

Rivista N°: 1/2016
DATA PUBBLICAZIONE: 15/02/2016

AUTORE: Cesare Pinelli*

LE FUNZIONI DEL NUOVO SENATO IN RIFERIMENTO ALL'ADESIONE DELLA REPUBBLICA ALL'UNIONE EUROPEA **

1. Il nuovo testo dell'art. 80 Cost. 2. Le funzioni del Senato relative all'adesione all'UE in base al nuovo testo dell'art. 55 Cost. 3. Il "concorso all'esercizio delle funzioni di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea". 4. La verifica de "l'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori" e le altre attività di verifica e valutazione assegnate al Senato.

1. Il nuovo testo dell'art. 80 Cost.

Nel testo di revisione costituzionale adottato in prima lettura da entrambe le Camere, le funzioni del Senato in merito alla adesione italiana all'Unione europea si desumono dagli artt. 80 e 55, quinto comma, Cost.

In base al periodo aggiunto all'art. 80 Cost., il Senato è reso contitolare con la Camera della funzione legislativa in ordine all'autorizzazione alla ratifica dei trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (art. 19).

Si pone al riguardo il problema del concorso del Senato alla funzione legislativa circa l'autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali come il *Fiscal Compact*, dal momento che lo stesso nuovo testo dell'art. 80 riserva alla sola Camera tale funzione. Ci troviamo di fronte a un classico contrasto fra un criterio letterale di interpretazione, in forza del quale il Senato non potrebbe concorrere alla legislazione in materia, e un criterio teleologico, che porterebbe alla soluzione opposta vista la finalità del trattato in questione. Vi è però un altro argomento, di ordine sistematico, da spendere a favore della seconda soluzione. Da un lato, infatti, il Senato è chiamato a partecipare non solo alla formazione ma anche all'attuazione degli atti normativi UE (art. 55), dall'altro un trattato come il *Fiscal Compact*, oltre ad essere stato

* Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Roma "Sapienza".

** Il presente contributo fa seguito all'invito, rivolto dal Direttivo dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti ai soci nel gennaio 2016, ad un dibattito sul tema della riforma costituzionale *in itinere*. Il testo è stato già pubblicato sul sito dell'Associazione ItaliaDecide ed è destinato alla pubblicazione cartacea.

stipulato fra Stati membri dell'UE ed essere destinato dichiaratamente ad essere riassorbito nel diritto dell'Unione entro cinque anni dalla sua entrata in vigore, prevede una serie di adempimenti formali da parte delle istituzioni dell'Unione, la cui attuazione è poi rimessa agli Stati membri anche tramite i rispettivi Parlamenti. Vi sono dunque buone ragioni di ordine istituzionale per ritenere che le leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali come il *Fiscal Compact* rientrino nella categoria delle leggi bicamerali.

2. Le funzioni del Senato relative all'adesione all'UE in base al nuovo testo dell'art. 55 Cost.

Veniamo all'art. 55, quinto comma: "Il Senato della Repubblica rappresenta le istituzioni territoriali ed esercita funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica. Concorre all'esercizio della funzione legislativa nei casi e secondo le modalità stabiliti dalla Costituzione, nonché 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. Valuta le politiche pubbliche e l'attività delle pubbliche amministrazioni e verifica l'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori. Concorre ad esprimere pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge e a verificare l'attuazione delle leggi dello Stato."

Le funzioni che il Senato è chiamato ad esercitare in rapporto all'adesione italiana alla UE, a parte quella già indicata dell'art. 80, sono dunque tre:

a) concorso all'esercizio delle funzioni di raccordo tra lo Stato, gli enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea;

b) partecipazione alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea;

c) verifica dell'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori.

Occorre individuare la consistenza delle funzioni del Senato in ciascuno dei tre casi.

Il secondo è il più semplice, dal momento che la "partecipazione alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea" coincide quasi integralmente con l'attribuzione ad entrambe le Camere dell'approvazione 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" di cui al nuovo testo dell'art. 70.

3. Il "concorso all'esercizio delle funzioni di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea"

Più problematico il riferimento al "concorso all'esercizio delle funzioni di raccordo" Stato/autonomie territoriali/UE. Ne è sicura espressione l'attribuzione a legge bicamerale (anche qui v. nuovo testo art. 70) tanto della disciplina de "le modalità di esercizio del potere sostitutivo dello Stato in caso di inadempimento di Regioni e Province autonome agli obblighi di

attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea di cui all'art. 117, quinto comma, Cost.", quanto della disciplina de "le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi del Governo in caso di mancato rispetto da parte degli organi degli enti autonomi "di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria" "siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione" (art. 120, secondo comma), tanto più perché lo stesso nuovo testo dell'art. 120, secondo comma, introdotto dall'art. 34 inserisce, dopo le parole: "Il Governo" le seguenti: "acquisito, salvi i casi di motivata urgenza, il parere del Senato della Repubblica, che deve essere reso entro quindici giorni dalla richiesta,".

Ma il concorso del Senato all'esercizio delle predette funzioni di raccordo si esaurisce forse in tali scarse prescrizioni? Per affermarlo, non basterebbe obiettare che il nuovo testo affida alla sola Camera l'esercizio della "funzione di indirizzo politico", poiché tale attribuzione per un verso si correla indissolubilmente all'esclusiva titolarità della Camera del rapporto di fiducia col Governo, e per l'altro va pur sempre coordinata con le funzioni assegnate al Senato, che sono funzioni politiche ogni volta che il Senato sia chiamato a legiferare o a prender almeno parte al procedimento legislativo, nonché, nei termini che vedremo, quando sia chiamato a "valutare le politiche pubbliche".

Su queste premesse, si può piuttosto adottare un criterio discretivo di massima che consenta di isolare i casi in cui la partecipazione delle Camere ai processi decisionali UE coinvolga direttamente il circuito fiduciario col Governo, da quelli in cui tale diretto coinvolgimento difetti, nell'ambito dei quali vanno ulteriormente isolati i casi in cui il "concorso" del Senato quale organo "rappresentativo delle istituzioni territoriali" si rivela non solo possibile ma addirittura doveroso.

Il criterio consente, almeno in prima approssimazione, una rilettura della legislazione ordinaria sulla partecipazione delle due Camere ai processi di decisione dell'Unione. Mi riferisco principalmente alla legge vigente in materia, l.n. 234 del 2012.

In via esemplificativa, il Capo IV, dedicato alla partecipazione degli enti territoriali autonomi a tali processi, ben potrebbe essere riscritto riservando tendenzialmente al solo Senato le funzioni ivi assegnate alle due Camere. Quanto al Capo V, dedicato all'adempimento degli obblighi dell'Italia derivanti dall'appartenenza all'UE, andrebbero distinti i casi di coinvolgimento delle autonomie territoriali, dove il Senato assolverebbe a una funzione esclusiva tenuto anche conto del nuovo testo dell'art. 120 Cost., dagli altri, da riservarsi alla Camera. 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. Infine, in un terzo gruppo di casi, ambedue le Camere dovrebbero restare destinatarie delle informative governative, come è sicuramente il

caso dell'attivazione di procedure semplificate di modifica delle norme dei trattati europei (art. 11).

Una considerazione a parte meritano i casi descritti dall'art. 14 della legge, dedicato alla presentazione annuale di una relazione del Governo alle Camere concernente gli sviluppi dell'integrazione europea e gli orientamenti e le priorità che il Governo intende perseguire nell'anno successivo, nonché dall'art. 9 sul "dialogo" del Parlamento con le istituzioni europee, secondo cui, al di fuori della predisposizione di atti normativi o proceduralmente tipizzati, le Camere "possono far pervenire alle istituzioni dell'Unione europea e contestualmente al Governo ogni documento utile alla definizione delle politiche europee", che deve tener conto altresì "di eventuali osservazioni e proposte formulate dalle regioni e dalle province autonome".

In questi casi non abbiamo a che vedere con la predisposizione di atti normativi dell'Unione. Del resto la stessa "definizione delle politiche europee" è un processo largamente informale, che passa attraverso la presentazione di Libri bianchi e in generale della c.d. letteratura grigia, nonché con la fissazione dell'agenda dell'Unione, formulata di solito dalla Commissione ma anche, nel caso di "strategie dell'Unione", dal Consiglio europeo.

In questa area informale, il nuovo Senato potrebbe giocare un innovativo ruolo di raccordo fra Stato, enti autonomi e Unione europea quale naturale foro di dibattito e valutazione politica delle prossime scelte dell'Unione, senza pregiudizio delle competenze, e quindi delle eventuali deliberazioni, formalmente intestate alla Camera e della sua funzione di indirizzo politico. Qui, più della necessaria modifica della legge del 2012, dovrebbe essere il nuovo regolamento del Senato a prefigurare lo spazio necessario a favorire il decollo di tale specifica funzione di raccordo.

Ciò vale per il "dialogo" di cui all'art. 9 come per la discussione della relazione annuale presentata dal Governo alle Camere, ma con una ben chiara differenziazione. Mentre nulla sembra escludere che l'iniziativa del dialogo, là dove si tratti di questioni coinvolgenti le autonomie territoriali, spetti al Senato, sia pure d'intesa con la Camera, per quanto concerne la presentazione della relazione annuale del Governo, che è necessariamente un atto unico, si può immaginare un'articolazione procedurale in due fasi: il Governo presenterebbe la relazione annuale al Senato, dove dovrebbe svolgersi il dibattito su di essa per tutti gli aspetti concernenti il rapporto Stato-autonomie territoriali-Unione europea, e sarebbe poi il Senato a trasmettere alla Camera la relazione, arricchita degli elementi che siano scaturiti dal dibattito al Senato.

Occorre infine prendere in considerazione l'ipotetico spazio del Senato in ordine alla formazione delle leggi ordinarie cui rinvia il Capo IV della legge n. 243 del 2012, di attuazione dell'art. 81, comma sesto, Cost. ("Equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali e concorso dei medesimi enti alla sostenibilità del debito pubblico") in merito alle sanzioni in caso di mancato conseguimento dell'equilibrio gestionale, ad ulteriori obblighi al conseguimento di obiettivi di finanza pubblica, e soprattutto ad autorizzazioni di scostamenti temporanei di saldi strutturali rispetto all'obiettivo programmato, destinate a incidere sull'ammontare del fondo per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni. In proposito la funzione di raccordo del Senato fra autonomie, Stato e Unione europea (implicitamente ma sicuramente coinvolta) appare pressoché inesistente. Il progetto di

revisione tace, infatti, del procedimento di approvazione di tali leggi, che ricadono dunque nella clausola residuale delle leggi approvate dalla Camera previo eventuale esercizio del “potere di richiamo” da parte del Senato.

4. La verifica de “l’impatto delle politiche dell’Unione europea sui territori” e le altre attività di verifica e valutazione assegnate al Senato

La formulazione della terza funzione assegnata al Senato in merito al raccordo con l’Unione europea (“verifica l’impatto delle politiche dell’Unione europea sui territori”) richiede di allargare il discorso, dovendo leggersi in combinazione con le funzioni di “valutare le politiche pubbliche e l’attività delle pubbliche amministrazioni”, e di “verificare l’attuazione delle leggi dello Stato”, pure previste dall’art. 55, quarto comma. Tutte queste attività di valutazione e di verifica si muovono *in terra incognita*, e non possono perciò che riguardarsi congiuntamente anche al di là di ragioni di ordine sistematico.

In effetti, nonostante la scarsa perspicuità, tali formulazioni evocano un problema assai risalente di cattivo funzionamento delle nostre istituzioni, e ne indicano una possibilità di soluzione. Sappiamo che Luigi Einaudi inserì fra le “prediche inutili” il “conoscere per deliberare”, e il tempo trascorso da allora ha confermato la sua saggezza al riguardo. E’ incontestabile che non solo il Parlamento, ma tutte le istituzioni della Repubblica chiamate a funzioni di deliberazione politica, non le esercitano sulla base di una sufficiente conoscenza di elementi di fatto, a partire dallo stato, dal grado e dalle modalità di attuazione delle leggi e degli altri atti normativi che si tratta di modificare. Il che avviene, si badi, a prescindere dalla disponibilità dei dati, che nel caso del Parlamento è certamente elevata grazie alla molteplicità delle relazioni che vi affluiscono istituzionalmente, ai risultati di *hearings* e di indagini conoscitive nonché all’opera di eccellenti burocrazie interne.

Ora, le attività di valutazione e di verifica dell’attuazione delle leggi e delle politiche pubbliche si collocano fra il ‘conoscere’ e il ‘deliberare’: non corrispondono a una passiva acquisizione di dati, che però presuppongono, e risultano strumentali al migliore esercizio dell’attività deliberativa senza confondersi con essa. In questo spazio intermedio, ma fondamentale, possono aversi vari tipi di apprezzamento, dalla mera constatazione circa il se una certa legge o una certa politica pubblica sia stata attuata, fino alla commisurazione della relativa efficacia, la quale richiede una prima elaborazione di parametri da affinare progressivamente in base all’esperienza, in ordine alla quale non mancherebbe peraltro l’ausilio di una ben munita pattuglia di esperti di politiche pubbliche.

Per quanto maldestramente giustapposti dalle formulazioni in esame, e quindi tali da richiedere un’adeguato assestamento in sede di attuazione, questi tipi di apprezzamento sono tutti affidati al Senato. Non solo. Il comma aggiunto all’art. 71 Cost., con l’attribuire al Senato il potere di “richiedere alla Camera dei deputati di procedere all’esame di un disegno di legge” con deliberazione adottata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, prefigura un circuito fra deliberazione legislativa (o di politiche pubbliche), valutazione e verifica della sua attuazione anche in termini di efficacia, e iniziativa legislativa supportata da tali elementi

cognitivi e valutativi, che, opportunamente utilizzato, renderebbe il ruolo del Senato assai più incisivo di quanto non risulti dalla sola lettura dell'art. 55, quarto comma.

Sotto questo profilo il testo di revisione contiene una sfida, che un nuovo Senato che non si rassegni a venire subito dequotato a "*camera muerta*" dovrebbe saper raccogliere fino in fondo.

Limitatamente alla verifica di impatto delle politiche europee sui territori, e in particolare sotto il profilo del riordino istituzionale, occorrerebbe prendere le mosse dalla necessaria modifica della l.n. 234 del 2012, con riguardo agli artt. 19, istitutivo del Comitato tecnico di valutazione degli atti dell'Unione europea presso il Dipartimento per le politiche europee, là dove è prevista l'integrazione con rappresentanti delle Regioni (quinto comma), 20, relativo ai "Nuclei di valutazione degli atti dell'Unione europea", nonché all'intero Capo IV della stessa legge, dedicato alla partecipazione di Regioni e autonomie locali ai processi di formazione degli atti dell'Unione europea. Per il resto, e non è poco, la materia dovrebbe risultare disciplinata dal nuovo regolamento del Senato.