

La “funzione di raccordo” con l’Unione europea nella riforma dell’art.55 Cost.

Lucia Serena Rossi*

(19 settembre 2015)

Fra i molti temi che animano il dibattito sul disegno di legge costituzionale sulla Riforma del Senato¹, attualmente all’esame del Senato in seconda lettura, è recentemente riemerso quello dell’affidamento al nuovo Senato di competenze di raccordo nei confronti dell’Unione europea. Sul punto, contenuto nell’art.1 del ddl, che modifica l’art.55 della Costituzione, la Camera aveva modificato quanto era stato previsto dal Senato in prima lettura² e vi è chi chiede che si torni alla versione precedente³.

Il testo inizialmente presentato dal Governo (A.S. n. 1429) prevedeva che il Senato concorresse alla funzione legislativa, esercitasse la funzione di raccordo tra lo Stato e le Regioni, le Città metropolitane e i Comuni e partecipasse alle decisioni dirette alla formazione e all’attuazione degli atti normativi dell’Unione europea. Era poi prevista anche un’attività di verifica dell’attuazione delle leggi dello Stato e di valutazione dell’impatto delle politiche pubbliche sul territorio, senza un riferimento specifico a quelle dell’UE.

Nel testo della Commissione Parlamentare (A.S. n. 1429-A) era stata introdotta una modifica rilevante, secondo la quale il Senato **“esercita la funzione di raccordo tra l’Unione europea, lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica”** e partecipa alle decisioni dirette alla formazione e all’attuazione degli atti normativi dell’Unione.

Il Senato, in prima lettura (A.C. n. 2613), aveva licenziato un testo simile, aggiungendo una competenza a valutare l’impatto degli atti e delle politiche dell’UE. Secondo quel testo, il Senato **“esercita funzioni di raccordo tra l’Unione europea, lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica. Partecipa alle decisioni dirette alla formazione e all’attuazione degli atti normativi e delle politiche dell’Unione europea e ne valuta l’impatto.”**

Una tale formulazione attribuiva dunque al Senato un inedito ed amplissimo ruolo di coordinamento con l’Unione europea non solo degli enti territoriali ma anche dello Stato, e senza alcuna limitazione alle materie di loro competenza. Tale ruolo, come si vedrà fra breve, appariva del tutto anomalo nel sistema dei rapporti fra l’ordinamento italiano e l’Unione europea. Peraltro riferendosi indeterminatamente a “funzioni” e non più, come faceva il testo della Commissione, a “le funzioni”, questa formula suscitava il dubbio sul carattere esclusivo di tale competenza.

La Camera (A.S. n. 1429-B) ha corretto tale formulazione, prevedendo che **“Il Senato della Repubblica rappresenta le istituzioni territoriali. Concorre all’esercizio della funzione legislativa nei casi e secondo le modalità stabilite dalla Costituzione, nonché all’esercizio delle funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica e tra questi ultimi e l’Unione europea. Partecipa alle decisioni dirette alla formazione e all’attuazione degli atti normativi e delle politiche dell’Unione europea.”**

1 Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00906778.pdf>

2 Dopo la prima lettura in Senato (conclusasi l’8 agosto 2014), la Camera dei deputati ha approvato in prima lettura (l’11 marzo 2015) il disegno di legge costituzionale (A.S. n. 1419-B).

3 Franco Iacop, coordinatore della Conferenza dei Consigli regionali italiani, in un recente incontro con il ministro per le riforme costituzionali Maria Elena Boschi ha ribadito che al Senato dovrebbero essere assegnate in via esclusiva le funzioni di raccordo tra Ue, Stato e altri enti costitutivi della Repubblica <http://www.iacop.it/website/2015/09/11/riforma-del-senato-iacop-con-ministro-boschi/>

In tal modo viene: 1) eliminata la competenza del Senato ad esercitare il raccordo tra lo Stato e l'Unione europea; 2) mantenuto soltanto il potere di concorrere (dunque risulta evidente che non si tratta di un potere esclusivo) al raccordo tra gli "altri" enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea, oltre che al raccordo tra Stato e siffatti enti; 3) soppressa la previsione di una competenza senatoriale sulla valutazione dell'impatto degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea.

Esaminiamo queste modifiche una ad una.

La prima sembra sicuramente condivisibile. L'idea che il Senato possa fungere da raccordo fra lo Stato nella sua interezza, dunque compreso anche il Governo, è quantomeno bizzarro. Innanzitutto non si vede perché la Camera delle autonomie territoriali (o "degli enti costitutivi la Repubblica") dovrebbe raccordare con l'UE anche lo Stato, a meno che non ci si riferisca alle sole materie di competenza regionale, ma questo allora andrebbe specificato chiaramente. Una simile competenza poi sembrerebbe in contraddizione con l'esclusività in capo alla Camera dei deputati della relazione fiduciaria con il Governo e della funzione di indirizzo politico. Non si dimentichi infine che nessuna Camera, ma solo i Governi possono prendere parte alle sedute del Consiglio europeo.

Sotto il secondo profilo, il coinvolgimento nelle materie europee di un Senato che rappresenta le Regioni e gli altri enti territoriali (una sorta di "Camera delle Regioni") è sicuramente opportuno.

E' tuttavia condivisibile la previsione non di una competenza esclusiva, ma di un concorso nella funzione di raccordo fra enti territoriali e Unione europea. Tale funzione viene svolta dal Dipartimento delle Politiche europee e dalla Rappresentanza Permanente dell'Italia a Bruxelles, strutture governative dotate delle competenze, anche tecniche, necessarie a consentire la partecipazione dell'Italia all'Unione europea, sia in fase ascendente che discendente. Tale partecipazione richiede una serie di azioni che spaziano dai negoziati nelle istituzioni europee, alla difesa delle procedure di infrazione, dalla preparazione delle leggi europee e di delegazione europea al monitoraggio della legislazione vigente alla luce delle nuove norme europee.

Il Senato, anche per quel che concerne le materie di competenza regionale, non ha e non avrà né la struttura né le risorse sufficienti e avrà dunque bisogno di appoggiarsi al Governo. Né, ovviamente, sarebbe pensabile che tali strutture facessero capo al Senato e non al Governo, sia perché vi sono comunque molte materie che il nuovo art.117 Cost. (fra l'altro in misura maggiore di quelle attualmente previste dallo stesso) affiderà alla competenza esclusiva del Governo, sia perché l'Unione europea considera responsabili i Governi -non i Parlamenti nazionali- per il corretto recepimento delle norme europee. Per tale ragione i meccanismi di "sostituzione facoltativa anticipata", previsti dalla legge 224/2012 dovranno necessariamente essere mantenuti.

Qualche dubbio sorge invece a proposito del terzo aspetto, vale a dire l'eliminazione, effettuata dalla Camera, della "valutazione di impatto" delle norme e politiche dell'Unione. Da un lato è evidente che anche in assenza di previsione costituzionale nessuno potrebbe impedire al nuovo Senato di operare tali valutazioni autonomamente. Inoltre è lo stesso diritto dell'Unione (in particolare i protocolli 1 e 2 al Trattato di Lisbona) che prevedono che ogni Camera dei Parlamenti degli Stati membri sia coinvolta nel controllo di sussidiarietà e proporzionalità degli atti dell'Unione. Pertanto sarebbe opportuno che questi tipi di controlli, che, a differenza di quello sull'impatto, sono ex ante) venissero esplicitamente attribuiti al nuovo Senato, quantomeno per le materie di competenza regionale.

Qual è dunque il ruolo complessivo che il nuovo Senato -in quanto Camera delle autonomie_ potrà rivestire nel raccordo con l'Unione europea? Innanzitutto va ricordato che, nel testo novellato dell'art.117, l'autorizzazione alla ratifica dei trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea rimane oggetto di legislazione bicamerale paritaria.

Inoltre il nuovo Senato potrà svolgere, sicuramente in maniera più efficace, quei compiti di coordinamento che, secondo la Legge 224 del 2012 (in particolare artt.22-26)⁴, spettano oggi alla Conferenza Stato-Regioni e a quella Stato-Città. Il Senato dovrà poi coordinarsi con il CIAE (comitato interministeriale per gli Affari europei), che è stato istituito dalla stessa legge, ma anche con le competenti commissioni della Camera dei Deputati, anche perché molto spesso gli atti dell'Unione possono riguardare al contempo materie di competenza regionale e materie di competenza statale. E' probabile che attribuendo al Senato i nuovi poteri si dovrà mettere mano alla legge 234, la cui modifica, come chiarisce l'art.117, dovrà essere approvata sia dalla Camera che dal Senato.

In fase ascendente, sul modello di quanto fa lo Stato tedesco, il Governo potrà poi delegare a rappresentanti del Senato la partecipazione all'adozione degli atti dell'UE qualora tali atti riguardino esclusivamente le competenze regionali.

A questo proposito sembrerebbe comunque necessario reintrodurre una funzione di indirizzo e di controllo anche per il Senato ove sia il Governo a negoziare in seno al Consiglio materie che tocchino le competenze regionali. In questo caso dovrebbe farlo in concorso con la Camera, cui spetta il potere fiduciario nei confronti del Governo. Una cooperazione sarà sempre e comunque necessaria: occorre tenere presente che le delegazioni nazionali al Consiglio dell'UE possono essere composte da un numero ristretto di membri, e comunque uno solo di essi può parlare a nome dello Stato membro.

Il nuovo testo dell'art. 55 Cost. dovrebbe comunque specificare che le funzioni "europee" del nuovo Senato si svolgono in cooperazione con il Governo. Inoltre, nelle sedi opportune, si dovrebbe trasformare nuovamente l'attuale Dipartimento delle Politiche europee in un Ministero. Per rafforzare il coordinamento delle politiche europee è infatti opportuno che sia le Camere sia gli altri Ministri interagiscano con un interlocutore di livello ministeriale. un interlocutore di livello ministeriale.

E' ovvio che il dibattito in corso mira ad ampliare la "*job description*" del Senato. Questa potrebbe però costituire anche l'occasione per rendere il meccanismo di partecipazione dell'Italia all'Unione europea più partecipato e più efficiente anche a livello regionale.

* Ordinario di Diritto dell'UE - Direttore CIRDE Università di Bologna.

4 Su tale legge v. Costato-Rossi-Borghini, Commentario alla Legge 24.12.2012 n.24, editoriale scientifica 2015.