



N. 18 - dicembre 2013

Le procedure di conciliazione nei sistemi legislativi bicamerali

In diversi Paesi europei con sistemi parlamentari bicamerali - prevalentemente in quelli caratterizzati da un modello perfettamente bicamerale (Bosnia-Erzegovina e Svizzera, come pure, al di fuori dell'Europa, negli Stati Uniti d'America) o comunque dalla presenza di leggi necessariamente bicamerali¹ (Germania, Francia, Belgio), ma talvolta anche nei Paesi con sistemi a bicameralismo differenziato (Spagna, Russia) - sono previste particolari procedure e commissioni di conciliazione, la cui funzione è quella di facilitare il superamento di eventuali dissensi insorti tra le due camere nel corso del procedimento legislativo. Tale funzione si esplica principalmente attraverso l'elaborazione di un testo² sul quale le Camere possano convergere: ciò di regola avverrà con l'approvazione del testo proposto da parte di entrambi i rami nei procedimenti bicamerali, mentre nei sistemi a bicameralismo differenziato potrà essere sufficiente, in caso di perdurante contrasto, il voto favorevole della Camera bassa, talora con voto a maggioranza qualificata.

¹ Le leggi necessariamente bicamerali sono quelle per la cui approvazione è richiesto il consenso di entrambe le Camere su un identico testo. Si veda al riguardo la Nota Breve "[Le leggi bicamerali nei paesi a bicameralismo differenziato](#)", dicembre 2013, n. 17, e più in generale il Dossier del Servizio studi "Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti", settembre 2013, n. 54.

² Salvo, come si vedrà oltre, il caso del Belgio.

In **Germania**, la Legge Fondamentale ([Grundgesetz](#) - GG) specifica, di volta in volta, quelle materie per le quali per l'approvazione della legge è necessario il consenso della Camera alta (*Bundesrat*), distinguendole dal procedimento di approvazione di carattere generale nel quale il dissenso del *Bundesrat* può essere superato da una nuova deliberazione del *Bundestag*. Va peraltro evidenziato che se il dissenso è approvato con la maggioranza dei voti del *Bundesrat*³ ovvero con la maggioranza dei due terzi dei voti, il *Bundestag*, per superare l'opposizione, deve pronunciarsi con analogo maggioranza dei suoi componenti.

Compito della Commissione di mediazione (*Vermittlungsausschuss*) è quello di proporre soluzioni nei casi in cui un disegno di legge approvato dal *Bundestag* non registri il consenso del *Bundesrat*: non può quindi essa stessa adottare i testi legislativi.

Ai sensi dell' articolo 77, comma 2, secondo periodo, della Legge Fondamentale, la composizione ed il funzionamento di detta Commissione sono disciplinate da un regolamento interno adottato dal *Bundestag* ed approvato dal *Bundesrat* (si veda [Rules of procedure of German Bundestag e Rules of procedure of Mediation Committee](#)). Nella Commissione di mediazione la due Camere hanno lo stesso numero di rappresentanti. Mentre l'insieme dei membri del *Bundestag* deve rispecchiare la consistenza dei

³ Si ricorda che, ai sensi dell'articolo 51 della Costituzione, ciascun *Land* dispone nel *Bundesrat* di un numero di voti commisurato alla sua popolazione, da un minimo di tre a un massimo di sei.

gruppi parlamentari, tra i membri provenienti dal *Bundesrat* ogni Stato federato deve avere un rappresentante ed essendo gli Stati in numero di 16, la Commissione di mediazione conta 32 membri. Le sedute della Commissione non sono pubbliche e tutti i membri votano senza vincolo di mandato. I membri del Governo hanno la possibilità - e se richiesti l'obbligo - di partecipare alle sedute della Commissione.

Da un punto di vista procedurale, conviene distinguere il caso del procedimento legislativo ordinario (con prevalenza del *Bundestag*) da quello in cui è richiesto il necessario e paritario consenso del *Bundesrat*.

Nella prima ipotesi, infatti, dopo che il disegno di legge viene approvato in prima lettura dalla Camera bassa e quindi sottoposto al *Bundesrat*, quest'ultimo può semplicemente opporsi alla sua adozione (con gli effetti sopra richiamati) oppure, prima di esprimersi nel merito, può richiedere (entro un periodo di tre settimane dalla ricezione del testo) la convocazione della Commissione di mediazione. In questo caso solo il *Bundesrat* può avanzare tale richiesta.

Nell'ipotesi invece di leggi a consenso necessario, dopo la prima lettura da parte della Camera bassa, la convocazione della Commissione di mediazione può essere richiesta non solo dal *Bundesrat*, ma anche dal Governo e dal *Bundestag*, in caso di opposizione al disegno di legge espressa dal *Bundesrat* ([art. 77 comma 2, quarto periodo GG](#)). Tre procedure di mediazione sono dunque possibili in successione per questa categoria di leggi.

Per quanto riguarda i risultati della mediazione, sono possibili i seguenti esiti:

- la Commissione può proporre modifiche al testo approvato dal *Bundestag*;
- la Commissione può confermare il testo approvato dal *Bundestag*;
- la Commissione può proporre che il disegno di legge sia respinto;
- i lavori della Commissione possono concludersi senza che sia raggiunto l'accordo su una proposta di compromesso.

Qualora la Commissione proponga una modifica del testo di legge adottato, il *Bundestag* deve pronunciarsi nuovamente (art. 77, comma 2, quinto periodo GG) e il *Bundesrat* ha la facoltà di opporsi alla nuova deliberazione. Se la Commissione non apporta modifiche al testo licenziato in prima lettura dal *Bundestag*, nessun ulteriore pronunciamento è richiesto a quest'ultimo e dovrà essere la Camera alta a deliberare. L'opposizione del *Bundesrat* può essere quindi espressa anche nei casi in cui la Commissione non sia riuscita ad esprimere un testo alternativo a quello oggetto della mediazione.

Nei casi in cui la proposta di legge non richieda il consenso necessario della Camera alta, il *Bundestag* può comunque superare l'opposizione dell'altro ramo con una nuova deliberazione: la procedura di mediazione non costituisce, quindi, un mezzo per superare la prevalenza della Camera bassa per i progetti di legge non perfettamente bicamerali.

In **Francia**, su iniziativa del Primo Ministro o, a seguito della riforma del 2008, anche su iniziativa dei due Presidenti delle Assemblée congiuntamente, il procedimento legislativo perfettamente bicamerale può essere sostituito - indipendentemente dalla materia oggetto del testo in esame - da un procedimento imperfettamente bicamerale che, in caso di disaccordo nell'approvazione di un testo di legge, vede prima l'intervento di un organo paritario di conciliazione e poi, in caso di persistente *impasse*, la possibilità che, su iniziativa del Governo, prevalga la volontà dell'Assemblea nazionale, quale organo assistito dalla legittimazione popolare diretta.

In base all'articolo 45 della Costituzione, dopo due letture infruttuose da parte di ciascuna Camera o anche dopo una sola lettura - nel caso in cui il Governo abbia deliberato la procedura d'urgenza senza incontrare l'opposizione di entrambe le Conferenze dei Presidenti - il Primo Ministro può convocare una Commissione mista paritetica. La riforma costituzionale del 2008 ha attribuito

anche ai Presidenti delle Camere congiuntamente il medesimo potere, limitandolo però ai soli disegni di legge di iniziativa parlamentare (mentre il Governo può esercitarlo con riferimento a disegni di legge sia parlamentari che governativi) ([art. 45,2 Cost.](#)).

La Commissione mista paritetica viene costituita *ad hoc* (una per ogni testo controverso)⁴, con il compito di raggiungere un compromesso relativamente agli articoli sui quali le due Assemblee non hanno ancora raggiunto un accordo⁵. In circostanze normali tale procedura di conciliazione viene attivata dopo due letture in ciascuna delle Assemblee, ma nulla impedisce la sua attivazione in una fase successiva della navetta.

Il testo elaborato dalla Commissione mista può essere sottoposto dal Governo all'approvazione delle due Assemblee⁶. In tale sede non sono ammessi alla discussione e votazione emendamenti, se non presentati dal Governo ovvero da questo accettati ([art. 45,3 Cost.](#)). Essendo il testo e-

laborato dalla Commissione mista paritetica un testo comune alle due Assemblee, non vi è luogo per una trasmissione dall'una Assemblea all'altra. Gli emendamenti ammessi devono essere depositati contemporaneamente al testo in entrambe le Camere, ma la Camera che delibera per seconda deve comunque sottoporre ad un'unica votazione il testo con gli emendamenti adottati precedentemente dall'altra Assemblea⁷. La rilevante scelta di quale Camera debba esprimersi per prima spetta al Governo, che si basa su considerazioni di ordine del giorno e di opportunità politica⁸.

Se questo procedimento di conciliazione non riesce (ad esempio nell'ipotesi in cui la Commissione non raggiunga l'accordo su un testo comune, oppure se il suo testo non sia adottato da entrambe le Camere o, ancora, se gli emendamenti accettati dal Governo al testo proposto dalla Commissione paritetica non sono approvati da entrambe le Camere), il Governo può scegliere, in base all'articolo 45, quarto comma, della Costituzione, tra due possibilità: o lasciare che riprenda l'ordinaria navetta tra i due rami (nell'improbabile prospettiva che alla fine si raggiunga un accordo) oppure affidare l'ultima parola all'Assemblea Nazionale. Questa ulteriore procedura ha tre stadi che si susseguono nel seguente ordine: una nuova lettura dell'Assemblea Nazionale (il testo che funge da base alla discussione è l'ultimo approvato prima della riunione della Commissione mista paritetica, ex [art. 114, 2 Reg. Assemblea Nazionale](#)⁹), una nuova

⁴ Composta da 7 deputati e da 7 senatori, più sette supplenti per ogni Assemblea. La designazione dei componenti spetta alle commissioni competenti delle due Camere, cui il testo è stato assegnato in sede referente nelle precedenti letture: delle rispettive delegazioni devono comunque fare parte i presidenti e i relatori (per il disegno di legge in oggetto) delle suddette commissioni e, se del caso, i relatori delle commissioni chiamate a dare parere. Nella prassi, i designati dalle commissioni competenti - fatta eccezione per il caso suddetto - sono quasi sempre membri delle medesime. Dal 1981, in base ad un accordo tacito tra gli allora Presidenti delle due Assemblee (di parti politiche opposte), la delegazione di ogni assemblea è stata formata da cinque rappresentanti della maggioranza e da due rappresentanti dell'opposizione. Dal luglio 2007, peraltro, l'Assemblea Nazionale nomina quattro rappresentanti della maggioranza e tre rappresentanti della minoranza, in proporzione alla consistenza numerica dei vari gruppi.

⁵ Vale a dire le disposizioni che non sono state approvate negli stessi termini da entrambe le Assemblee ([pronuncia del Consiglio costituzionale n. 76-74 del 28 dicembre 1976](#)).

⁶ Le commissioni competenti di merito (e quelle consultive) delle due Camere esprimono - come d'ordinario - alle rispettive Assemblee il loro avviso sul testo e sugli emendamenti ammessi ([art. 72 Reg. Senato](#); [art. 113, 2 Reg. Assemblea Nazionale](#)).

⁷ L'Assemblea che delibera per prima prende inizialmente in considerazione gli emendamenti singolarmente; successivamente delibera sul testo elaborato dalla commissione mista paritetica, come eventualmente modificato, con un voto unico ([Art. 113,3 Reg. Assemblea Nazionale](#); [art. 42,12 Reg. Senato](#)).

⁸ La prassi è cambiata nel tempo: dal 1959 al 1979, tutti i testi prodotti dalle CMP sono stati presentati in primo luogo all'Assemblea nazionale; dal 1979 l'uso è meno rigido, essendo il Senato frequentemente invitato a deliberare prima dell'Assemblea nazionale.

⁹ La navetta riprende dinanzi all'Assemblea nazionale, qualunque sia stato il processo legislativo precedente. Questo vuol dire che se si tratta di un progetto di legge incardinato inizialmente al Senato,

lettura del Senato, ed una definitiva lettura della Camera bassa¹⁰. Si applicano le normali procedure d'esame in Commissione permanente ed Aula; se il Senato approva lo stesso testo dell'Assemblea nazionale, il progetto è approvato definitivamente; altrimenti la parola definitiva spetta all'Assemblea nazionale. In quest'ultimo passaggio, la Camera bassa svolge il suo vaglio entro termini estremamente brevi: può esprimersi, su proposta della Commissione competente, sia sul testo eventualmente definito nella procedura di conciliazione, sia sul testo approvato da essa stessa nel primo passaggio di questa fase post-conciliazione¹¹; in entrambi i casi, l'Assemblea può adottare esclusivamente (alcuni o tutti) gli emendamenti già approvati dal Senato nella sua lettura nella fase post-conciliazione¹² ([art. 45,4 Cost.](#)).

Vi sono poi due casi in cui la procedura di Commissione mista paritetica ed il connesso diritto all'ultima parola dell'Assemblea Nazionale non possono essere applicati:

1) le leggi organiche relative al Senato, che debbono essere votate nello stesso testo dalle due Assemblee ([art. 46,4 Cost.](#));

2) le leggi che riguardano la revisione della Costituzione, che egualmente devono

essere votate dalle due Assemblee nello stesso testo ([art. 89,2 Cost.](#)).

Il caso del **Belgio** è peculiare in quanto la "Commissione di concertazione" non entra nel merito della formulazione dei testi legislativi in esame. Le sue principali competenze sono infatti le seguenti: 1) regolare i conflitti di competenza tra le due Camere (in ordine alla natura della materia regolata da un disegno di legge, se bicamerale pura, bicamerale opzionale o monocamerale); 2) prorogare i termini del procedimento legislativo, costituzionalmente previsti per le materie bicamerali opzionali; 3) determinare il termine per l'esame da parte del Senato di un progetto di legge dichiarato urgente; 4) stabilire il termine entro il quale la Camera deve pronunciarsi su un disegno di legge d'iniziativa del Senato. Con riferimento ai disegni di legge nelle materie bicamerali opzionali, tutti i termini procedurali - particolarmente rigorosi per le letture ad opera del Senato - possono essere prorogati dalla Commissione; in caso di urgenza del disegno di legge posta dal Governo, i termini possono essere solo ridotti, e lo sono automaticamente in caso di mancato accordo in seno alla Commissione.

La Commissione parlamentare di concertazione, di cui all'[art. 82 Cost.](#), si compone di 11 deputati ed 11 senatori¹³. Essa assume le sue decisioni - vincolanti per le due Camere - a maggioranza assoluta dei membri di ciascuno dei due gruppi; se non vi è questa maggioranza, la decisione è presa con la maggioranza dei due terzi dei membri ([art. 82,2 Cost.](#)). Sul tema della ripartizione delle competenze i Presidenti della Camera e del Senato possono domandare individualmente¹⁴ un parere al Consiglio di Stato.

l'Assemblea Nazionale riesamina il testo nella versione da Essa licenziata (esempio: JO Débats AN, seconda seduta del 20 novembre 1996, p. 7342).

¹⁰ Tale deliberazione avviene a maggioranza semplice per le leggi ordinarie, a maggioranza assoluta dei componenti per le leggi organiche.

¹¹ La commissione competente determina l'ordine nel quale sono posti in votazione i due testi alternativi (di norma si sottopone, prima il testo su cui l'Assemblea Nazionale si è espressa da ultimo); in caso di rigetto del primo, l'altro è immediatamente posto in votazione. In caso di rigetto di entrambi i testi, il progetto è definitivamente respinto ([art. 114,3 Reg. Assemblea Nazionale](#); ad esempio, JO Débats AN, seduta del 22 dicembre 1990, p. 7009-7010).

¹² Gli emendamenti devono essere riproposti in termini strettamente identici (pronuncia del Consiglio Costituzionale n. 91-290 del 9 maggio 1991). Questo diritto è nelle mani del Governo (JO Débats AN, seduta del 20 dicembre 1988, p. 3938), della commissione competente (JO Débats AN, seduta del 28 gennaio 1982, p. 639-642), o di ogni deputato (JO Débats AN, seduta del 22 dicembre 1988, p. 4066).

¹³ Ai sensi della legge che regola la composizione e il funzionamento della Commissione (6 AVRIL 1995 - *Loi organisant la commission parlementaire de concertation prévue à l'article 82 de la Constitution et modifiant les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat*).

¹⁴ Al momento dell'esame di progetti di legge di iniziativa parlamentare e governativa, e di emendamenti su questi.

Al di fuori dello scenario europeo gli **Stati Uniti** rappresentano un altro esempio di procedimento legislativo in cui i casi di disaccordo tra i due rami del Parlamento - che devono approvare le leggi in identico testo - possono essere risolti - in alternativa alla tradizionale *navette* - con il ricorso alla Conferenza (*conference committee*). Questa si configura quale organo di conciliazione paritario che agisce con un alto grado di libertà: unica regola tassativa è che i membri della commissione di conciliazione devono negoziare esclusivamente sui punti di disaccordo e non possono modificare parti approvate in identico testo tra i due rami.

L'istituzione della Commissione di conciliazione può essere proposta da una qualunque delle due Camere (ad essa ci si riferisce anche come "terza Camera del Congresso"), per negoziare e risolvere il dissidio. I membri sono nominati dai Presidenti delle due Camere¹⁵ anche se nella scelta dei *conferees* giocano un ruolo rilevante i *leader* delle rispettive commissioni competenti. Si deve inoltre tenere presente che le due Camere non sono tenute a nominare lo stesso numero di membri: la commissione di conciliazione è paritaria nel senso che i membri di ciascuna camera agiscono in qualità di "delegazione" della camera di appartenenza. Il numero dei membri, inoltre, non è prefissato: in relazione a disegni di legge molto complessi che investono la competenza di più commissioni possono essere nominati più delegati, alcuni dei quali possono essere autorizzati a trattare solamente su singole parti del disegno di legge stesso.

Non esistono norme sanzionate che regolino le modalità di riunione di tale commissione. La prassi parlamentare è nel senso che i vertici dei gruppi parlamentari delle due Camere (ovvero i loro *staff*) conducano riunioni preliminari al fine di accelerare il processo di mediazione quando la riunione avviene nella sua veste formale. La decisione sul quando, dove e per quanto tempo

riunire la commissione è nelle mani della sua presidenza, tenuta a turno da delegati delle due Camere, e previa consultazione tra loro.

Durante la consultazione, i membri della commissione svolgono la trattativa per conto delle rispettive Camere di appartenenza. L'atto risolutivo si concreta in una relazione firmata dalla maggioranza dei due gruppi di delegati. Tale relazione, prima di essere sottoposta al Presidente federale, deve essere approvata da entrambe le Camere, non essendo, ovviamente, ulteriormente emendabile, salvo dover poi riprendere la normale *navetta*.

Meccanismi di conciliazione sono previsti anche nei due paesi europei che prevedono un ruolo paritario delle due Camere nel procedimento legislativo: Bosnia-Erzegovina e Svizzera. In **Bosnia-Erzegovina**, nel caso in cui le due Camere approvino un disegno di legge in un testo difforme, si riunisce una Commissione mista per l'armonizzazione, composta di sei membri, tre per ciascuna Camera. Qualora il testo di compromesso elaborato dalla Commissione non sia accettato da una delle Camere, esso verrà definitivamente respinto. Questa procedura si applica anche alle revisioni costituzionali, mentre sono previste procedure particolari in caso di urgenza, di voto di bilancio, di decisioni riguardanti interessi comuni vitali. In **Svizzera**, dove il testo di legge viene trasmesso da una Camera all'altra fino a che non venga approvato un testo identico, al fine di limitare il numero delle *navette*, dopo tre deliberazioni in ciascun Consiglio è prevista la formazione di una Commissione di conciliazione, composta da tredici membri di ciascuna Camera, incaricata di elaborare un testo di compromesso. Ogni Camera approva o rigetta il testo elaborato dalla Commissione: se lo respinge, il testo decade.

Procedure di conciliazione sono previste anche in Paesi che non contemplano un ruolo paritario dei due rami del Parlamento nel procedimento legislativo ordinario. Nel

¹⁵ In realtà in Senato si prevede in via generale l'elezione da parte dell'Assemblea che, quasi sempre, demanda la decisione al "*Presiding Officer*".

sistema parlamentare della **Federazione russa**, nel caso in cui il Consiglio della Federazione respinga un progetto di legge, la Duma ha la possibilità di approvarlo nel testo originario con una maggioranza di due terzi dei componenti. In alternativa può essere creata una Commissione di conciliazione composta dai rappresentanti delle due assemblee, la quale esamina le obiezioni del Consiglio e si adopera per pervenire ad un testo condiviso; le sue decisioni sono adottate con voto separato dei rappresentanti della Duma e di quelli del Consiglio. Il disegno di legge proposto dalla Commissione è a questo punto approvato a maggioranza semplice dai due rami dell'Assemblea nazionale oppure, in caso di perdurante disaccordo, la Duma può prevalere con la predetta maggioranza dei due terzi ([art. 105 Costituzione](#)).

In **Spagna** la possibilità di istituire una Commissione mista, composta da un egual numero di deputati e di senatori, è prevista dall'[articolo 74, secondo comma, della Costituzione](#) nei casi di cui si registri un disaccordo tra le due Camere in merito all'autorizzazione alla ratifica dei più rilevanti accordi e trattati internazionali¹⁶, nonché relativamente all'autorizzazione alle Comunità Autonome a stipulare accordi di cooperazione tra loro e alla distribuzione delle risorse del fondo di perequazione interterritoriale. In tutte e tre le ipotesi la decisione deve essere assunta da ciascun ramo. Il medesimo articolo 74 stabilisce che se il testo elaborato dalla Commissione mista non riceve l'approvazione di entrambe le Camere, la decisione finale è riservata al *Congreso* con una votazione a maggioranza assoluta.

a cura di R. Tutinelli

ha collaborato: S. Bonanni

L'ultima nota breve:

[Le leggi bicamerali nei Paesi a bicameralismo differenziato \(n. 17 - dicembre 2013\)](#)

nota breve

sintesi di argomenti di attualità del Servizio Studi del Senato

I testi sono disponibili alla pagina:

<http://www.senato.it> – leggi e documenti – dossier di documentazione. Servizio studi – note brevi

progetto grafico the washing machine

www.senato.it

¹⁶ Elencati dall'articolo 94 della Costituzione.