie territoriali (piuttosto che una Camera ispirata alle logiche ed alle dinamiche politiche su scala nazionale, come tuttavia sembra attualmente probabile che accada).

5. La partecipazione alla formazione degli atti normativi e delle politiche europee

Il nuovo articolo 55 Cost. stabilisce che il nuovo Senato “partecipa alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea”.

Le modalità della partecipazione del Senato alla formazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione non presenta particolari difficoltà interpretative: trattasi infatti della “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”, che ai sensi dell'articolo 70 Cost. rientra, come si è anticipato, nel novero delle leggi bicamerali.

Sul tema si è rilevato come la disposizione in esame appaia senz'altro coerente con l'impianto generale della riforma, in quanto il coinvolgimento del Senato nell'approvazione dei meccanismi di partecipazione della Repubblica alla formazione e all'attuazione delle norme europee è più che

¹⁵ Si veda C. PINELLI, *Le funzioni del nuovo Senato in riferimento all'adesione della Repubblica all'Unione europea*, cit.

¹⁶ Così il secondo comma del nuovo articolo 71 Cost.: “Il Senato della Repubblica può, con deliberazione adottata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, richiedere alla Camera dei deputati di procedere all'esame di un disegno di legge. In tal caso, la Camera dei deputati procede all'esame e si pronuncia entro il termine di sei mesi dalla data della deliberazione del Senato della Repubblica”.

mai necessario alla luce dei poteri di rappresentanza e di raccordo che la riforma espressamente gli conferisce¹⁷.

La legge a cui l'articolo 70 Cost. fa riferimento è quella di cui all'art. 117 comma 2 lettera a) della Costituzione, attribuita alla competenza esclusiva statale (disposizione che peraltro non viene toccata dalla riforma).

Attualmente la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea è disciplinata dalla legge n. 234/2012: trattasi di fonte di primaria importanza, che recependo le novità di cui al Trattato di Lisbona, regola la partecipazione italiana agli Affari europei disciplinando, tra le altre cose, la partecipazione del Parlamento italiano all'attività legislativa europea, la legge di delegazione europea e la legge europea¹⁸.

Si è osservato in dottrina che, in seguito all'entrata in vigore della riforma costituzionale, una revisione proprio della legge n. 234/2012 con riferimento al nuovo ruolo del Senato nella forma di governo italiana sarebbe, a ben vedere, inevitabile¹⁹.

Ed in effetti la scelta di eliminare il rapporto fiduciario, se da un lato ha operato una razionalizzazione della forma di governo, allineando il bicameralismo italiano a quello di altre esperienze in forme di Stato caratterizzate da livelli più o meno elevati di decentramento, dall'altro comporta la necessaria esigenza di riconfigurare la funzione del Senato con riferimento anche agli Affari europei. Quegli stessi Stati federali o regionali il cui modello viene spesso indicato quale ispiratore della riforma italiana hanno infatti spesso disciplinato espressamente, per il tramite della propria Costituzione, la partecipazione della Camera alta agli Affari europei, disponendo che la stessa possa intervenire solo nella misura in cui essa sia provvista di una competenza in materia nell'ordinamento costituzionale interno²⁰.

La capacità di una Camera esclusa dal rapporto fiduciario di influenzare l'operato del proprio Governo in Europa viene quindi tendenzialmente (il controllo di sussidiarietà rappresenta, come si approfondirà di seguito, un'eccezione in questo senso) consentita solo subordinatamente all'esistenza di una specifica competenza degli enti territoriali rappresentati da detta Camera sulla materia in oggetto.

¹⁷ Si veda P. BILANCIA, F. SCUTO, *La riforma costituzionale tra superamento del bicameralismo paritario e riordino delle competenze Stato-Regioni*, cit., pp. 13 ss.

¹⁸ Sulla legge n. 234/2012 si vedano: P. CARETTI, *La legge n. 234/2012 che disciplina la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea: un traguardo o ancora una tappa intermedia?*, in *Le Regioni*, n. 5-6, 2012; A. ESPOSITO, *La legge n. 234/2012 sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea. Parte I – Prime riflessioni sul ruolo delle camere*, in *federalismi.it*, n. 1, 2013.

¹⁹ Tesi sostenuta, ad esempio, da C. PINELLI, *Le funzioni del nuovo Senato in riferimento all'adesione della Repubblica all'Unione europea*, cit., per cui "dovrebbero poi riguardare la sola Camera gli obblighi del Governo di informare tempestivamente le Camere delle decisioni da adottarsi nell'Unione relativamente alla politica estera e della difesa (art. 4, secondo comma), di consultazione delle Camere su accordi in materia finanziaria e monetaria (art. 5), circa la conformità al principio di sussidiarietà degli atti normativi UE (art. 8), circa il "freno di emergenza" (art. 12), di informativa su procedure giurisdizionali e di contenzioso riguardanti l'Italia (art. 14). Lo stesso vale per gli atti di indirizzo delle Camere (art. 7) e per la riserva di esame parlamentare (art. 10), che hanno a che vedere più o meno direttamente col circuito fiduciario".

²⁰ Si vedano, ad esempio, l'articolo 23 della Costituzione tedesca, o ancora la sezione B della Costituzione austriaca.

Il legislatore costituzionale italiano ha tuttavia scelto di non disciplinare, con la riforma, la questione, che rimarrà pertanto integralmente regolata dalla legge n. 234/2012, che è però legge concepita per funzionare in un sistema bicamerale perfetto, e che non avrà più ragion d'essere (potendo forse addirittura risultare incostituzionale in diverse sue parti) nel momento in cui la riforma dovesse entrare a regime. Dovrà in particolare essere rivisto il capo VI della legge n. 234/2012, che disciplina, come detto, la legge di delegazione europea e la legge europea, prevedendo che le stesse siano presentate per l'approvazione ad entrambe le Camere.

Il Senato sarà quindi chiamato ad approvare una revisione della normativa vigente (tramite legge bicamerale) che dovrebbe verosimilmente limitare il suo ruolo nella partecipazione agli Affari europei. È evidente come il buon esito di una riforma siffatta sarà in gran parte legato, ancora una volta, alle logiche alle quali risponderà il nuovo Senato: tanto più esso sarà legato a logiche politiche nazionali, e dunque restio ad adattarsi a (o ad accontentarsi di) un ruolo di rappresentanza delle istituzioni territoriali strettamente inteso, tanto più sarà difficile che esso rinunci a mantenere una propria influenza in un ambito di estrema rilevanza quale la partecipazione alla formazione della normativa e delle politiche europee.

6. L'impatto della riforma costituzionale sulla legislazione ordinaria: le necessarie modifiche alla legge n. 234/2012

Ai fini dell'adattamento della normativa vigente al nuovo assetto della forma di governo italiana, la soluzione migliore non sembra tuttavia essere rappresentata, come prospettato in dottrina (cfr. *supra*), dalla completa espunzione del Senato dalla maggior parte delle materie regolate dalla legge n. 234/2012 (fatta eccezione per materie quali la politica estera e la difesa, che non investono neppure tangenzialmente l'interesse regionale), ma piuttosto dalla circoscrizione del potere di intervento del Senato ai casi in cui dette materie vadano ad intersecare specifici interessi regionali caratterizzati da una loro certa "trasversalità" (che ben possono venire in rilievo, ad esempio, con riferimento a materie tendenzialmente di interesse statale quali quella finanziaria e monetaria ovvero quelle coperte dal c.d. "freno di emergenza").

Opportuno appare inoltre mantenere il potere di indirizzo del Senato (seppur escluso dal rapporto fiduciario) con riferimento agli atti di indirizzo nei confronti del Governo (ex art. 7 della legge n. 234/2012)²¹ limitatamente, ancora una volta, alle materie che incidano su aree di competenza (soprattutto se esclusiva) regionale. Detto potere è infatti la naturale espressione di quella funzione di rappresentanza delle istituzioni territoriali e di raccordo tra lo Stato e gli enti costitutivi della Repubblica espressamente prevista dalla riforma (ex articolo 55 Cost.): è pertanto logico che il Senato possa rappresentare gli interessi degli enti territoriali per il tramite di atti di indirizzo volti a determinare la posizione italiana a livello europeo su questioni che investano temi di interesse locale (e ciò nonostante l'attribuzione formale della funzione di indirizzo politico alla Camera dei deputati).

²¹ Sulle dinamiche del rapporto fiduciario con riferimento in particolare agli Affari europei si veda F. SCUTO, *L'evoluzione del rapporto Parlamento-Governo nella formazione e nell'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2015.

Si è inoltre sostenuto, sempre nell'ambito della futura riscrittura della legge n. 234/2012, che dovrebbero riguardare la sola Camera gli obblighi del Governo afferenti alla conformità al principio di sussidiarietà degli atti normativi UE di cui all'art. 8 della legge sopraccitata²². Detta tesi non appare condivisibile, in quanto essa sembrerebbe confliggere con il diritto primario dell'Unione europea, se si considera che l'art. 8 della legge n. 234/2012 altro non fa se non dare attuazione concreta nell'ordinamento interno ai Protocolli nn. 1 e 2 del Trattato di Lisbona²³, e che detti Protocolli espressamente dispongono che il controllo di sussidiarietà sugli atti normativi dell'Unione venga svolto, nei sistemi bicamerali, da entrambi i rami del Parlamento secondo le stesse modalità e con i medesimi poteri (e infatti ciascun ramo del Parlamento può disporre di un proprio voto).

Del resto la possibilità delle Camere rappresentative degli enti territoriali di effettuare il controllo di sussidiarietà su atti normativi afferenti a materie di chiaro interesse statale non è mai stata messa in discussione, ed è stata anzi indirettamente confermata, ad esempio, dal noto caso della proposta di regolamento istitutiva della Procura europea²⁴, sulla quale svariate Camere alte a vocazione regionale o territoriale hanno adottato dei pareri motivati²⁵.

Altra dottrina ha invece argomentato che a dover essere revisionato sarebbe il terzo comma dell'art. 8 della legge n. 234/2012: in particolare, la facoltà di consultare i Consigli regionali, attribuita attualmente dalla norma ad entrambe le Camere, dovrebbe essere, in accordo con lo spirito della riforma, essere attribuita al solo Senato²⁶. Sarà necessario tuttavia, ancora una volta, valutare attentamente eventuali modifiche del tenore appena descritto alla luce del diritto primario dell'Unione europea, ed in particolare alla luce del disposto del Protocollo n. 2 al Trattato di Lisbona, che all'articolo 6 attribuisce a "ciascuna camera dei parlamenti nazionali" la facoltà di "consultare all'occorrenza i parlamenti regionali con poteri legislativi" ai fini dell'adozione di una *reasoned opinion*.

Alla luce di quanto esposto, deve pertanto ritenersi che, almeno per quanto riguarda i poteri del Senato nell'ambito dell'esercizio del controllo di sussidiarietà (*ex ante* ed *ex post*), nulla cambierà dopo la riforma da un punto di vista formale (mentre, come si dirà al paragrafo successivo, molto potrebbe cambiare da un punto di vista sostanziale), ed il bicameralismo rimarrà, limitatamente a questa materia, perfetto, con un Senato dotato dei medesimi poteri della Camera dei deputati.

²² In questo senso sempre C. PINELLI, *Le funzioni del nuovo Senato in riferimento all'adesione della Repubblica all'Unione europea*, cit., p. 3.

²³ In particolare l'articolo 6 del Protocollo n. 2 al Trattato di Lisbona sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità dispone che "Ciascuno dei parlamenti nazionali o ciascuna camera di uno di questi parlamenti può, entro un termine di otto settimane a decorrere dalla data di trasmissione di un progetto di atto legislativo nelle lingue ufficiali dell'Unione, inviare ai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione un parere motivato che espone le ragioni per le quali ritiene che il progetto in causa non sia conforme al principio di sussidiarietà".

²⁴ Proposta di regolamento COM(2013)534.

²⁵ Si pensi, ad esempio, al Senato francese, con la *résolution européenne* n. 26 del 28 ottobre 2013, e al Senato olandese, con il parere motivato del 15 ottobre 2013.

²⁶ Si veda J. LUTHER, *Indagine conoscitiva della Commissione Parlamentare per le Questioni Regionali sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al 'sistema delle conferenze'. Parere giuridico con profili di diritto comparato*, cit.

Lo stesso ragionamento svolto con riferimento al controllo di sussidiarietà può essere applicato, con i dovuti accorgimenti, al dialogo politico (disciplinato dall'art. 9 della legge n. 234/2012), che proprio per la sua natura cooperativa e non vincolante dovrà necessariamente ricomprendere anche il nuovo Senato: il dialogo politico veniva infatti inaugurato dalla Commissione Barroso già nel 2006, e veniva salutato dalla dottrina come una novità di grande importanza, indicativa della volontà delle istituzioni dell'Unione di inaugurare un'epoca di collaborazione con i Parlamenti nazionali, al fine di costruire un più elevato grado di consenso e di legittimazione attorno alle proprie iniziative²⁷.

È noto inoltre come il dialogo politico rappresenti un approdo di primaria rilevanza nell'ambito del processo di c.d. "parlamentarizzazione" dell'Unione europea, essendo in ultima analisi il frutto del tentativo di ricorrere al coinvolgimento dei Parlamenti nazionali ai fini di colmare, almeno in parte, il deficit democratico che affligge le istituzioni dell'Unione²⁸, e non a caso il suo avvento coincideva con la bocciatura – in Francia e Olanda – del Trattato costituzionale del 2004, e dunque con la prima dolorosa presa di coscienza dello scollamento che stava lentamente separando cittadini ed Unione europea. Attesa la natura collaborativa ed inclusiva della procedura in esame, per certi versi ancora legata al carattere semi-informale che ne ha contraddistinto la nascita, non vi è motivo di escludere il Senato dalla stessa, essendo anzi auspicabile che gli enti territoriali dei diversi Stati membri partecipino in questo senso alla formazione delle politiche europee, per il tramite delle Camere incaricate di rappresentarli.

Resta infine da chiarire quale sarà il destino del Capo IV della legge n. 234/2012, che attualmente disciplina la "partecipazione delle regioni, delle province autonome e delle autonomie locali al processo di formazione degli atti dell'Unione Europea". Sul punto si è recentemente proposto di procedere alla riscrittura del Capo in esame riservando al solo Senato le funzioni originariamente attribuite ad entrambe le Camere²⁹.

Il problema non sembra essere tuttavia di immediata soluzione, ma si attaglia piuttosto sull'intricata questione dell'interazione tra la riforma costituzionale ed il sistema delle conferenze, che non essendo stata affrontata espressamente dal legislatore costituzionale dovrà essere risolta (auspicabilmente per il tramite di un intervento legislativo organico) qualora la riforma dovesse entrare a regime³⁰. Andrà in particolare indagato se il ruolo del nuovo Senato (in quanto rappresentante delle istituzioni territoriali e titolare della funzione di raccordo tra Stato ed enti territoriali) nella formazione degli atti dell'Unione, sia o meno perfettamente sovrapponibile a quello attualmente svolto dalle conferenze (ed in particolare della Conferenza Stato-Regioni) ai sensi della legge n. 234/2012.

²⁷ Si veda per un'approfondita analisi del tema N. LUPO, *I poteri europei dei Parlamenti nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti*, A. Manzella, N. Lupo (a cura di), *Il sistema parlamentare euronazionale*, Giappichelli, Torino, 2014.

²⁸ Concetto sviluppato già in occasione delle prime elezioni del Parlamento Europeo. Si veda: D. MARQUAND, *Parliament for Europe*, Jonathan Cape, Londra, 1979.

²⁹ Si veda C. PINELLI, *Le funzioni del nuovo Senato in riferimento all'adesione della Repubblica all'Unione europea*, cit., p. 3

³⁰ Per un'analisi approfondita del complesso rapporto tra la riforma costituzionale ed il sistema delle conferenze si rimanda a J. LUTHER, *Indagine conoscitiva della Commissione Parlamentare per le Questioni Regionali sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al 'sistema delle conferenze'. Parere giuridico con profili di diritto comparato*, cit.

In caso affermativo, si potrebbe addirittura ipotizzare l'integrale sostituzione delle conferenze in favore del Senato per quanto riguarda le funzioni attribuite alle prime dalla normativa in esame (ipotesi che sarebbe stata in realtà più fondata se si fosse scelto di dare spazio, nel nuovo Senato, alle rappresentanze degli Esecutivi regionali, come avviene ad esempio nel modello tedesco, e non già dei Consigli).

In caso negativo, e quindi laddove si ritenga invece, come appare maggiormente coerente, che residui un *quid pluris* funzionale che giustifichi il mantenimento del ruolo del sistema delle conferenze (come centro di raccordo tra Esecutivo centrale ed Esecutivi decentrati) con riferimento alla formazione degli atti europei, la normativa vigente andrebbe debitamente integrata coordinando (e differenziando) il ruolo del Senato con quello delle conferenze stesse, in quanto risulta inconcepibile che il Senato, titolare della funzione di raccordo con gli enti territoriali e con l'Unione, non abbia voce (ed una voce particolarmente qualificata) in capitolo.

Sia da un punto di vista giuridico sia adottando un approccio più pragmatico, quest'ultima soluzione appare preferibile: da un lato infatti il tenore letterale della riforma e la nuova configurazione del Senato non appaiono di per sé incompatibili con la sopravvivenza del sistema delle conferenze, in quanto non vi è un'attribuzione esclusiva al Senato della funzione di raccordo (tanto che la dottrina si sta sforzando di individuare un criterio discretivo per il riparto delle competenze tra Senato e conferenze, proponendo ad esempio una distinzione basata su raccordo legislativo e raccordo amministrativo, o ancora secondo un criterio di matrice funzionale³¹), ed in quanto, come si è detto, conferenze e Senato risultano allo stato espressione di diverse componenti delle istituzioni regionali (Esecutivi le prime, legislativi le seconde).

Dall'altro lato non si può trascurare che il sistema delle conferenze è un meccanismo che ha dato prova di una sua certa efficienza alla quale risulterebbe difficile rinunciare in concreto, essendo allo stato alquanto inverosimile ipotizzare che il nuovo Senato possa adeguatamente sostituirlo (almeno in tempi brevi) da questo punto di vista.

7. Il nuovo Senato ed il controllo di sussidiarietà

La riforma costituzionale, in caso di esito positivo del referendum, pur non intervenendo direttamente (e non potendo intervenire, come si è visto, essendo la materia regolata dal Trattato di Lisbona, e più precisamente dai Protocolli 1 e 2 annessi allo stesso), avrà un impatto indiretto di sicuro rilievo sulle modalità di esercizio in concreto del controllo di sussidiarietà (soprattutto nell'ambito del c.d. *early warning mechanism*) da parte del nuovo Senato sugli atti dell'Unione europea.

Come è noto, il principio di sussidiarietà è stato introdotto nell'ordinamento europeo con il Trattato di Maastricht del 1992, per poi essere implementato nella sua attuale formulazione in

³¹ Si vedano in proposito: J. LUTHER, *Indagine conoscitiva della Commissione Parlamentare per le Questioni Regionali sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al 'sistema delle conferenze'*. *Parere giuridico con profili di diritto comparato*, cit.; A. MASTROMARINO, *Audizione del 9 giugno 2016 alla Commissione parlamentare per le questioni regionali nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al "sistema delle conferenze"*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 2, 2016.

seguito al Trattato di Lisbona del 2009, e più precisamente con l'art. 5 TUE³² e con i due Protocolli sopraccitati. Per il tramite del controllo di sussidiarietà i Parlamenti nazionali sono direttamente coinvolti nel procedimento legislativo europeo, avendo facoltà di esprimere delle *reasoned opinions* che possono portare alla revisione (se viene raggiunta una minoranza qualificata di pareri negativi³³) o alla modifica (se viene raggiunta la maggioranza dei pareri negativi) della proposta iniziale della Commissione.

Dal Trattato di Lisbona ad oggi i Parlamenti nazionali hanno fatto un uso del controllo di sussidiarietà che ha chiaramente evidenziato gli alti e i bassi dello strumento. Da un lato essi sono riusciti ad esercitare una certa influenza sul processo legislativo europeo, emettendo tre “cartellini gialli” su proposte della Commissione che sono in seguito state ritirate o sottoposte a considerevoli modifiche. Il controllo di sussidiarietà si è inoltre dimostrato, a determinate condizioni, strumento idoneo a rafforzare il controllo dei Parlamenti sui rispettivi Esecutivi, laddove esso sia stato correttamente inquadrato nelle dinamiche fiduciarie della forma di governo³⁴.

D'altro canto, i Parlamenti nazionali non hanno interpretato il controllo di sussidiarietà in modo omogeneo tra loro, con l'inevitabile conseguenza che un coordinamento nell'utilizzo dello stesso appare, allo stato, molto lontana, se non impossibile. In particolare, mentre alcuni Parlamenti nazionali hanno mostrato di intendere il controllo di sussidiarietà come uno strumento idoneo ad incidere sul merito delle proposte legislative europee, arrivando a criticare finanche la discrezionalità della Commissione nel fare scelte afferenti all'ambito più strettamente politico dei suoi poteri, altri Parlamenti hanno ritenuto di sposare un'interpretazione più restrittiva (peraltro caldeggiata dalla Commissione stessa) per cui il controllo parlamentare investirebbe soltanto il rispetto del principio di sussidiarietà da un punto di vista formale, e dunque la verifica della corretta allocazione verticale delle competenze nell'ambito dell'attività legislativa europea.

Si è tuttavia evidenziato come a voler sposare questa seconda interpretazione il controllo di sussidiarietà si ridurrebbe, in ultima analisi, ad un mero doppione (peraltro sprovvisto di forza cogente) del controllo giurisdizionale esercitato *ex post* dalla Corte di Giustizia. Il controllo di sussidiarietà *ex ante* deve quindi necessariamente essere caratterizzato da una sua politicità

³² Così l'art. 5 TUE: “La delimitazione delle competenze dell'Unione si fonda sul principio di attribuzione. L'esercizio delle competenze dell'Unione si fonda sui principi di sussidiarietà e proporzionalità. In virtù del principio di attribuzione, l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti. Qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri. In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione. Le istituzioni dell'Unione applicano il principio di sussidiarietà conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. I parlamenti nazionali vigilano sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo la procedura prevista in detto protocollo. In virtù del principio di proporzionalità, il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati. Le istituzioni dell'Unione applicano il principio di proporzionalità conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità”.

³³ 1/3 dei voti a disposizione, 1/4 per proposte afferenti allo Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia.

³⁴ Si veda: F. SCUTO, *Il ruolo del Parlamento italiano nella formazione del diritto europeo: recenti sviluppi e criticità*, relazione al convegno “Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello”, Università degli Studi di Roma “La Sapienza”, 12-13 maggio 2015 in *Nomos - Le Attualità nel Diritto*, 2015.

intrinseca, quale *quid pluris* idoneo a fornire vigore al controllo parlamentare e ad incentivare il ricorso in concreto al sistema di *early warning*. L'esigenza di uno strumento siffatto non è soddisfatta dal solo strumento del c.d. "dialogo politico", in quanto esso, al contrario del controllo di sussidiarietà, non è caratterizzato da una forza semi-interdittiva e da una procedura a scadenze contingentate³⁵.

Con riferimento all'ordinamento italiano³⁶, è sinora prevalsa per entrambe le Camere l'interpretazione più estensiva della portata dell'*early warning mechanism*, con un utilizzo penetrante dello strumento che non si è certo limitato alla verifica del rispetto formale del principio di sussidiarietà, ma che ha invece portato alla formulazione di critiche ed osservazioni di merito che hanno investito largamente aspetti afferenti alla discrezionalità politica della Commissione.

Con particolare riferimento al Senato si consideri, ad esempio, il parere motivato sulla proposta COM(2012)788, adottato con risoluzione del 30 gennaio 2013³⁷, con il quale sono state sollevate una serie di osservazioni circa il merito della proposta di direttiva per il ravvicinamento delle normative in materia di commercializzazione e presentazione dei derivati del tabacco. Il Senato avanzava dettagliate riserve circa l'opportunità e l'utilità in concreto del divieto di vendita di prodotti quali sigarette "slim", pacchetti da 10 sigarette ovvero sigarette aromatizzate al mentolo. Similmente incisivo risulta altresì il parere motivato sulla proposta COM(2011)126 (recante la proposta di regolamento in materia di competenza, legge applicabile, riconoscimento ed esecuzione delle decisioni in materia di regimi patrimoniali tra coniugi), adottato dal Senato con risoluzione del 31 maggio 2011³⁸, con la quale sono state presentate una serie di obiezioni circa la compatibilità della proposta con l'ordinamento costituzionale italiano, in particolare con riferimento all'articolo 29 Cost. e all'asserita illegittimità del matrimonio tra partner dello stesso sesso.

Si può pertanto affermare che, da un punto di vista qualitativo, Camera e Senato sembrano avere interpretato la funzione del controllo di sussidiarietà in modo tutto sommato analogo, come del resto sembrerebbe dimostrare, ad esempio, la *reasoned opinion* adottata dalla Camera dei Deputati il 19 febbraio 2013, con la quale venivano mossi rilievi del tutto analoghi a quelli avanzati dal Senato (di cui si è detto poc'anzi) sulla proposta COM(2012)788.

L'analogia sul piano qualitativo si traduce peraltro in una sostanziale analogia sul piano quantitativo: nell'ordinamento italiano non si registra infatti, al contrario di quanto avviene in alcuni dei più rilevanti ordinamenti europei (come ad esempio la Francia), una significativa discrepanza tra il numero di pareri motivati adottati dalle due Camere³⁹. È infatti evidente come

³⁵ Si veda P. BILANCIA, *L'early warning system nella prassi dello spazio pubblico europeo*, relazione al convegno "Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello", cit.

³⁶ Sul controllo di sussidiarietà nell'ordinamento italiano si rimanda altresì a E. DE MARCO, *Parlamenti nazionali e controllo di sussidiarietà nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Il caso italiano*, in P. Bilancia (a cura di), *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea*, CEDAM - Wolters Kluwer, Milano, in corso di pubblicazione.

³⁷ Doc. XVIII n. 183.

³⁸ Doc. XVIII n. 96.

³⁹ Per un approfondimento dell'analisi quantitativa dei dati relativi al controllo di sussidiarietà, si veda lo studio condotto da J. GAREIS, *Behavioural patterns of EU-member States' national Parliaments/Chambers when*

una discrepanza in tal senso potrebbe verosimilmente trovare la propria giustificazione in un diverso utilizzo dello strumento da parte dei due rami del Parlamento, fondato proprio su di una divergenza interpretativa di fondo.

Si potrebbe pertanto concludere che il bicameralismo perfetto tipico della forma di Governo italiana abbia garantito che tra le due Camere si sviluppasse non solo un'omogeneità interpretativa per quanto riguarda le modalità di utilizzo e le finalità del controllo di sussidiarietà, ma anche un certo livello di coordinamento: sussistendo infatti il vincolo di fiducia tra Esecutivo ed entrambi i rami del Parlamento (che peraltro svolgono funzioni del tutto speculari), questi ultimi dispongono di un eguale potere di influenzare le posizioni governative. Similmente, essendo Camera e Senato caratterizzati di norma da una maggioranza politica dello stesso segno, quest'ultima è stata in grado di fungere da raccordo tra le due Camere, garantendo che fossero approvate posizioni tra loro coerenti sui diversi atti legislativi europei, cosa che diviene molto più difficile laddove esistano una Camera alta ed una Camera bassa animate da logiche tra loro in ultima analisi asimmetriche (come ad esempio nei casi in cui la prima sia espressione delle autonomie territoriali).

Una volta inquadrato sommariamente l'*early warning system* con riferimento all'ordinamento costituzionale italiano, non resta che analizzare come la conferma in sede referendaria della riforma costituzionale approvata dalle Camere potrebbe influire sull'assetto esistente. Va innanzitutto precisato che la riforma potrebbe influire sul controllo parlamentare sugli atti legislativi europei sia da un punto di vista strutturale (con riferimento cioè alla configurazione in concreto del nuovo Senato e delle strutture ad esso afferenti) che da un punto di vista sostanziale (con riferimento alla vocazione politica o meno del nuovo Senato).

Da un punto di vista strutturale va rilevato come un primo problema potrebbe essere rappresentato dal ridotto numero di senatori post-riforma: il nuovo Senato sarà infatti composto, come si è detto, da soli 100 senatori. Attualmente la Commissione Affari europei del Senato è composta da 29 membri, ed è pertanto evidente come essa dovrà essere necessariamente ridimensionata di conseguenza. Vero è che, sulla base del regolamento vigente, vale per la Commissione Affari europei il criterio della doppia appartenenza⁴⁰, per cui ogni suo componente è altresì membro di un'altra Commissione permanente, e vero è altresì che detta previsione sarà verosimilmente (ed auspicabilmente) confermata da un nuovo regolamento del Senato; è vero allo stesso modo, tuttavia, che la nuova Commissione Affari europei non potrà certo impegnare addirittura un terzo dei Senatori. I componenti della Commissione pertanto diminuiranno, anche se probabilmente non in misura proporzionale alla diminuzione del numero totale dei Senatori: resta da vedere se una Commissione ad organico "ridotto" riuscirà a far fronte alla stessa mole di lavoro che essa svolgeva prima della riforma. Il rischio evidente è che un numero esiguo di Senatori non riesca materialmente a far fronte all'enorme massa di proposte legislative europee da controllare.

Il problema appena descritto risulta inoltre aggravato dal fatto che i nuovi Senatori svolgeranno contemporaneamente la funzione di Consigliere regionale (se non di Presidente della Regione o di

issuing reasoned opinions within the early warning system (EWS) of the European union, master thesis, University of Twente, 2015.

⁴⁰ Cfr. art. 21 del regolamento del Senato.

membro della Giunta) ovvero di Sindaco. Le possibili problematiche che detta circostanza potrebbe sollevare sono state ampiamente rilevate dalla dottrina⁴¹. Per quel che interessa in questa sede, basti evidenziare che il doppio impegno dei Senatori si tradurrà necessariamente in sedute del Senato diradate, con un'Assemblea che sarà quindi in sessione in un numero ridotto di giorni. È evidente come detta circostanza mal si concili con un'analisi seria ed approfondita delle proposte legislative europee, che richiederebbe invece un impegno caratterizzato da una maggiore continuità.

Alle osservazioni di cui sopra deve aggiungersi che la riforma costituzionale, all'articolo 40 (disposizioni finali) comma 3, prevede l'integrazione funzionale delle amministrazioni parlamentari secondo criteri di efficienza e razionalizzazione, mediante servizi comuni, impiego coordinato di risorse umane e strumentali e ogni altra forma di collaborazione⁴², integrazione che, secondo quanto dichiarato da autorevoli esponenti governativi, comporterebbe una riduzione dei funzionari ed un abbattimento dei costi per il funzionamento delle Commissioni. Molto dipenderà dall'attuazione che la norma riceverà in concreto (il processo di integrazione e razionalizzazione è attualmente in corso); basti segnalare, in questa sede, che sembra auspicabile che l'integrazione sopracitata non comporti un ridimensionamento delle strutture parlamentari di supporto con riferimento in particolare agli Affari europei.

Proprio in quest'ambito sarà infatti più che mai necessario che la riduzione del numero dei Senatori e la limitazione del tempo che essi potranno dedicare all'analisi degli atti europei siano compensate da una struttura di supporto efficiente.

Da un punto di vista sostanziale, si è già detto che il nuovo Senato dovrebbe essere, almeno nelle intenzioni del legislatore costituzionale, una Camera delle autonomie. Se sarà questo il caso, e se dunque i Senatori agiranno realmente secondo logiche ispirate alla rappresentanza delle istanze e delle questioni territoriali, la conseguenza sarà un mutamento qualitativo del contenuto dei pareri motivati espressi dalla nuova Camera alta, che saranno afferenti a dinamiche locali, finalizzate a far valere gli interessi territoriali nell'ambito del procedimento legislativo europeo. In questo caso il coordinamento attualmente esistente tra le due Camere nell'ambito del controllo di sussidiarietà verrebbe sì meno, ma in senso costruttivo, essendo sostituito da una differenziazione razionale, in quanto aderente alla funzione costituzionale attribuita ai due rami del Parlamento.

⁴¹ Si vedano, per tutti: P. CARETTI, *Venti domande su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, n. 1, 2015; U. DE SIERVO, *Risposte a «Venti domande sulle riforme costituzionali»*, in *Le Regioni*, n. 1, 2015.

⁴² Così il testo dell'articolo 40 comma 3 della legge costituzionale: "Tenuto conto di quanto disposto dalla presente legge costituzionale, entro la legislatura in corso alla data della sua entrata in vigore, la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica provvedono, secondo criteri di efficienza e razionalizzazione, all'integrazione funzionale delle amministrazioni parlamentari, mediante servizi comuni, impiego coordinato di risorse umane e strumentali e ogni altra forma di collaborazione. A tal fine è istituito il ruolo unico dei dipendenti del Parlamento, formato dal personale di ruolo delle due Camere, che adottano uno statuto unico del personale dipendente, nel quale sono raccolte e coordinate le disposizioni già vigenti nei rispettivi ordinamenti e stabilite le procedure per le modificazioni successive da approvare in conformità ai principi di autonomia, imparzialità e accesso esclusivo e diretto con apposito concorso. Le Camere definiscono altresì di comune accordo le norme che regolano i contratti di lavoro alle dipendenze delle formazioni organizzate dei membri del Parlamento, previste dai regolamenti. Restano validi a ogni effetto i rapporti giuridici, attivi e passivi, instaurati anche con i terzi".

Molto diversa potrebbe essere la questione se il nuovo Senato (come sembra ormai probabile anche alla luce dell'introduzione dell'elezione "diretta" dei Senatori espressione dei Consigli regionali all'articolo 57 Cost.) risponderà invece a logiche politiche nazionali, e sarà dunque animato da dinamiche simili (se non speculari) a quelle che caratterizzeranno la Camera dei deputati. In questo secondo caso il rischio sarà quello di una differenziazione non più costruttiva, ma piuttosto distruttiva, nel senso che il Senato, escluso dal rapporto di fiducia, potrebbe trovare nell'esercizio ipertrofico del controllo di sussidiarietà una nuova modalità di controllo sull'operato del Governo in sede europea, atta a compensare in qualche modo la perdita di peso complessiva nella forma di governo sul piano del vincolo politico-fiduciario.

Trattasi di un rischio tutt'altro che remoto, se si considera, ad esempio, che l'ordinamento francese appare attualmente caratterizzato proprio da un'Assemblea Nazionale che appare appiattita sulle posizioni dell'Esecutivo, al quale è legata da rapporto fiduciario, e che non sfrutta pertanto le potenzialità del controllo di sussidiarietà nelle dinamiche del rapporto di fiducia, e da un Senato (escluso dal rapporto fiduciario, eletto con elezione di secondo grado e rappresentante delle autonomie locali) quasi iperattivo, che utilizza l'*early warning system* in una chiave che potrebbe essere letta come anti-governativa. Il rischio per l'ordinamento italiano appare ancora maggiore nella misura in cui il nuovo Senato, essendo (al contrario di quello francese) eletto in via più o meno diretta, e rispondendo a logiche politiche nazionali, dovesse presentare una maggioranza di segno politico opposto rispetto a quella esistente alla Camera.

8. Conclusioni

Alla luce della ricognizione operata ai paragrafi precedenti, si può ritenere che, in seguito alla riforma costituzionale approvata dalle Camere, il rapporto della Repubblica con l'Unione europea sia uno degli ambiti nei quali il nuovo Senato conserverà il livello di influenza maggiore: si può ritenere che questo sia senz'altro uno dei meriti della riforma considerata nella sua economia complessiva. Se da un lato ciò appare auspicabile, potendo garantire la partecipazione delle autonomie territoriali agli Affari europei ed il coordinamento tra i diversi livelli di Governo con riferimento all'implementazione ed alla valutazione delle politiche europee, dall'altro non sono assenti diversi rischi.

Il rischio, come si è detto, è duplice, ed è collegato ad elementi di carattere sia strutturale che sostanziale.

Proprio in virtù dell'importanza del ruolo che il nuovo Senato sarà chiamato a svolgere, il primo rischio è che esso si riveli strutturalmente inadeguato ad adempiere efficientemente ed incisivamente alle proprie funzioni, e che i poteri conferitigli dalla riforma restino in buona misura sulla carta. Il nuovo Senato sarà infatti una Camera di dimensioni estremamente ridotte, ed è stato rilevato come esiste una non trascurabile correlazione tra le dimensioni di una data Assemblea (e ancor più l'efficienza e l'estensione delle strutture di supporto alla stessa) e la sua capacità effettiva di partecipare attivamente agli Affari europei. In presenza di un numero ridotto di componenti (che inevitabilmente influisce sul numero dei membri della Commissione permanente competente) e di sedute estremamente diradate, il rischio concreto è che la mole stessa di atti europei da esaminare costituisca un ostacolo insormontabile, rappresentando in

ultima analisi una limitazione del tutto casuale del potere di scrutinio assembleare, che si svolgerebbe solo su poche proposte legislative senza un reale criterio discrezionale.

Da questo punto di vista, un ruolo determinante sarà giocato, ancora una volta, dai regolamenti parlamentari e dalla normativa di contorno che dovranno necessariamente essere ricalibrati per far fronte alle modifiche introdotte dalla riforma. Partendo dal presupposto che appare del tutto inverosimile che, per i motivi di cui si è detto, il nuovo Senato possa procedere, come prima della riforma, all'esame di un numero elevato di proposte legislative europee, sarà estremamente importante mettere a punto un sistema di selezione che consenta di filtrare le proposte sopraccitate secondo un criterio razionale, consentendo di focalizzare l'attenzione del Senato su poche ma decisive proposte.

Detto criterio non potrà che essere, evidentemente, costituito dall'interesse regionale, coerentemente con la nuova funzione di rappresentanza e di raccordo che la riforma costituzionale ha attribuito al Senato nella forma di governo italiana. L'introduzione di un criterio siffatto consentirebbe infatti di valorizzare appieno la nuova vocazione territoriale del Senato e permetterebbe a quest'ultimo di svolgere un proprio ruolo autonomo e costruttivo nelle dinamiche della forma di governo.

Un secondo rischio è invece legato, come si è detto, all'uso che il Senato sceglierà di fare dei propri considerevoli poteri in tema di partecipazione italiana all'Unione europea, ed in particolare nel caso in cui, come sembra probabile, esso continui ad operare secondo logiche politiche nazionali, evitando di conformarsi pienamente al ruolo di Camera delle autonomie espressamente disegnato dalla riforma. E quanto appena affermato nonostante il legislatore costituzionale sembrasse chiaramente orientato, almeno in un primo periodo e fino all'introduzione dell'elezione "diretta" dei senatori, verso l'opzione di un Senato delle autonomie strettamente inteso, al punto che gli articoli 64 e 72 Cost. sembrano prevedere la formazione di gruppi parlamentari e di gruppi di opposizione per la sola Camera dei deputati⁴³.

Se è vero che i Parlamenti nazionali sono i "cani da guardia" della sussidiarietà⁴⁴, il rischio è, a ben vedere, che il nuovo Senato possa divenire un "cane sciolto", utilizzando il proprio potere sugli Affari europei in chiave sostanzialmente antigovernativa. Quanto appena affermato perché il nuovo Senato, ormai escluso dal legame con il Governo, che era assicurato dal rapporto di fiducia e dal meccanismo elettorale nel bicameralismo perfetto, è stato nondimeno equipaggiato, come si è visto, con poteri di rilevanza tutt'altro che secondaria.

Vi è in questo senso un indubbio pericolo che il Senato utilizzi le vaste competenze attribuitegli in materie afferenti alla partecipazione italiana all'Unione europea ai fini di recuperare sul piano dell'influenza politica concreta il peso specifico perso nella forma di governo dal punto di vista del rapporto fiduciario e della partecipazione all'attività legislativa su di un piano paritario,

⁴³ Così il testo dell'articolo 64 comma 2 Cost.: "I regolamenti delle Camere garantiscono i diritti delle minoranze parlamentari. Il regolamento della Camera dei deputati disciplina lo statuto delle opposizioni".

L'articolo 72 comma 4 Cost. prevede invece che i regolamenti delle Camere possono "altresì stabilire in quali casi e forme l'esame e l'approvazione dei disegni di legge sono deferiti a Commissioni, anche permanenti, che, alla Camera dei deputati, sono composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari".

⁴⁴ Secondo l'efficace immagine coniata da I. COOPER, *The Watchdogs of Subsidiarity: National Parliaments and the Logic of Arguing in the EU*, in *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, n. 2, 2006, pp. 281 ss.

soprattutto nel caso in cui al Senato dovesse formarsi una maggioranza di segno politico opposto rispetto a quella formatasi alla Camera.

Gli Affari europei, materia in cui come si è visto il Senato manterrà un ruolo di primaria importanza, con considerevoli poteri di intervento se non addirittura di veto, rischierebbero di divenire lo strumento tramite il quale le forze politiche di opposizione (alla Camera) tenteranno di recuperare una loro centralità nell'ambito del rapporto tra Parlamento e Governo. Si pensi in quest'ottica ai danni che l'ostruzionismo di un Senato politico e nel quale la maggioranza sia controllata dalle opposizioni della Camera potrebbe creare con riferimento a questioni di importanza primaria quali, ad esempio, l'autorizzazione alla ratifica dei Trattati europei, l'esercizio dei poteri sostitutivi in caso di inadempienza degli enti locali agli obblighi derivanti dalla legislazione europea, o la necessità di aggiornare le modalità di partecipazione dell'Italia alla formazione delle norme e delle politiche europee (come è del resto avvenuto, ad esempio, in seguito al Trattato di Lisbona).

Si consideri che da questo punto di vista neppure l'introduzione da parte del legislatore costituzionale del vincolo di mandato per i Senatori secondo il modello tedesco, pur proposta dalla dottrina⁴⁵, e dunque la modifica dell'articolo 67 Cost. (che non viene invece toccato dalla riforma) sarebbe verosimilmente stata sufficiente ai fini di aggirare l'ostacolo, dal momento che persino nel sistema tedesco, caratterizzato come noto dal c.d. "voto di delegazione" al *Bundesrat*, l'elevata conflittualità tra i due rami del Parlamento ha costretto all'approvazione di una specifica riforma costituzionale ai fini di superare l'eventuale ostruzionismo della Camera alta⁴⁶.

Il rischio sopraccitato potrà essere scongiurato solo mediante un corretto inquadramento dei nuovi poteri del Senato nell'ambito delle dinamiche del rapporto tra Parlamento e Governo, in un'ottica di coordinamento, responsabilità istituzionale e leale collaborazione. Pur in assenza del rapporto fiduciario, l'instaurazione di una reale cooperazione tra Senato ed Esecutivo sarà necessaria ai fini di garantire che il primo si faccia realmente portatore degli interessi regionali, trovando una sua nuova dimensione nella forma di governo e rinunciando ad un utilizzo strumentale dei propri poteri. Laddove ciò non dovesse accadere, e dovesse quindi instaurarsi un rapporto conflittuale, o finanche di contrapposizione tra Governo e Senato, gli Affari europei potrebbero essere, proprio alla luce della relativa forza conferita al Senato in questa materia dal legislatore costituzionale, uno dei primi ambiti a farne le spese.

⁴⁵ Si vedano, ad esempio: P. CARETTI, *Venti domande su Regioni e riforme costituzionali*, cit.; R. BIN, *Le elezioni e il nodo del Senato*, in *Le Regioni*, n. 1, 2013; R. BIFULCO, *Osservazioni sulla riforma del bicameralismo (d.d.l. cost. A.C. 2613-A)*, in *Le Regioni*, n. 1, 2015.

⁴⁶ Si vedano sul tema, ad esempio: R. BIFULCO, *Germania: una riforma concertata contro il malessere del federalismo*, in *Amministrazione civile*, nn. 4-5, 2008; F. FERRARI, *Sviluppi del modello federale in Germania alla luce della revisione costituzionale di luglio 2006. Introduzione*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 1, 2007.

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Via Real Collegio 30
10024 Moncalieri (TO)

Tel. +39 011 670 5024

Fax. +39 011 670 5081

www.csfederalismo.it

info@csfederalismo.it