

Osservatorio sulle fonti

IN ATTESA DEL ‘NUOVO’ SENATO, UN CANALE DI COLLEGAMENTO PIÙ FLUIDO CON I CONSIGLI REGIONALI NEGLI AFFARI DELL’UNIONE EUROPEA

di Luca Bartolucci*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. I Consigli regionali nel Trattato di Lisbona e il parziale adeguamento dell’ordinamento interno. – 3. La legge n. 234 del 2012 e la perdurante assenza di adeguate procedure (anche di tipo sperimentale) per un collegamento tra i Consigli regionali e le Camere nella partecipazione alla c.d. fase ascendente. – 4. L’accordo della Commissione per le politiche dell’Unione europea del Senato con la Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali e la nascita di nuove procedure sperimentali. – 5. In attesa del nuovo Senato, non solo ‘federatore’, ma anche, potenzialmente, ‘europeizante’. – 6. In particolare, il Senato ‘valutatore’. – 7. Il nuovo Senato ‘delle autonomie’ nel sistema parlamentare euro-nazionale.

The essay builds on the agreement signed by the Committee of the Senate on European Union policies and the Conference of Presidents of Regional Legislative Assemblies, which creates new experimental procedures on the participation of the regions in the ascending phase. The agreement needs to be looked at from the perspective of the new role given to regional parliaments in the Lisbon Treaty. The Italian adjustment to the Lisbon Treaty first with the law 234 of 2012 and then – on a parliamentary level – with some experimental procedures that however have not fully covered the role of regional parliaments and the connection of these with the Parliament have been clearly explained. The agreement arises from the need of designing and introducing experimental procedures for a greater involvement of regional parliaments at a national parliamentary level. Last but not least is a comment to article 55 of the text of the constitutional reform that is currently under discussion. It foresees a Senate representing the autonomies with a major ‘European’ role in the greater picture of the debate over euro-national parliamentary system.

* Dottorando di ricerca in Teoria dello Stato e istituzioni politiche comparate presso l’Università “La Sapienza” di Roma.

Osservatorio sulle fonti

1. Introduzione

Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona si poteva ipotizzare, soprattutto leggendo il Protocollo n. 2, che questo avrebbe potuto svolgere la funzione – almeno in Italia – di ‘grimaldello’ per il riconoscimento di un ruolo dei Consigli regionali dinanzi al Parlamento¹. Così non è stato, finora.

Se per la prima volta i “Parlamenti regionali con poteri legislativi”² venivano direttamente coinvolti in uno dei nuovi poteri tra quelli spettanti ai Parlamenti nazionali³ – in particolare riguardo al controllo sul principio di sussidiarietà – era necessario un adeguamento interno volto alla creazione delle procedure attraverso le quali ‘far agire’ e rendere efficaci e funzionanti tali nuove possibilità. La legge n. 234 del 2012⁴, invero, ha previsto il coinvolgimento dei Consigli regionali, ma in questi casi le disposizioni legislative non sono state sufficienti: senza un ‘intarsio’ coi regolamenti parlamentari⁵ il coinvolgimento dei Consigli regionali nella c.d. fase ascendente era destinato a rimanere sulla carta. Le stesse procedure sperimentali che in entrambe le Camere hanno finora sostituito una modifica sul punto dei rispettivi regolamenti non hanno preso in considerazione il ruolo dei Consigli regionali nella partecipazione alla fase ascendente.

Il dato, peraltro, rispecchia il perdurante atteggiamento ‘difensivo’ delle Camere nei confronti della collaborazione con le Regioni⁶: si pensi all’art. 11 della legge costituzio-

¹ C. FASONE, *Sulle proposte volte ad adeguare la legge n. 11 del 2005 e i regolamenti parlamentari al Trattato di Lisbona*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2010, p. 13.

² Il Protocollo li definisce “Parlamenti regionali con poteri legislativi”. Si utilizza, così, nella traduzione italiana, un’espressione che la Corte costituzionale ha già ritenuto costituzionalmente illegittima: cfr. Corte Cost. sentenze nn. 106 e 306 del 2002. Si v. N. LUPO, *I poteri europei dei Parlamenti nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti*, in *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, a cura di N. LUPO e A. MANZELLA, Torino, Giappichelli, 2014, p. 106.

³ Sulle nuove prerogative che il Trattato di Lisbona ha assegnato ai Parlamenti nazionali cfr. P. KUIVER, *The Treaty of Lisbon, the National Parliaments and the Principle of Subsidiarity*, in *Maastricht Jour. Eur. Comp. Law*, 1/2008, p. 77-83; P. CARETTI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali prima e dopo il Trattato di Lisbona*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, Editoriale scientifica, Napoli, 2011, p. 535-551; M. OLIVETTI, voce *Parlamenti nazionali nell’Unione europea*, in *Dig. disc. Pubbl.*, Agg., 2012, p. 509 s.

⁴ Sulla legge n. 234 del 2012 cfr. 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, p. 837 s.; G. RIVOSECCHI, *La partecipazione dell’Italia alla formazione e attuazione della normativa europea*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, p. 468; A. ESPOSITO, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234, 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. 2/2013.

⁵ Cfr. L. GIANNITI e N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino, 2013, p. 53.

⁶ Si è parlato, in proposito di “regional blindness” dell’Italia: cfr. C. FASONE, *The Relationship between State and Regional Legislatures, starting from the Early Warning Mechanism*, nello special issue di *Perspectives on Federalism* dedicato a *Regional Parliaments in the European Union: A comparison between Italy and Spain*, a cura di E. CASTELLÀ ANDREU, E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, n. 5, 2013, p. 133.

Osservatorio sulle fonti

nale n. 3 del 2001, laddove prevede l'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali con rappresentanti di Regioni ed enti locali, ancora inattuato.

Anche l'ipotesi di riforma del regolamento della Camera attualmente in discussione presso la Giunta per il regolamento, molto ampia e che investe anche il collegamento con l'Unione europea, ignora quasi completamente il ruolo dei Consigli regionali⁷.

Al Senato, invece, qualcosa sembra muoversi. È notizia recente (24 settembre 2014) l'accordo stipulato tra la Commissione politiche dell'Unione europea del Senato e la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali e delle Province autonome. L'accordo prevede l'instaurarsi di alcune procedure sperimentali che collegano i Consigli regionali, attraverso la conferenza dei Presidenti, con la quattordicesima Commissione del Senato negli affari dell'Unione europea.

Tali procedure sperimentali appaiono utili poiché è ormai chiaro da tempo, almeno in dottrina, che nell'Unione europea “si gioca una sorta di competizione tra ordinamenti statali”, nella quale prevale spesso “chi è in grado di elaborare idee e proposte tecnicamente consapevoli e ha un interesse politico forte e mirato e riesce a rappresentarlo in modo tempestivo ed efficace”⁸. La stessa posizione delle Camere quindi “risulta più forte se sono capaci di ‘fare sponda’ con le Regioni e se, nel farlo, le spingono a ‘fare sistema’”⁹. Se Parlamento, Governo e Regioni riescono a ‘far sentire la propria voce’ in modo tempestivo e, per quanto possibile, in modo unitario, avranno dunque senz'altro maggiori possibilità d'incidere nel processo decisionale europeo. Per rendere possibile un'azione tempestiva, però, sono necessarie procedure efficaci e coordinate tra diversi soggetti: tra Camera e Senato, tra Governo e Parlamento e, per quanto riguarda le Regioni, è necessario sia un coordinamento tra di loro che con Governo e Parlamento.

Il Trattato di Lisbona ha offerto anche questa opportunità al Parlamento, d'instaurare un dialogo con i Consigli regionali nell'ambito della verifica della sussidiarietà, per divenire – finalmente – Parlamento “federatore”¹⁰.

La riforma costituzionale attualmente in discussione s'inserisce in tali riflessioni, poiché disegna per il nuovo Senato rappresentativo delle autonomie anche un ruolo ‘eu-

⁷ Cfr. N. LUPO, *I Parlamenti nazionali nell'Unione europea e il principio di sussidiarietà: qualche suggestione per la Camera dei deputati*, in *Amministrazione in cammino*, 29 gennaio 2014; sul punto sia consentito anche un rinvio a L. BARTOLUCCI e C. FASONE, *Le procedure di raccordo con l'Unione europea: un bilancio in attivo, ma con qualche occasione persa*, in *L'ipotesi di revisione del Regolamento all'esame della Giunta per il Regolamento della Camera*, a cura di N. LUPO, in *Speciale – Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2014. Con tale riforma si fa un primo, seppure timido, passo verso la partecipazione dei Consigli regionali. Infatti, ci si limita a ribadire quanto previsto già nella legge n. 234 del 2012 e nel prevedere, all'art. 127, comma 1-ter, che la Commissione che sta esaminando un progetto di atto dell'Unione europea “può consultare i Consigli e le Assemblee delle Regioni e delle Province autonome acquisendone eventuali documenti, osservazioni e proposte”.

⁸ N. LUPO, *L'adeguamento del sistema istituzionale italiano al trattato di Lisbona. Osservazioni sui disegni di legge di riforma della legge n. 11 del 2005*, in *www.astrid.eu*, 2011.

⁹ *Ivi*.

¹⁰ A. MANZELLA, *Il Parlamento federatore*, in *Quaderni costituzionali*, a. XXII, n. 1, marzo 2002.

Osservatorio sulle fonti

ropeo', riunendo in un unico luogo autonomie regionali, Stato e raccordi con l'Unione europea.

2. I Consigli regionali nel Trattato di Lisbona e il parziale adeguamento dell'ordinamento interno

Il ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea può sempre essere considerato sotto un duplice punto di vista. Si possono analizzare le prerogative che hanno, in base all'art. 12 TUE e ai primi due protocolli annessi al Trattato, e quanto effettivamente incidano nei processi decisionali, con quanta e quale efficacia. Oppure, è possibile guardare ai riflessi interni che hanno i poteri europei sull'organizzazione e il funzionamento dei Parlamenti nazionali stessi: in questo senso è possibile analizzare il processo di "europeizzazione"¹¹ dei Parlamenti. I due aspetti, tuttavia, sono inscindibilmente legati. Se nel primo senso, infatti, il ruolo dei Parlamenti nazionali è importante poiché "centrale per il futuro (e il presente) della democrazia europea"¹², è solo grazie all'europeizzazione dei Parlamenti – che da tale ruolo europeo deriva – che questi potranno diventare effettivamente in grado d'essere una risorsa importante per la democrazia europea stessa. Lo stesso vale per la spinta alla modernizzazione dei Parlamenti che l'Unione europea offre. In particolare, col Trattato di Lisbona si offre anche la possibilità ai Parlamenti di collegarsi con le Assemblee legislative regionali. Tale collegamento, se efficace, aiuta proprio a 'fare sistema' e ad incidere maggiormente nel complesso procedimento decisionale europeo.

Se inizialmente le Regioni erano considerate dal diritto europeo solo come destinatarie delle politiche regionali, con l'Atto Unico Europeo¹³ entrano a pieno titolo nel diritto comunitario e inizia un'evoluzione del loro ruolo nell'architettura europea¹⁴. Nel frattempo si moltiplicavano i documenti per "valorizzare la dimensione regionale e quella locale all'interno degli Stati membri: espressioni di tale tendenza sono la Carta europea

¹¹ Cfr. S. FABBRINI, *L'europeizzazione: teorie, comparazioni e implicazioni per l'Italia*, in *L'europeizzazione dell'Italia. L'impatto dell'Unione Europea nelle istituzioni e le politiche italiane*, a cura di S. FABBRINI, Roma-Bari, Laterza, 2003.

¹² N. LUPO, *I Parlamenti nazionali nell'Unione europea e il principio di sussidiarietà: qualche suggestione per la Camera dei deputati*, cit., p. 1.

¹³ In particolare con gli artt. 130-A, 130-B, 130-D e 130-R.

¹⁴ M. CARTABIA e L. VIOLINI, *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari: commento alla legge 4 febbraio 2005, n. 11*, in *Le regioni*, n. 4, 2005, p. 475 s.; M. CARTABIA e V. ONIDA, *Le regioni e l'Unione europea*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo. Parte Generale*, a cura di M. P. CHITI e G. GRECO, Milano, Giuffrè, 2007, p. 991 s.; T. GROPPI, *Unione europea e regioni*, in *Le regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge 11 del 2005*, a cura di G. CARPANI, T. GROPPI, M. OLIVETTI, M. SINISCALCHI, Bologna, 2007, p. 155 s.; P. L. PETRILLO, *Unione europea, Governo nazionale e regioni nella c.d. "fase ascendente" tra azioni di filtro e tentativi di coordinamento*, in *Le regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge 11 del 2005*, cit., p. 17 s.

Osservatorio sulle fonti

delle autonomie locali (1985) e la Carta comunitaria della regionalizzazione (1988)”¹⁵. Col Trattato di Maastricht si prosegue sulla via di inclusione delle Regioni nell’organizzazione dell’Unione, soprattutto istituendo il Comitato delle Regioni¹⁶.

Come è noto, è però col Trattato di Lisbona che si riconosce per la prima volta un ruolo attivo ai Consigli regionali. Innanzitutto, l’art. 4, par. 2, TUE assicura il rispetto dell’identità nazionale “compreso il sistema delle autonomie locali e regionali”. Lo stesso contenuto del principio di sussidiarietà (art. 5, par. 3 TUE) è stato rivisto nel senso di tenere conto, per la valutazione della legittimità dell’azione dell’Unione europea, che gli obiettivi prefissati “non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale”. In relazione a tale profilo, infatti, l’art. 2 del Protocollo sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità afferma che la Commissione europea, prima di proporre un atto legislativo, deve effettuare ampie consultazioni, tenendo conto “se del caso, della dimensione regionale e locale delle azioni previste”¹⁷. Ma è l’art. 6, comma 1, del Protocollo sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità allegato a tale Trattato che in questa sede rileva maggiormente, posto che stabilisce che “spetta a ciascun Parlamento nazionale o a ciascuna camera dei Parlamenti nazionali consultare all’occorrenza i Parlamenti regionali con poteri legislativi”. Con questa disposizione, il Trattato di Lisbona “prosegue nel cammino regionalistico attraverso il quale le Comunità europee prima e l’Unione europea poi hanno superato la ‘cecità federale’ o ‘regional blindness’ che caratterizzava i Trattati istitutivi”¹⁸. Pur essendo incerta l’esatta portata della disposizione, poiché non sembra che faccia nascere un obbligo per i Parlamenti nazionali di consultare i Consigli regionali, ciò non toglie che sia un’occasione per i

¹⁵ C. FASONE, *Le Assemblee legislative regionali e i procedimenti decisionali comunitari: un’analisi di diritto comparato*, in *Nuove regole per nuovi Consigli regionali*, a cura di E. GIANFRANCESCO, V. LIPOLIS, N. LUPO, Napoli, Jovene Editore, 2009, p. 385.

¹⁶ Con l’art. 198-A del Trattato sulla Comunità europea, ora trasfuso nell’art. 305 TFUE. Cfr. B. CARAVITA DI TORITTO, *Il rafforzamento della democrazia locale e regionale nell’Unione Europea*, Bruxelles, Comitato delle Regioni, 2004; nonché M. MASCIA, *Il Comitato delle Regioni nel sistema dell’Unione europea*, Padova, CEDAM, 1996; G. SIRIANNI, *La partecipazione delle Regioni alle scelte comunitarie. Il Comitato delle regioni: organizzazione, funzioni e attività*, Milano, Giuffrè, 1997; L. DOMENICHELLI, *Il contributo del Comitato delle Regioni alla valorizzazione della dimensione regionale nell’Unione europea*, in *Teoria del diritto e dello Stato*, 1-2/2003, p. 250 s.

¹⁷ C. FASONE, *Sulle proposte volte ad adeguare la legge n. 11 del 2005 e i regolamenti parlamentari al Trattato di Lisbona*, cit., p. 13.

¹⁸ M. OLIVETTI, voce *Parlamenti nazionali nell’Unione europea*, cit., p. 543; una delle ragioni di tale silenzio può ritrovarsi, probabilmente, nel fatto che molti processi di decentramento sono avvenuti solo negli anni Novanta. Deve essere rilevato, tuttavia, che l’art. 6 prende in considerazione non tutte le assemblee di tutte le Regioni, ma solamente quelle con poteri legislativi, facendo emergere per la prima volta nel diritto europeo una distinzione tra enti regionali. Assemblee regionali con poteri legislativi si trovano in soli otto Stati membri dell’Unione europea: Austria, Belgio, Finlandia, Germania, Italia, Portogallo, Regno Unito e Spagna (per un totale di 74 Assemblee regionali con poteri legislativi, come calcolato in C. FASONE, *Le assemblee legislative regionali e i processi decisionali comunitari: un’analisi di diritto comparato*, cit., p. 383).

Osservatorio sulle fonti

Parlamenti – e per quello italiano in particolare – di far nascere un dialogo costante con i legislativi regionali e rafforzare così la stessa posizione italiana in sede europea. Si pensi, ad esempio, all'importanza di questa possibilità per quei Parlamenti nazionali in cui le Regioni non sono rappresentate nelle Camere.

3. La legge n. 234 del 2012 e la perdurante assenza di adeguate procedure (anche di tipo sperimentale) per un collegamento tra i Consigli regionali e le Camere nella partecipazione alla c.d. fase ascendente

Sul versante interno, poco è stato fatto finora per applicare tali disposizioni. La legge n. 234 del 2012 – che ha sostituito e abrogato la legge 4 febbraio 2005, n. 11 (c.d. ‘Legge Buttiglione’¹⁹) – pur contenendo “norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea”, per quanto riguarda le norme sui Consigli regionali non fa che ripetere quanto già previsto dai Trattati europei²⁰. La legge, peraltro, è stata approvata dopo quattro anni dalla ratifica italiana del Trattato di Lisbona – avvenuta con la legge 2 agosto 2008, n. 130 – e dopo circa tre anni dall'entrata in vigore del Trattato stesso – l'1 dicembre 2009. Un lungo ritardo dovuto all'inerzia del legislatore italiano²¹; se poi si compara l'esperienza italiana a quella di altri Paesi si può vedere meglio quanto il ritardo sia stato grave e prolungato: si noti, ad esempio, come in altri Stati membri l'adeguamento al Trattato di Lisbona sia avvenuto non solo in modo assai tempestivo (addirittura in alcuni casi prima dell'entrata in vigore del Trattato), ma coi più diversi interventi normativi: dalle riforme costituzionali²² agli interventi legislativi²³ fino ad accordi tra lo Stato centrale e le autonomie territoriali²⁴.

¹⁹ Per un commento di questa legge si v. M. CARTABIA e L. VIOLINI, *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari: commento alla legge 4 febbraio 2005, n. 11*, cit.

²⁰ *Contra* A. ESPOSITO, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234*, cit., p. 43, secondo il quale “il combinato disposto del comma 3 dell'art. 8 e dell'art. 25 codifica in buona misura le modalità con cui nella prassi si è sviluppata la trasmissione alle Camere (e al Governo) delle pronunce espresse in modo crescente dalle Assemblee legislative regionali (secondo le rispettive procedure legislative e regolamentari)”.

²¹ Cfr. G. PICCIRILLI, *Le procedure europee nella legge n. 234 del 2012*, in *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, cit., p. 205 s., dove si rintracciano due possibili motivazioni per tale inerzia. Una prima ragione, teorica, viene rintracciata nella molteplicità di soluzioni per adeguare l'ordinamento interno, quindi “la scelta dello strumento, come già accaduto all'indomani del Trattato costituzionale, dunque, non era affatto scontata e, anzi, avrebbe forse meritato uno spazio maggiore nei dibattiti parlamentari”. Il secondo motivo viene invece rintracciato nella situazione politica e, in particolare, “va ricondotto anzitutto alle vicende interne alla coalizione vincitrice delle elezioni del 2008, che hanno determinato un prolungato “vuoto” nell'indirizzo politico governativo: il Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio è infatti rimasto privo di una guida politica per almeno 9 mesi (dal novembre 2010 al luglio 2011), e anche nel periodo immediatamente precedente versava nella anomala condizione di essere guidato da un Ministro senza portafoglio (il deputato Andrea Ronchi) riconducibile a una formazione politica (Futuro e libertà – Per l'Italia) che dichiarava l'”appoggio esterno” al Governo”.

²² Così in Germania e in Francia: si pensi alla riforma della Legge fondamentale tedesca del 2008 (c.d.

Osservatorio sulle fonti

L'art. 8, comma 3, della legge n. 234 del 2012 stabilisce che le Camere possono consultare, secondo le modalità previste nei rispettivi Regolamenti, i Consigli e le Assemblee delle Regioni e delle Province autonome, in conformità all'articolo 6, primo paragrafo, del Protocollo n. 2". L'art. 9, comma 2 prevede che nel far pervenire alle istituzioni dell'Unione ogni documento utile alla definizione delle politiche europee, le Camere "tengono conto di eventuali osservazioni e proposte formulate dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano ai sensi dell'articolo 24, comma 3, e dalle Assemblee e dai Consigli regionali e delle Province autonome ai sensi dell'articolo 25". L'art. 24, relativo alla partecipazione delle Regioni alla formazione degli atti normativi dell'Unione europea, nomina i Consigli regionali in riferimento all'informazione che devono ricevere: è stabilito che il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari europei trasmetta alla Conferenza delle Regioni e alla Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali gli atti e i progetti di atti europei²⁵. L'art. 25 della medesima legge si occupa, invece, della verifica del rispetto del principio di sussidiarietà e stabilisce che i Consigli regionali possono far pervenire alle Camere le loro osservazioni in tempo utile per l'esame parlamentare, dandone contestuale comunicazione alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali e delle Province autonome: disposizione che ribadisce il contenuto dell'art. 6, comma 1, del Protocollo, senza però prevedere termini o modalità con le quali i Consigli regionali possano far pervenire tali osservazioni. Per rendere la disposizione effettivamente operativa, è necessaria o una modifica dei regolamenti parlamentari oppure, in subordine, l'instaurarsi di una procedura sperimentale. L'accordo di collaborazione (cfr. *infra*, il par. 4.) si posiziona in questo secondo filone.

La legge n. 234 del 2012 contiene poi una novità, non prevista dal Trattato di Lisbona: l'art. 9 disciplina infatti la partecipazione regionale anche al c.d. dialogo politico tra Parlamento e istituzioni europee, che si basa sulla trasmissione dalla Commissione al Parlamento – e viceversa – di un flusso di documenti sui processi decisionali europei, che si pone ben oltre il controllo di sussidiarietà²⁶. L'art. 9, c. 2 della l. n. 234 del 2012

Föderalismusreform II) e alle leggi costituzionali francesi nn. 2008-103 del 4 febbraio 2008 e 2008-724 del 23 luglio 2008, con le quali è stato modificato il Titolo XV della Costituzione dedicato all'Unione europea, in particolare dall'art. 88-1 all'art. 88-7.

²³ Si pensi alla legge tedesca del 22 settembre 2009 oppure alla legge spagnola del 22 dicembre 2009, n. 24.

²⁴ Sui raccordi tra Stato centrale e autonomie territoriali dopo il Trattato di Lisbona, si v. il caso belga, su cui cfr. P. POPELIER, W. VANDENBRUWAENE, *The Subsidiarity Mechanism as a Tool for Inter-level Dialogue in Belgium: On "Regional Blindness" and Cooperative Flaws*, in *Eur. Const. Law Rev.*, 2/2011, p. 204-228 e M. ROMANIELLO, *Beyond the Constitutional "bicameral blueprint": Europeanisation and national identities in Belgium*, in *Democracy and subsidiarity in the EU*, in *Democracy and subsidiarity in the EU*, a cura di M. CARTABIA, N. LUPO, A. SIMONCINI, Bologna, Il Mulino, 2013, p. 285 s.

²⁵ Si v., in proposito, C. Odone, *La collaborazione in fase ascendente tra il parlamento e le assemblee legislative regionali: cinque casi pratici ed alcune riflessioni*, in *Federalismi.it*, 2 aprile 2013, p. 5 s.

²⁶ Il dialogo politico è ormai estremamente sviluppato: si pensi che "il numero complessivo di pareri pervenuti dai parlamenti nazionali è considerevolmente aumentato negli ultimi anni, ma sembra essersi

Osservatorio sulle fonti

stabilisce a tal proposito che i documenti approvati dalle Camere nella fase ascendente “tengono conto di eventuali osservazioni e proposte formulate dalle Regioni”. È un passaggio della legge significativo, poiché si riconosce la necessità, in questo modo, di dare un seguito parlamentare alle eventuali osservazioni regionali.

La legge, dunque, non fa che ribadire quanto disposto dal Trattato (escluso l'art. 9): manca, però, quel necessario ‘intarsio’ coi regolamenti parlamentari che renda effettive tali procedure. Le Camere, infatti, non hanno adeguato i rispettivi regolamenti interni ai nuovi poteri europei.

Sebbene l'art. 8, comma 3, della legge n. 234 del 2012 rinvii espressamente ai regolamenti parlamentari la disciplina della modalità di consultazione dei Consigli regionali²⁷, rimangono in questo modo del tutto indefinite le procedure attraverso le quali questa consultazione si dovrebbe porre in essere, lasciando ad un'assoluta discrezionalità delle Camere la possibilità della consultazione. Una procedura di tipo *top-down* (dalle Camere ai Consigli regionali), che ignora il fatto che finora, invece, sono stati i Consigli regionali stessi ad attivarsi inviando alle Camere le loro osservazioni quando l'hanno ritenuto necessario.

Non vi è poi un termine temporale preciso, di fondamentale importanza, entro cui i Consigli regionali possano inviare alle Camere le osservazioni sul controllo di sussidiarietà: si stabilisce soltanto che le osservazioni pervengano alle Camere “in tempo utile per l'esame parlamentare”. Termine che, invece, è essenziale posto che ogni Camera ha in tutto otto settimane per l'invio alla Commissione delle proprie *reasoned opinions* sulla sussidiarietà: serve dunque un termine che permetta non solo ai Consigli regionali un minimo di tempo per l'esame del progetto di atto europeo, ma che permetta poi anche alle Camere d'avere il tempo di esaminare e di tenere conto dei pareri regionali.

Si è proceduto, in assenza di riforme dei regolamenti parlamentari²⁸, con alcune procedure sperimentali, nate con due pareri (del 6 ottobre 2009 e del 14 luglio 2010) della Giunta per il regolamento alla Camera e con una lettera del Presidente del Senato ai Presidenti delle Commissioni permanenti²⁹ (1 dicembre 2009³⁰). Tali procedure sperimentali, peraltro, non s'estendono a tutti i profili e alle possibilità che il Trattato di Lisbona ha previsto per i Parlamenti nazionali, ma si limitano, essenzialmente, a disciplinare il controllo di sussidiarietà. In particolare, per quel che qui rileva, poco dicono ri-

stabilizzato a poco più di 600 l'anno (cfr. Relazione annuale 2013 sui rapporti tra la Commissione europea e i parlamenti nazionali, COM(2014) 507 final, Bruxelles, 5.8.2014).

²⁷ Peraltro non è l'unica volta che tale legge rinvia ai regolamenti parlamentari per la disciplina di particolari procedure: si v. anche l'art. 4, comma 4; l'art. 7, comma 1; l'art. 8, comma 1.

²⁸ Sulla necessità di una riforma dei regolamenti parlamentari dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, si v. G. RIVOCCHI, *La riforma dei regolamenti parlamentari dopo il Trattato di Lisbona: un'occasione mancata*, in *Osservatoriosullefonti*, 3/2009; e C. FASONE, *Gli effetti del Trattato di Lisbona sulla funzione di controllo parlamentare*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2/2011, pp. 353-391.

²⁹ Il testo della lettera non risulta essere mai stato pubblicato; il suo contenuto si può desumere dalle ricostruzioni della dottrina (in particolare, in M. OLIVETTI, *Parlamenti nazionali nell'Unione europea*, cit., p. 537).

³⁰ Data d'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

Osservatorio sulle fonti

guardo alla partecipazione dei Consigli regionali, neanche per quanto riguarda lo stesso controllo di sussidiarietà cui i Consigli regionali dovrebbero partecipare in base al già citato art. 6, comma 1, del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

In assenza anche di procedure sperimentali, vengono tutt'ora utilizzate procedure non specificamente dedicate, che quindi non innovano quegli elementi che invece avrebbero bisogno d'adeguata disciplina. Alla Camera le deliberazioni dei Consigli regionali sono trasmesse, senza essere assegnate formalmente, alle commissioni competenti, in base all'art. 127 del regolamento, e alla Commissione per le politiche dell'Unione europea, che possono tenerne conto ai fini delle proprie pronunce, sia sulla sussidiarietà sia sul merito. Per il resto si usano le procedure conoscitive ordinarie e, in particolare, le disposizioni dell'art. 79, commi 4, 5 e 6, del Regolamento relative all'istruttoria legislativa, con possibilità di svolgere audizioni delle Assemblee regionali o della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee regionali.

Al Senato, invece, le deliberazioni dei Consigli relative a progetti di atti dell'Unione europea, sia riguardanti il controllo di sussidiarietà sia il merito ricadono nella disciplina di cui all'art. 138, primo comma, del Regolamento sui 'voti delle Regioni'. Sono pertanto annunciate in Assemblea e assegnate alle Commissioni competenti per materia³¹. Questo strumento ha conosciuto un risveglio³² proprio grazie al suo utilizzo per la partecipazione dei Consigli regionali alla fase ascendente. I Consigli regionali inviano al Senato pareri su questioni europee di loro interesse e questi sono esaminati dalle commissioni competenti. Questi 'voti' sono aumentati considerevolmente³³ dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona poiché in mancanza di ogni altra possibilità che possa regolare la partecipazione dei Consigli nei 'meccanismi di allerta precoce', i Consigli regionali hanno cominciato a trasmettere le loro opinioni ed osservazioni, in particolare al Senato, grazie a questa possibilità che offre il regolamento³⁴.

Nonostante fino al 2012 Parlamento e Governo abbiano sostanzialmente ignorato la dimensione regionale del Trattato di Lisbona, lo stesso non può dirsi per le Regioni e i Consigli regionali che non solo hanno mostrato grande impegno nel revisionare i loro Statuti, approvare leggi e modificare i regolamenti consiliari, ma hanno anche iniziato ad inviare osservazioni al Parlamento, soprattutto attraverso l'istituto dei voti regionali. Il Senato, dal canto suo, ha 'aiutato' la rivitalizzazione dell'istituto dei voti regionali in-

³¹ A. ESPOSITO, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234*, cit., p. 43.

³² Erano infatti stati previsti nell'assetto costituzionale prima della riforma del Titolo V.

³³ Negli anni 2013/2014 la partecipazione delle Assemblee legislative regionali al controllo di sussidiarietà e al dialogo politico si è sostanziata in 21 pareri (in particolare, 8 dal Consiglio regionale dell'Abruzzo; 4 dal Consiglio dell'Emilia Romagna; 2 da quello del Friuli Venezia Giulia; 2 dal Consiglio lombardo; 4 da quello delle Marche e 1 dall'Assemblea Regionale Siciliana). Si v. l'allegato all'Audizione informale della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome presso la XIV Commissione politiche dell'Unione europea del Senato della Repubblica, Senato della Repubblica, 30 ottobre 2014.

³⁴ C. FASONE, *The Relationship between State and Regional Legislatures, starting from the Early Warning Mechanism*, cit., p. 129.

Osservatorio sulle fonti

formando i Consigli regionali attraverso la Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali sui progetti di atti europei e sui documenti che devono essere esaminati, sia sulle competenze interessate e prima che sia scaduta la *deadline* di otto settimane prevista per il controllo di sussidiarietà³⁵.

4. L'accordo della Commissione per le politiche dell'Unione europea del Senato con la Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali e la nascita di nuove procedure sperimentali

Nella seduta del 24 settembre 2014, la 14^a Commissione permanente (Politiche dell'Unione europea) del Senato ha approvato, in base all'art. 50, comma 2 r. S., una risoluzione (DOC. XXIV, N. 35), a conclusione dell'esame dell'affare assegnato sulla collaborazione tra la Commissione Politiche dell'Unione europea del Senato e la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome. Relatore dell'accordo è stato il Presidente della Commissione, Vannino Chiti (PD). L'accordo, infatti, prevede di “mettere in campo, in modo continuativo e sistematico, una strategia di collaborazione tra la Commissione Politiche dell'Unione europea del Senato e la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali”, soprattutto per quanto riguarda la verifica del rispetto del principio di sussidiarietà, l'esame dei pareri espressi nell'ambito del dialogo politico con la Commissione europea e l'esame del Programma di lavoro della Commissione europea.

Si deve segnalare peraltro che la Commissione politiche dell'Unione europea del Senato si era già attivata in tal senso, nel marzo 2014, istituendo al suo interno una sottocommissione *ad hoc*: la Sottocommissione per i rapporti con le regioni in tema di politiche dell'unione europea³⁶, mostrando, già prima di quest'accordo, una certa sensibilità sul tema.

Con l'accordo in commento si mira, in particolare, ad un coinvolgimento dei Consigli regionali sui principali temi di interesse comune. L'accordo assume particolare interesse per due ordini di motivazioni: innanzitutto a causa dell'innovativo canale di collegamento che propone tra Camere e Consigli regionali e, in secondo luogo, per il collegamento col nuovo ruolo del Senato previsto dal disegno di legge di revisione costituzionale attualmente in discussione, che lega ad un Senato rappresentativo anzitutto delle Regioni questo nuovo ruolo ‘europeo’.

La risoluzione propone alcune procedure sperimentali: l'audizione di rappresentanti della Conferenza presso la Commissione Politiche dell'Unione europea del Senato per la discussione dei *dossier* europei a carattere generale ritenuti di interesse comune, a partire dal Programma legislativo e di lavoro annuale della Commissione europea;

³⁵ *Ibidem*, p. 133.

³⁶ La Sottocommissione è istituita con lo scopo di “esaminare, in funzione istruttoria, le questioni inerenti alle politiche dell'Unione europea in rapporto alle competenze delle Regioni e delle Province autonome” (Si v. il resoconto della seduta della Commissione politiche dell'Unione europea del Senato di mercoledì 12 marzo 2014).

Osservatorio sulle fonti

l'audizione informale di rappresentanti della Conferenza presso la Commissione Politiche dell'Unione europea del Senato prima delle riunioni in cui siano discusse tematiche di interesse comune; l'individuazione, al fine di una concreta attuazione dell'articolo 8, comma 3, dell'articolo 9, comma 2, e dell'articolo 25 della legge n. 234 del 2012, di una procedura standard che consenta alle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome di essere informate preventivamente in merito al calendario delle sedute della Commissione Politiche dell'Unione europea del Senato, così permettendo alle stesse di far pervenire le proprie osservazioni e le proprie proposte in tempo utile per l'esame parlamentare; l'impegno della Commissione Politiche dell'Unione europea del Senato a dare evidenza, nelle proprie deliberazioni sulle singole proposte europee, dei punti qualificanti sollevati dalle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome; all'inizio dell'anno, la Commissione Politiche dell'Unione europea del Senato e la Conferenza organizzano, con i propri componenti, un incontro di programmazione e confronto politico sui principali temi di interesse comune.

Innanzitutto, con queste procedure s'individua un referente per la Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali nella Commissione per le politiche dell'Unione europea del Senato.

La prima delle procedure sperimentali previste (l'audizione di rappresentanti della Conferenza presso la Commissione Politiche dell'Unione europea del Senato per la discussione dei dossier europei a carattere generale ritenuti di interesse comune, a partire dal Programma legislativo e di lavoro annuale della Commissione europea) sembra di particolare interesse. Mira, infatti, a unire il coinvolgimento della Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali alla fase di programmazione legislativa europea. Un ruolo di primaria importanza hanno oggi gli atti di programmazione dell'Unione europea che stabiliscono con largo anticipo le priorità legislative e politiche³⁷. Se il Parlamento vuole concorrere alla determinazione dell'indirizzo politico nazionale negli affari europei, questa fase non può che divenire centrale. Il coinvolgimento, tramite audizione, di rappresentanti della Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali non può che essere estremamente utile per conoscere fin da subito la posizione dei legislativi regionali. Questa procedura sperimentale può essere letta congiuntamente all'ultima, che prevede che all'inizio dell'anno la Commissione Politiche dell'Unione europea del Senato e la Conferenza organizzano, con i propri componenti, un incontro di programmazione e confronto politico sui principali temi di interesse comune.

Vi è poi la nuova procedura che prevede l'individuazione, al fine di una concreta attuazione dell'articolo 8, comma 3, dell'articolo 9, comma 2, e dell'articolo 25 della legge n. 234 del 2012, di una procedura standard che consenta ai consigli regionali di essere informati preventivamente in merito al calendario delle sedute della Commissione Politiche dell'Unione europea del Senato, così permettendo agli stessi di far pervenire le proprie osservazioni e le proprie proposte in tempo utile per l'esame parlamentare. In

³⁷ Si v. F. BIENTINESI, *Brevi note sui programmi legislativi ed operativi delle istituzioni europee all'esame del Parlamento italiano*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1, 2006, p. 153 s.

Osservatorio sulle fonti

questo caso, anziché stabilire un termine fisso per l'invio di osservazioni dei Consigli regionali, si prevede un ulteriore rinvio ad una successiva procedura standard che permetta d'inviare le osservazioni in tempo per l'esame parlamentare. Sarà dunque compito della nuova procedura standard l'individuazione di un termine ragionevole che permetta non solo ai Consigli regionali di avere il tempo d'analizzare le proposte legislative europee, ma anche al Senato d'analizzare le stesse proposte tenendo conto delle eventuali osservazioni regionali.

Vi è poi l'impegno della Commissione Politiche dell'Unione europea del Senato a dare evidenza, nelle proprie deliberazioni sulle singole proposte europee, dei punti qualificanti sollevati dai Consigli regionali. Si prende così l'impegno di dare un seguito alle osservazioni regionali, sempre nell'ottica di rafforzare la posizione italiana che, se unitaria tra Parlamento, Consigli regionali e Governo, può senza dubbio avere più peso dinanzi le istituzioni dell'Unione.

In generale, pare che queste procedure possano essere estremamente utili a collegare più efficacemente i Consigli regionali, per conto della Conferenza, al Senato e in particolare alla Commissione per le politiche dell'Unione europea. Tramite queste procedure, se saranno sviluppate adeguatamente e se a queste sarà dato seguito, i Consigli regionali avranno gli strumenti per interloquire utilmente col Senato negli affari dell'Unione europea e ad uscirne rafforzata sarà la posizione dell'Italia nel panorama europeo. Si deve a tal proposito segnalare come la Camera dei deputati – almeno per il momento – non abbia assunto una iniziativa simile.

5. In attesa del nuovo Senato, non solo 'federatore', ma anche, potenzialmente, 'europeizzante'

Nella riforma costituzionale attualmente in discussione (approvata in prima deliberazione dal Senato l'8 agosto 2014) il cambiamento di ruolo e composizione del Senato è, com'è noto, uno degli aspetti più qualificanti. Il nuovo Senato, in base all'art. 55, rappresenta le istituzioni territoriali.

Il Senato, secondo l'art. 57 Cost., sarebbe composto da novantacinque senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali e da cinque senatori che possono essere nominati dal Presidente della Repubblica³⁸. I novantacinque senatori che rappresentano le istitu-

³⁸ È già molto ampia la letteratura sulla riforma costituzionale in discussione e, in particolare, sulla composizione del nuovo Senato. Cfr., almeno, A. MANZELLA, *La riforma del bicameralismo*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2013; R. BIFULCO, *Il Senato che verrà: Assemblea legislativa o Conferenza camuffata?*, in www.confronticostituzionali.eu, 21 marzo 2014; F. BILANCIA, *Oltre il bicameralismo paritario. Osservazioni a margine del ddl Renzi*, in www.costituzionalismo.it, 2 aprile 2014; C. FUSARO, *A proposito del progetto di legge costituzionale del governo Renzi*, in www.astrid-online.it, 4 aprile 2014; A. CERRI, *Prime riflessioni interlocutorie sul progetto di riforma costituzionale*, in *Astrid-rassegna*, 8 aprile 2014; E. CHELI, *Ma questo è vero bicameralismo? (dubbi e suggerimenti in ordine al progetto di riforma costituzionale presentato dal governo)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2014; A. RUGGERI, *Note minime a prima lettura del disegno Renzi di riforma costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 8, 2014.

Osservatorio sulle fonti

zioni territoriali sono eletti dai Consigli regionali tra i propri componenti, con metodo proporzionale, e nella misura di uno per ciascuno tra i Sindaci dei Comuni dei rispettivi territori. Poiché la durata del mandato coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali in cui sono stati eletti, si configura un Senato come organo ‘continuo’³⁹.

Per quanto riguarda le funzioni del Senato, è da rilevare che durante la prima lettura sono state incrementate in modo non indifferente rispetto al testo della riforma presentata dal Governo. Tra le funzioni aggiunte vi è il ruolo ‘europeo’ del nuovo Senato.

Il nuovo Senato rappresentativo delle autonomie (anche se sempre denominato “Senato della Repubblica”, coerentemente con l’art. 114 Cost. in base al quale della Repubblica fanno parte enti locali, Regioni e Stato) non è più legato col rapporto fiduciario al Governo. Al nuovo Senato, oltre ad esercitare insieme e paritariamente alla Camera il procedimento legislativo solo in alcuni casi (art. 70: “per le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali, per le leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali in materia di tutela delle minoranze linguistiche, di *referendum* popolare, per le leggi che danno attuazione all’articolo 117, secondo comma, lettera *p*), per la legge di cui all’articolo 122, primo comma, e negli altri casi previsti dalla Costituzione) vengono assegnate nuove funzioni tra le quali, come previsto dal nuovo art. 55 Cost. vi è quella ‘europea’⁴⁰. È previsto, infatti, che il Senato “esercita funzioni di raccordo tra l’Unione europea, lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica”, nonché “partecipa alle decisioni dirette alla formazione e all’attuazione degli atti normativi e delle politiche dell’Unione europea e ne valuta l’impatto”. Il Senato disegnato dalla riforma è un Senato delle autonomie, che sembra trovare proprio nel rapporto con le istituzioni dell’Unione europea una delle sue ragioni d’essere, nonché nel trovare ‘al centro’, cioè a livello statale, un luogo di raccordo con le Regioni, anche per far diminuire quel contenzioso tra Stato e Regioni dinanzi alla Corte costituzionale esploso dopo la riforma costituzionale del 2001.

Alcuni spunti simili erano peraltro contenuti anche nella relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali istituita dal governo Letta. Qui s’affermava, tra le altre cose, che “il Senato, infine, può ricoprire un particolare ruolo, nel rafforzato quadro dell’Unione Europea, soprattutto per la specifica capacità di interloquire con le autonomie territoriali, tanto come presidio al principio di sussidiarietà, quanto per la valutazione delle proposte legislative della UE”⁴¹.

Come è stato osservato, per procedere oggi ad una riforma del bicameralismo italiano, è necessario che con tale riforma si raggiungano due obiettivi essenziali: in primo luogo, che la riforma sia “un’occasione di rafforzamento dei meccanismi di integrazione politica e di consolidamento dell’unità nazionale, che da sempre [...] è un problema prioritario del nostro Paese” e, in secondo luogo, che il sistema risultante dalla riforma

³⁹ Non ci sarà, cioè, un momento di rinnovo complessivo dell’organo.

⁴⁰ Sul ruolo ‘europeo’ delle ‘seconde camere’ cfr. P. KIIVER, *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity. Constitutional theory and empirical reality*, Routledge, Oxon, 2012, p. 64 s.

⁴¹ Cfr. <http://riformecostituzionali.gov.it/documenti-della-commissione/relazione-finale.html>, del 17 settembre 2013.

Osservatorio sulle fonti

costituzionale fornisca “strumenti più efficaci di partecipazione consapevole ai processi decisionali trascendenti la dimensione dello Stato”⁴². Ebbene, sembra che il Senato disegnato dalla riforma soddisfi entrambe queste esigenze complementari. Infatti, una camera rappresentativa delle Regioni e collegata all’Unione europea potrebbe sia “assorbire con maggiore efficacia le spinte centrifughe” e permettere di “comporre e governare le complessità, elaborando al centro politiche condivise da applicare – fatalmente – in periferia”⁴³, sia al tempo stesso essere d’aiuto per una partecipazione più attenta alla fase ascendente, che porta a politiche e normative con forte impatto sui territori e sulle stesse istituzioni regionali. In questo senso, la riforma appare particolarmente elegante e bilanciata. Come al solito, molto potrà dirsi riguardo la sua concreta funzionalità solo dopo aver verificato come verrà implementata – sempre che sia approvata in via definitiva – sia a livello legislativo che dei regolamenti parlamentari, lungi dall’essere sufficiente la riforma del solo testo costituzionale per rendere una camera così concepita incisiva nelle sue funzioni.

Invero, riguardo la necessaria implementazione della riforma costituzionale, sul punto si rimane piuttosto vaghi, non facendosi riferimento, nel testo, ad una legge futura che completi il quadro. Sembra invece necessaria una disciplina legislativa che, superando le previsioni della legge n. 234 del 2012, prenda atto del nuovo ruolo europeo del Senato. Qui sorge uno dei primi dubbi: questa eventuale legge, infatti, non rientra tra quelle bicamerali paritarie previste dalla stessa riforma costituzionale. Evidentemente, se al Senato viene assegnato un ruolo europeo privilegiato, sembra paradossale non farlo partecipare in posizione di parità con la Camera dei deputati all’elaborazione della legge che puntualizzerà i contenuti e le modalità in cui s’articolerà tale ruolo europeo⁴⁴.

Lo stesso può dirsi per i disegni di legge che autorizzano la ratifica dei Trattati europei: anche in questo caso è previsto che il Senato abbia la semplice possibilità di proporre modifiche al testo, e il potere della Camera di superare tali proposte a maggioranza assoluta (art. 70, comma 4, e art. 80). Sembra strano anche in questo caso non prevedere un coinvolgimento paritario del Senato, posto che le norme dei Trattati fungono “da parametro di legittimità costituzionale delle norme statali e regionali e incidano profondamente sulle competenze delle regioni”⁴⁵.

Per quanto riguarda i regolamenti parlamentari è indubbio che, se la riforma costituzionale entrerà in vigore, diverrà opportuno intervenire più che incisivamente sul regolamento del Senato – forse riscrivendolo integralmente – per adattarlo al nuovo ruolo. In particolare, ci si può interrogare sulla futura ed eventuale esistenza presso il nuovo Senato di una Commissione per le politiche dell’Unione europea. Se, infatti, tutta

⁴² M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo, oggi*, in *Rivista AIC*, n. 2/2014, p. 5.

⁴³ *Ibidem*, p. 9.

⁴⁴ Sul punto cfr. A. RUGGERI, *Quali insegnamenti per la riforma costituzionale dagli sviluppi della vicenda regionale?*, in *Rivista AIC*, n. 4/2014, p. 13 e C. SALAZAR, *Il procedimento legislativo e il ruolo del nuovo Senato*, settembre 2014, in *ISSiRFA*.

⁴⁵ E. BINDI, *L’esigenza di rafforzamento dell’Esecutivo: alla ricerca del tempo perduto*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2014, p. 6.

Osservatorio sulle fonti

l'istituzione è titolare di un ruolo europeo, potrebbe anche giustificarsi la scelta di non proseguire nel solco della recente tradizione di una commissione appositamente dedicata. Tuttavia, la soluzione prospettata dall'attuale art. 144, comma 5, del regolamento del Senato – ampiamente utilizzato dalla Commissione Politiche dell'Unione europea – attraverso il quale la Commissione consultata può sostituirsi alla Commissione competente in caso di inerzia⁴⁶, continuerebbe a giustificare ampiamente l'esistenza della quattordicesima commissione, la quale potrebbe rimediare ad eventuali inerzie, anche dovute a possibili 'sviste' o dimenticanze delle altre commissioni su importanti progetti di atti europei. È possibile individuare un'altra ragione a favore del mantenimento di una commissione permanente specificamente dedicata ai rapporti con l'Unione europea. Qualora infatti una tale commissione venisse eliminata, si porrebbe il problema, di non facile soluzione, di chi far partecipare alla COSAC, la Conferenza degli Organi specializzati in Affari Comunitari⁴⁷.

Se è consentita un'osservazione critica, c'è da rilevare che forse si sarebbe potuti essere più coraggiosi nell'attribuzione del ruolo europeo del Senato, prevedendo una "ulteriore estensione di questa competenza, in modo tale che il Senato delle autonomie possa svolgere davvero un ruolo determinante come 'motore dell'europeizzazione' del Paese", proprio alla luce di quella funzione di integrazione della rappresentanza generale⁴⁸. Infatti, un ruolo ancora maggiore del Senato nella fase ascendente avrebbe potuto migliorare decisamente anche il recepimento della normativa europea, che tutt'oggi rimane un tasto dolente per lo Stato italiano, nonostante l'intelligente 'sdoppiamento' della legge comunitaria che la stessa legge n. 234 del 2012 ha operato⁴⁹. Il Senato avrebbe così la possibilità, partecipando direttamente alla fase ascendente, di essere più pronto e preparato per la successiva fase discendente, posto che le due fasi sono inestricabilmente legate e che quei Paesi nei quali Parlamento e Governo partecipano più attivamente e attentamente alla fase ascendente sono gli stessi che hanno meno problemi nel successivo recepimento⁵⁰.

⁴⁶ D. A. CAPUANO, *Il Senato e l'attuazione del trattato di Lisbona, tra controllo di sussidiarietà e dialogo politico con la Commissione europea*, in *Amministrazione in cammino*, 28/01/2011.

⁴⁷ Sulla cooperazione interparlamentare si v., da ultimo, A. ESPOSITO, *La cooperazione interparlamentare: principi, strumenti, prospettive*, in *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, cit., p. 133 s.

⁴⁸ F. CLEMENTI, *Non un senato "federale", ma un senato "federatore". Prime note sul disegno di legge di riforma costituzionale del governo Renzi*, in *Federalismi*, n. 8/2014, p. 7.

⁴⁹ Sulla prima applicazione della legge di delegazione europea e della legge europea sia consentito un rinvio a L. BARTOLUCCI, *"Legge di delegazione europea" e "Legge europea": obiettivi e risultati di una prima volta*, in *Amministrazione in cammino*, gennaio 2014.

⁵⁰ *Contra* cfr. C. SPRUNG, *Il processo di formazione del diritto comunitario e la sua (non) influenza nella fase di attuazione: il ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea*, in *Il ruolo del governo nella formazione e applicazione del diritto dell'Unione Europea. Le peculiarità di un sistema costituzionale multilivello*, a cura di S. BARONCELLI, Torino, Giappichelli, 2008, p. 40 e P. CARETTI, *Il ruolo delle Regioni nella formazione e attuazione del diritto comunitario*, in *Il ruolo del governo nella formazione e applicazione del diritto dell'Unione Europea*, cit., p. 250, argomentando principalmente con la considerazione che in Italia, per un lungo periodo, un unico soggetto, il Governo, si occupava di entrambe le fasi e questo non impediva che si toccassero punte molto alte di inadempienza dello Stato italiano sul piano

Osservatorio sulle fonti

Per quanto riguarda la fase del recepimento della normativa europea, la riforma solleva qualche ulteriore perplessità. Infatti, il testo della riforma, all'art. 70, comma 4, prevede tra le altre cose che per una serie di leggi, tra cui “la legge che stabilisce le forme e i termini per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea”, la Camera dei deputati può non conformarsi alle modificazioni proposte dal Senato della Repubblica solo pronunciandosi nella votazione finale a maggioranza assoluta dei componenti. Innanzitutto, non è chiaro se con l'espressione “la legge che stabilisce le forme e i termini per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea” ci si riferisca alla sola legge di delegazione europea o anche alla legge europea; il dato testuale, al singolare, farebbe propendere per una sola di queste due e, in particolare, per la legge di delegazione europea, che contiene “forme e termini per l'adempimento degli obblighi”, mentre la legge europea interviene direttamente sulla legislazione.

D'altronde se, come sembra, ci si riferisce alla sola legge di delegazione europea, non si capisce perché non si sia usata direttamente l'espressione “legge di delegazione europea”. Una possibile ragione può rintracciarsi nel ‘timore’ di un eventuale futuro cambio di denominazione della legge di delegazione europea che avrebbe reso necessaria un'ulteriore riforma del testo costituzionale.

Se però si include nell'espressione anche la legge europea, allora la posizione non pare del tutto condivisibile, poiché destinata a recepire atti comunitari che incidono anche nella sfera regionale⁵¹. Lo stesso discorso, peraltro, può farsi per la legge di delegazione europea: qui, però, il problema è duplice. Se, infatti, non sembrano esserci dubbi sul fatto che i futuri decreti legislativi adottati dal Governo sulla base della legge di delegazione europea incideranno anche sulla sfera regionale, allo stesso tempo appare problematico coinvolgere un Senato che non è legato al Governo dal rapporto di fiducia nel conferimento di deleghe legislative⁵².

dell'attuazione interna delle norme europee. Peraltro, si deve rilevare come il fatto che un unico soggetto si occupasse di entrambe le fasi è un dato poco significativo, se entrambe quelle fasi erano sistematicamente trascurate. Se è vero poi che dietro ogni disposizione c'è una storia di rappresentanza e di dialettica istituzionale, ciò è tanto più vero nel processo decisionale dell'Unione europea: qui gli atti normativi hanno una storia prima, e una dopo, indissolubilmente legate. In quest'ottica, la stessa distinzione tra fase ascendente e fase discendente appare macchinosa e “rischia di essere ingannevole: i processi decisionali, nazionali ed europei, tendono ad essere processi continui, con una opera costante di manutenzione e di correzione delle regole appena entrate in vigore” (Cfr. N. LUPO, *L'adeguamento del sistema istituzionale italiano al Trattato di Lisbona*, cit., p. 2).

⁵¹ Di quest'opinione M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo, oggi*, cit., p. 12, “Meritevole di una specifica riflessione, infine, è il caso della legge europea, che a mio parere potrebbe e dovrebbe essere bicamerale. Anche in questo, infatti, si dovrebbe esprimere il collegamento tra azione delle istituzioni sovranazionali ed effetti nei territori e il Senato dovrebbe dare prova di essere un'istituzione idonea a rafforzare la capacità dello Stato di raccogliere le nuove sfide del presente”.

⁵² In tal senso M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo, oggi*, cit., p. 12, secondo il quale vi sono leggi che non possono essere bicamerali: “il criterio della loro identificazione è dato dalla riserva della fiducia alla sola Camera, che esclude la possibilità di coinvolgere il Senato nella legislazione in cui è implicato il rapporto fiduciario. Così, dovrebbero essere monocamerali le leggi di conversione dei decreti

Osservatorio sulle fonti

Peraltro la legge di delegazione europea non contiene solo deleghe legislative ma può contenere, tra le altre cose⁵³, in base all'art. 30, comma 2, lett. g della legge n. 234 del 2012 “disposizioni che individuano i principi fondamentali nel rispetto dei quali le regioni e le province autonome esercitano la propria competenza normativa per recepire o per assicurare l'applicazione di atti dell'Unione europea nelle materie di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione”.

Certo è che tali funzioni richiedono una specializzazione non indifferente e il fatto d'aver un Senato composto da consiglieri regionali e, dunque, *'part-time'* potrebbe essere molto problematico per un utile svolgimento di tali funzioni⁵⁴. Tanto più se l'apparato amministrativo del Senato stesso dovesse essere depotenziato. A tal proposito è necessario fare almeno un cenno all'art. 39 del disegno di legge di revisione costituzionale, laddove prevede il ruolo unico per i dipendenti di Camera e Senato. Si prevede, infatti, che entro la legislatura in corso alla data d'entrata in vigore della riforma la Camera e il Senato provvedano, secondo criteri di efficienza e razionalizzazione, “all'integrazione funzionale delle amministrazioni parlamentari”, istituendo “il ruolo unico dei dipendenti del Parlamento, formato dal personale di ruolo delle due Camere”. Come influirà tale riorganizzazione delle amministrazioni delle due Camere, soprattutto sulle nuove funzioni del Senato, non è semplice da prevedere.

Al di là di tali pur rilevanti criticità, sembra doversi lo stesso salutare con favore la scelta del nuovo Senato non solo “federatore”, ma di una camera alta che, *'europeizzandosi'* possa essere luogo privilegiato nonché strumento per una necessaria e maggiore *'europeizzazione'* dell'Italia.

6. In particolare, il Senato *'valutatore'*

Oltre a tale ruolo europeo, la riforma prevede per il Senato anche altre funzioni. In particolare, in base all'art. 55, quinto comma, il Senato “partecipa alle decisioni dirette

legge, le leggi di delegazione legislativa, le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali e, a mio avviso, la stessa legge di bilancio e la manovra connessa”. Invece, sulla possibilità d'includere la legge di delegazione europea tra le leggi bicamerali si pronuncia E. CHELI, *Ma questo è vero bicameralismo? (dubbi e suggerimenti in ordine al progetto di riforma costituzionale presentato dal governo)*, cit., p. 3, secondo il quale “ai fini della costruzione di un corretto impianto di bicameralismo differenziato su base territoriale occorrerebbe, a mio avviso, in primo luogo orientare il progetto verso un rafforzamento della presenza del Senato nell'esercizio della funzione legislativa, attraverso un'estensione della categoria delle leggi bicamerali in grado di includervi sia le leggi destinate a incidere sull'organizzazione e sulle funzioni degli enti locali, sia la legge europea e la legge di delegazione europea, in quanto destinate a recepire atti comunitari destinati a incidere direttamente nella sfera delle autonomie locali”.

⁵³ Si v. l'art 30, comma 2, della legge n. 234 del 2012.

⁵⁴ Tra i vari dubbi sollevati in dottrina sul punto, cfr. particolarmente A. RUGGERI, *Quali insegnamenti per la riforma costituzionale dagli sviluppi della vicenda regionale?*, cit., p. 13, secondo il quale “un Senato “dimezzato”, come il visconte di calviniana memoria, per non dire ridotto ancora peggio al piano della legislazione quale concorso potrà mai dare – mi chiedo – in fase sia ascendente che discendente del processo decisionale “eurounitario”? E, ancora, siffatta partecipazione in quali forme e con quale incidenza sostanziale si avrà?”.

Osservatorio sulle fonti

alla forma all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea e ne valuta l'impatto" e "valuta l'attività delle pubbliche amministrazioni, verifica l'attuazione delle leggi dello Stato, controlla e valuta le politiche pubbliche". Innanzitutto dunque valuta l'impatto degli atti normativi europei e il loro recepimento nell'ordinamento interno. Valuta poi l'attività delle pubbliche amministrazioni, verifica l'attuazione delle leggi dello Stato, controlla e valuta le politiche pubbliche.

L'idea di introdurre la valutazione come funzione costituzionale del legislativo è particolarmente innovativa⁵⁵: infatti, così intesa, è funzione diversa dal controllo parlamentare.

Valutazione significa che si verificano i risultati, lavorando sui soggetti a cui sono destinati i procedimenti. Ad ogni modo, l'idea di inserire la valutazione in questa riforma del Senato, che mira ad una maggiore efficienza del sistema e a un collegamento con i territori, sembra particolarmente opportuna, perché "valutazione significa valutare l'efficacia delle politiche nella loro attuazione, non semplicemente nei procedimenti amministrativi, ma nei risultati che hanno ottenuto nella loro applicazione"⁵⁶. Non deve confondersi, dunque, con il controllo parlamentare. Con la valutazione si vuole verificare se quanto è successo sia veramente positivo, ma non deve escludersi che si possa trovare anche qualcosa di nuovo che possa servire da guida per nuove legislazioni⁵⁷.

Tale funzione può essere altresì d'ausilio per partecipare in modo non solo più informato ma anche più incisivo nel procedimento legislativo: non solo quella parte di procedimento legislativo che rimarrà al nuovo Senato, ma l'attività in questione del Senato potrà anche essere utile alla Camera dei deputati, ai fini di una eventuale 'correzione' delle normative e delle politiche pubbliche. In questo modo si configura un intervento normativo, per così dire, 'circolare': il Senato 'valutatore' vigilerà affinché decisioni e politiche di altri soggetti siano di 'buona qualità' e, se così non fosse, sarebbe buon mezzo per tornare sulla politica pubblica e correggerla là dove non ha prodotto i risultati attesi o ne ha prodotti di inintenzionali.

Un altro ruolo che potrebbe essere sviluppato dal nuovo Senato è quello dell'analisi *ex ante* delle politiche pubbliche⁵⁸, in particolare sviluppando strumenti già presenti nell'ordinamento come, ad esempio, l'analisi di impatto della regolazione⁵⁹ (AIR). In particolare, nella valutazione di impatto territoriale, il nuovo Senato, in cui saranno rappresentate le autonomie territoriali, potrà ricoprire un ruolo di primo piano.

⁵⁵ Sebbene sia presente altrove: si v. l'art. 24, primo comma, della Cost. francese dopo il 2008, secondo il quale "Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques".

⁵⁶ N. STAME, Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame dei progetti di legge costituzionale A. C. 2613 cost. ed abb., in materia di revisione della parte seconda della Costituzione, 20 ottobre 2014, Commissione I (Affari costituzionali), Camera dei deputati.

⁵⁷ *Ivi*.

⁵⁸ Cfr. . ESPA e A. LA SPINA, *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 2011, p. 181 s.

⁵⁹ Strumento già introdotto in Italia con l'art. 5 della legge di semplificazione n. 50 del 1999 e poi reso generalizzato e obbligatorio con la legge n. 246 del 2005.

Osservatorio sulle fonti

L'unione del ruolo europeo e del ruolo di valutatore non è per nulla incoerente: se l'europeizzazione investe infatti organizzazione e procedimenti delle istituzioni, e in questo senso si può parlare di 'europeizzazione istituzionale', ancora di più l'impatto dell'europeizzazione è evidente sulle politiche pubbliche⁶⁰.

Naturalmente, dal punto di vista interno, sarà necessario organizzare anche tale funzione di valutazione, o creando una commissione apposita o, comunque, procedimentalizzando tale funzione. Sarebbe bene forse istituire una Commissione di valutazione e che dovrà essere dotata di personale amministrativo competente, anche per riuscire a decidere quali politiche valutare; aiutare a formulare le domande di valutazione; predisporre le valutazioni, con strumenti che prevedano anche indagini sul territorio⁶¹. Peraltro, si potrebbe immaginare la funzione anche articolata all'interno delle varie commissioni di settore, senza l'istituzione di una commissione appositamente dedicata. Oppure, potrebbe utilizzarsi la soluzione – che si è rivelata finora funzionale negli affari dell'Unione europea – individuata dall'art. 144 del Regolamento del Senato. Potrebbe quindi essere istituita una Commissione specificamente dedicata a questa funzione con la facoltà d'intervenire, nella valutazione delle leggi o delle politiche pubbliche, laddove le commissioni competenti per materia rimanessero inerti. Sarà ad ogni modo compito del regolamento parlamentare risolvere tali questioni.

7. Il nuovo Senato 'delle autonomie' nel sistema parlamentare euro-nazionale

In conclusione, sembra potersi affermare che l'eventuale creazione di un Senato rappresentativo delle autonomie e che abbia un deciso ruolo europeo sia del tutto in linea con quella progressiva strutturazione di un "sistema parlamentare euro-nazionale", decisivo per "il buon funzionamento e per gli equilibri futuri della democrazia europea, sottoposta negli ultimi anni a sfide di non poco momento, nelle istituzioni dell'Unione come nelle istituzioni degli Stati membri"⁶².

L'*iter* della riforma costituzionale è, ad ogni modo, ancora molto lungo. Le procedure sperimentali create dall'accordo tra la Commissione politiche dell'Unione europea del Senato e la Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali – sebbene non si possano paragonare ad un intervento sul regolamento parlamentare – sono un primo passo importante per un coinvolgimento dei Consigli regionali nel controllo di sussidiarietà. Intanto a Costituzione vigente sembra particolarmente preoccupante che la Camera dei deputati non solo non prenda seriamente in considerazione il ruolo dei Consigli regionali nell'ipotesi di riforma del regolamento – anch'essa ancora da approvare – ma che non ponga in essere neppure delle procedure sperimentali per un coinvolgimento più strutturato dei Consigli regionali nel controllo di sussidiarietà.

⁶⁰ E. ESPA e A. LA SPINA, *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, cit., p. 98.

⁶¹ N. STAME, Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame dei progetti di legge costituzionale A. C. 2613 cost. ed abb., in materia di revisione della parte seconda della Costituzione, 20 ottobre 2014, Commissione I (Affari costituzionali), Camera dei deputati.

⁶² N. LUPO e A. MANZELLA, Premessa, in *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, cit.

Osservatorio sulle fonti

Nella concezione di un sistema parlamentare euro-nazionale, infatti, “ogni elemento che lo compone influenza ed è influenzato dagli altri: ogni Parlamento, sia esso regionale, nazionale ed europeo, è in grado di influenzare ed essere influenzato dagli altri Parlamenti”⁶³. In quest’ottica, il Senato come disegnato dalla riforma, rappresentativo delle autonomie ma rivolto all’Unione europea è perfettamente in linea con la concezione del sistema parlamentare euro-nazionale. Il legislatore costituzionale sembra consapevole che una quota sempre più significativa delle funzioni del Parlamento “si esercita ormai nell’ambito di un quadro europeo, anche e anzitutto quelle che riguardano il rapporto con i rispettivi governi”.

Stupisce, in proposito, la scelta di non prendere atto del nuovo sistema parlamentare euro-nazionale in altri momenti in cui pure ce ne sarebbe stata occasione: si pensi, ad esempio, alla possibile partecipazione dei parlamentari europei eletti in Italia all’elezione del Presidente della Repubblica⁶⁴. Non si prevede neppure di coinvolgere stabilmente i parlamentari europei eletti in Italia ai lavori parlamentari nelle commissioni permanenti, con diritto di parola e senza diritto di voto, in condizioni di reciprocità con quanto accade nel Parlamento europeo.

Proprio nell’ottica del sistema parlamentare euro-nazionale, la partecipazione dell’Italia all’Unione europea assume un significato sempre più forte, tanto da caratterizzare la stessa forma di Stato. Sarebbe stata dunque questa una ulteriore possibile via per valorizzare l’interconnessione tra i Parlamenti nazionali e quello europeo e tra parlamentari italiani e europarlamentari eletti in Italia. Far partecipare i parlamentari europei eletti in Italia sarebbe stato un modo per far sì che nell’elezione del Presidente della Repubblica abbiano un ruolo i rappresentanti di tutti i livelli legislativi che oggi sono espressione della sovranità popolare⁶⁵, considerando che il Parlamento in seduta comu-

⁶³ N. LUPO, *Parlamento europeo e parlamenti nazionali nella costituzione “composita” nell’UE: le diverse letture possibili*, in *Rivista AIC*, n. 3/2014, p. 18.

⁶⁴ Si è discusso di tale possibilità durante la prima lettura al Senato; il relativo emendamento è stato respinto poiché si è dubitato che la fonte costituzionale fosse idonea allo scopo perché “l’impiego di parlamentari europei sarebbe di carattere pattizio e, perciò, tale disposizione potrebbe essere in contrasto con i trattati”. Questa interpretazione, invero, non convince. Si pensi ad altri ordinamenti – come il Belgio e l’Irlanda – che già prevedono un coinvolgimento dei parlamentari europei in procedimenti parlamentari nazionali (cfr. N. LUPO, *Indagine conoscitiva nell’ambito dell’esame dei progetti di legge costituzionale A. C. 2613 cost. ed abb.*, in materia di revisione della parte seconda della Costituzione, 16 ottobre 2014, Commissione I (Affari costituzionali), Camera dei deputati). Si pensi che il Regolamento del *Bundestag* tedesco assegna in modo permanente a una delegazione dei deputati europei eletti in Germania la partecipazione ai lavori della Commissione per gli Affari europei. Altri Parlamenti (Germania, Belgio, Estonia, Irlanda, Lituania, Lussemburgo, Repubblica Ceca, Paesi Bassi, Polonia, Ungheria, Portogallo, Grecia e Slovenia) hanno disciplinato nei loro regolamenti la partecipazione dei parlamentari europei ai lavori parlamentari nazionali.

⁶⁵ Senza considerare che la riforma costituzionale riduce il numero dei senatori e, se abbinata all’approvazione della legge elettorale attualmente in discussione (c.d. “*italicum*”; A.S. 1385) con caratteri fortemente maggioritari, darebbe la possibilità alla maggioranza della Camera dei deputati (incrementata dal previsto premio di maggioranza) di determinare l’elezione del Capo dello Stato. Gli europarlamentari eletti in Italia, invece, sono eletti con sistema proporzionale (unico correttivo è la soglia di sbar-

Osservatorio sulle fonti

ne che elegge attualmente il Presidente della Repubblica prevede la partecipazione oltre che dei deputati e dei senatori anche dei delegati regionali⁶⁶ (qualora la riforma venisse approvata i delegati regionali non farebbero più parte del collegio per l'elezione del Presidente della Repubblica, in base al nuovo art. 85 Cost.; questo non pregiudicherebbe comunque la presenza dei legislativi regionali che sarebbero rappresentati, ovviamente, dal nuovo Senato).

In questo modo, con un nuovo Senato finalmente federatore, il Parlamento sembra potersi aprirsi alle istanze di partecipazione democratica facendo rete con le realtà partecipative regionali e sovranazionali. Nell'odierna e futura sfida del parlamentarismo europeo, il dialogo interparlamentare tra Parlamento europeo, Parlamenti nazionali e quelli regionali dovrà sempre più intrecciarsi per rendere più solida quella democrazia parlamentare europea ancora in continuo divenire e per rafforzarne la legittimità democratica, tanto più nell'odierna situazione di sfiducia che avvolge l'UE.

È questa la sfida più importante che attende i Parlamenti nel breve e nel medio periodo e il nuovo Senato sembra senza dubbio andare in questa direzione e poter dare, in questo senso, alcune risposte importanti.

ramento al 4%) e, dunque, la loro partecipazione all'elezione del Capo dello Stato attenuerebbe la curvatura maggioritaria che l'eventuale nuova legge elettorale darebbe anche all'elezione del Capo dello Stato.

⁶⁶ Art. 83, secondo comma Cost.: "All'elezione partecipano tre delegati per ogni Regione eletti dal Consiglio regionale in modo che sia assicurata la rappresentanza delle minoranze. La Valle d'Aosta ha un solo delegato".