

XVII legislatura

Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti

Parte I: i Paesi

Parte II: struttura e
funzioni

settembre 2013
n. 54



servizio studi del Senato

ufficio ricerche sulla legislazione
comparata e per le relazioni con il
C.E.R.D.P.



Servizio Studi

Direttore: (...)

Segreteria

tel. 6706_2451

Uffici ricerche e incarichi

Settori economico e finanziario

Capo ufficio: S. Moroni _3627

Questioni del lavoro e della salute

Capo ufficio: M. Bracco _2104

Attività produttive e agricoltura

Capo ufficio: G. Buonomo _3613

Ambiente e territorio

Capo ufficio: R. Ravazzi _3476

Infrastrutture e trasporti

Capo ufficio: F. Colucci _2988

Questioni istituzionali, giustizia e cultura

Capo ufficio: L. Borsi _3538

Capo ufficio: F. Cavallucci _3443

Politica estera e di difesa

Capo ufficio: A. Mattiello _2180

Capo ufficio: A. Sanso' _2451

Questioni regionali e delle autonomie locali, incaricato dei rapporti con il CERDP

Capo ufficio: F. Marcelli _2114

Legislazione comparata

Capo ufficio: R. Tutinelli _3505

Documentazione

Documentazione economica

Emanuela Catalucci _2581

Silvia Ferrari _2103

Simone Bonanni _2932

Luciana Stendardi _2928

Michela Mercuri _3481

Beatrice Gatta _5563

Documentazione giuridica

Vladimiro Satta _2057

Letizia Formosa _2135

Anna Henrici _3696

Gianluca Polverari _3567

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. I testi e i contenuti normativi ufficiali sono solo quelli risultanti dagli atti parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

XVII legislatura

Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti

Parte I: i Paesi

Parte II: struttura e
funzioni

settembre 2013

n. 54

a cura di: F. Marcelli, R. Tutinelli

hanno collaborato: E. Catalucci, V. Satta, L. Formosa,
S. Ferrari, A. Henrici, S. Bonanni, L. Stendardi, M.
Mercuri, G. Polverari, B. Gatta

Classificazione Teseo: Parlamento. Stati esteri.

INDICE

INTRODUZIONE	7
Il bicameralismo come forma di governo della complessità	9
PARTE I: LE CAMERE ALTE NEI SINGOLI PAESI	19
1. Austria	21
2. Belgio	29
3. Bosnia-Erzegovina	41
4. Francia	49
5. Germania	63
6. Irlanda	75
7. Paesi Bassi	83
8. Polonia	91
9. Regno Unito	99
10. Repubblica Ceca	107
11. Romania	115
12. Russia	125
13. Slovenia	133
14. Spagna	139
15. Svizzera	153
16. Stati Uniti d'America	157
PARTE II: STRUTTURA E FUNZIONI	163
1. Sistemi elettorali	165
2. Bicameralismo e maggioranze parlamentari	181
3. Rapporti con il governo e con il capo dello stato	191
4. Il procedimento legislativo	199

5. Le funzioni non legislative.....	227
6. Il rapporto con l'Unione Europea.....	239
7. I rapporti con le realtà territoriali.....	261
8. Prospettive e riforme delle Camere alte.....	277

INTRODUZIONE

IL BICAMERALISMO COME FORMA DI GOVERNO DELLA COMPLESSITÀ

Il bicameralismo nel dibattito politico-istituzionale

Il bicameralismo, nel dibattito politico-istituzionale comparato, sembra soffrire di un'attenzione asimmetrica, già espressa - in qualche modo - fin dal nome: "camera alta" o "seconda camera" ?

In effetti, da una parte, la presenza di un "Senato" nell'architettura istituzionale è un dato pressoché costante delle democrazie mature.

Dall'altra, è pur vero che questo dato costante è oggetto, in gran parte d'Europa, di progetti riformatori, anche di carattere radicale.

I due elementi - il costante rilievo e l'altrettanto costante riconsiderazione - non sembrano, ad un esame attento, un paradosso, ma piuttosto il segno di un'evoluzione istituzionale alla cui ricostruzione si intende contribuire con lo studio comparatistico qui presentato.

Si tratta, più precisamente, della prima parte di un più ampio lavoro che sarà completato da una seconda parte, ordinata non già per *Paesi* ma per *funzioni*, al fine di rendere possibile una lettura orientata a cogliere le linee evolutive prevalenti - se e quando esistenti - del ruolo dei Senati nei Paesi europei, nonché le eventuali *best practices* ivi presenti.

Lo studio si riferisce in particolare all'Europa, nel convincimento che il confronto comparato, già di per sé fortemente correlato alle peculiarità nazionali, possa diminuire di significato via via che ci si allontana da uno stretto contesto. Fanno eccezione gli Stati Uniti, che risultano dunque inseriti nello studio, per il modo in cui il loro sistema esprime, quasi in modo paradigmatico, un Senato efficiente e autorevole. In questa introduzione, peraltro, non mancheranno taluni riferimenti anche di carattere extra-europeo.

La "prevalenza" del modello bicamerale

Si è detto della "prevalenza" del modello bicamerale. Come è noto si tratta di un dato qualitativo, non quantitativo.

Infatti, dal punto di vista puramente numerico, i dati dell'Unione interparlamentare evidenziano che, nel mondo, i Paesi monocamerale sono più di quelli bicamerale. E ciò è vero anche per l'Europa in senso geografico.

Ma, quando dal quadro di insieme si scende nel dettaglio, si evidenzia che:

a) tutti i Paesi del G8 sono bicamerale: Canada, Francia, Italia, Germania, Giappone, Regno Unito, Russia e Stati Uniti.

b) 15 Paesi del G20 sono bicamerale: gli stessi Paesi del G8 più Argentina, Australia, Brasile, India, Messico e Sud Africa, nonché - può ritenersi - l'Unione Europea nella misura in cui divide il potere legislativo tra P.E. e Consiglio

europeo. Sono, invece, monocamerale: Arabia Saudita, Cina, Corea del Sud, Indonesia e Turchia.

c) 4 miliardi di persone su 5,5 (senza la Cina) sono rappresentati da sistemi bicamerale: infatti, 30 dei 40 Paesi più popolati al mondo (sopra i 30 milioni di abitanti), sono bicamerale. Tra i Paesi più popolosi sono monocamerale: Bangladesh, Indonesia, Iran, Iraq, Corea del sud, Tanzania, Ucraina, Uganda e Vietnam; è monocamerale anche la Cina che conta - da sola - più di 1,3 miliardi di abitanti.

d) più banalmente, la superficie dei Paesi a struttura bicamerale nel mondo è notevolmente più estesa di quella dei Paesi monocamerale. Una semplice mappa [bicromatica](#) lo evidenzia chiaramente.

Il bicameralismo tra federalismo e governo della complessità

La dottrina comparatistica sottolinea, fondatamente, il rapporto tra federalismo e bicameralismo.

Si tratta di un dato evidente, ma che non esaurisce il fenomeno: ci sono casi, seppur infrequenti, di Stati federali monocamerale (è il caso di Venezuela e degli Emirati arabi Uniti) e Stati non federali - che esprimono tra l'altro democrazie di lunga tradizione, come Regno Unito e Francia - il cui sistema parlamentare è comunque bicamerale.

Ciò che sembra pertanto fungere da più ampio comun denominatore dei vari bicameralismi nel mondo è piuttosto l'articolazione e la complessità di un sistema-Paese, elementi rispetto ai quali la struttura federale è in rapporto di specie a genere.

Dove più d'uno tra gli elementi compositivi e caratteristici di uno Stato (tra i quali, senza pretesa di esaustività: popolazione, superficie, livello di ricchezza e sua distribuzione, rapporti interni ed internazionali) assumono, in sé o interagendo, valori di ampiezza e complessità significativi, la struttura rappresentativa si fa anch'essa più complessa e il principio di rappresentanza popolare (che la tradizione rousseauiana considera necessariamente unico e non replicabile, non senza *vulnus* al principio democratico) è risultato in concreto affiancato - alla fine di un'esperienza storica e comparatistica giunta all'alba del terzo millennio - da un principio di rappresentanza ulteriore, variamente declinato a secondo dei contesti storici e geografici, ma che comunque concorre (con maggiore o minore forza) a rappresentare quella articolazione e quella complessità.

Il Senato come strumento di governo della complessità si esprime principalmente, secondo quanto risulta dal quadro comparato, attraverso le funzioni di controllo rispetto alla possibile "dittatura della maggioranza" lungo l'asse Governo - Camera bassa; di *checks and balances* nei rapporti in senso ampio tra le istituzioni (Capo dello Stato, Corti costituzionali, con riferimento sia

alle nomine che ai procedimenti di *impeachment*), nonché, ovviamente, come camera di riflessione nel procedimento legislativo.

La conclusione che connette il bicameralismo alla complessità (e al federalismo come sua manifestazione) trova due significative controprove:

- il quadro dei bicameralismi a livello sub-nazionale: i Paesi federali non esprimono bicameralismi nei Paesi federati, e dove li esprimono ciò non accade per le ragioni tipiche del federalismo (rappresentanza dei territori).
- il quadro dei passaggi dal bicameralismo al monocameralismo, avvenuto negli Stati "piccoli" (dal punto di vista demo-territoriale), ben più che nei "grandi" Stati.

Bicameralismo sub-nazionale

I bicameralismi a livello sub-nazionale sono un'evenienza poco frequente negli Stati federali: a parte gli Stati Uniti - di cui si dirà - accade in Australia (non nel Queensland), nonché in pochi Stati in Argentina e in India.

Negli U.S.A. tutti gli Stati federati hanno sistemi bicamerali, [tranne il Nebraska](#)¹. Ma si tratta di una scelta che appare assai più legata alla cultura del *check and balance*, che non alle scelte del federalismo.

La struttura bicamerale degli Stati federati è passata in più occasioni al vaglio della Suprema Corte (l'equivalente della nostra Corte costituzionale) che ha sostanzialmente scisso il sistema di rappresentanza bicamerale dai temi del federalismo, sconfessando (per la dimensione sub-nazionale) "l'analogia federale" e la "disproporzionalità" nella rappresentanza che ne conseguiva.

In "Reynolds v Sims", nel 1964, la Corte ha statuito :

"I legislatori rappresentano persone, non alberi o acri. I legislatori sono eletti dagli elettori, non dalle fattorie o dalle città o da interessi economici. Fino a quando la nostra è una forma di governo rappresentativa, e le nostre legislature sono strumenti di governo eletti direttamente dai - e direttamente rappresentative dei - cittadini, il diritto di eleggere i propri rappresentanti in modo libero ed equo è un fondamento del nostro sistema politico."

¹ Singolare [la storia del Nebraska](#), l'unico Stato dell'Unione ad essere passato da un sistema bicamerale a un sistema monocamerale. Avvenne nel 1936, ad opera di un eminente Senatore locale, George W. Norris, in un contesto assai peculiare dove - ad essere sotto accusa - era più il sistema dei partiti che non il bicameralismo in sé. Della peculiarità di quella proposta, che aveva preso le mosse nel contesto della grande crisi economica, erano parte l'esigenza di ridurre le spese e lo strapotere dei partiti e delle lobby a vantaggio di una genuina rappresentanza (si proponeva, tra l'altro, di aumentare contestualmente l'indennità parlamentare per rendere i parlamentari più indipendenti).

Il risultato fu che i due preesistenti rami, Camera (con 100 membri) e Senato (con 33 membri), furono sostituiti da una sola camera con 49 membri: questa camera è il Senato.

Pertanto il principio "una testa, un voto" fa sì che la seconda camera, negli Stati federati americani, non possa conformarsi in modo disproporzionale e, dunque, esprimere le territorialità.

Dal bicameralismo al monocameralismo

Le esperienze di passaggio dal bicameralismo al monocameralismo riguardano per lo più - in Europa - Stati di ridotte dimensioni demo-territoriali.

E' successo in Croazia (2001), Danimarca (1953) Estonia (1992), Grecia (1935), Portogallo (1910), Svezia (1970), Ungheria (1960).

Si tratta in tutti i casi di Stati sotto i 15.000.000 di abitanti (oggi, nell'Unione europea, tutti gli Stati al di sopra di questo limite demografico adottano il bicameralismo).

Se le vicende della Grecia e dell'Ungheria sembrano caratterizzate dal regime proprio degli anni in cui si adottò il monocameralismo, tale struttura fu non di meno democraticamente confermata dopo la fine di quelle esperienze. Anche le scelte monocamerali scandinave - pur se talora valutate criticamente ([R. Congleton](#)) sotto l'aspetto della stabilità socio-economica - non sono state più modificate.

Orientate a discutere la sopravvivenza del Senato nel proprio ordinamento costituzionale sono oggi Belgio e Irlanda, due Stati che sembrano avere quale caratteristica comune solo le ridotte dimensioni demografiche (circa 4,5 e 11 milioni di abitanti rispettivamente): il Belgio aveva optato nel 1992 per una profonda riforma costituzionale di segno federalista (che non pare aver dato l'equilibrio istituzionale e la stabilità politica sperata), l'Irlanda ha goduto di una certa continuità istituzionale.

Sembra fare eccezione il caso della Romania, uno Stato da oltre 20 milioni di abitanti, in cui è in corso un complesso processo di riforme istituzionali che comprende - tra le ipotesi - anche la soppressione del Senato. Premesso che lo svolgimento del relativo *iter* (per il quale si rinvia al testo del *dossier*) appare in continua evoluzione (gli ultimi sviluppi sembrerebbero confermare la struttura bicamerale, ma in precedenza non era così), l'esperienza romena sembrerebbe piuttosto evidenziare l'eventualità - sottesa anche a quella belga - che riforme istituzionali radicali non necessariamente finiscono per generare un quadro di maggiore stabilità istituzionale, come esito dei nuovi meccanismi e delle nuove strutture.

L'esperienza di "aggiustamenti mirati" realizzati in taluni Paesi - come in Germania e in Francia - sembrano aver dato esito a risultati più stabili, nel senso di non soggetti a nuove, ravvicinate, anche radicali, revisioni.

Cenni sulle riforme fuori d'Europa

I dati fin qui esaminati sembrano dunque deporre per :

- la presenza costante di una seconda Camera all'interno dei sistemi-Paese caratterizzati da complessità;
- la riconducibilità, per converso, del monocameralismo a situazioni di relativa omogeneità sociale (per lo più espressa da una più ridotta consistenza demo-territoriale).

Se, dunque, pressoché tutte le "grandi" democrazie adottano (dentro e fuori l'Europa) il modello bicamerale, mette conto di osservare - come detto in apertura - che molti di questi modelli sono oggetto di prolungati processi di riforma, assai più di quanto non accada per la Camera bassa.

Senza voler banalizzare, l'indefettibilità del modello base della rappresentanza - la Camera bassa, classicamente espressa secondo il suffragio universale diretto - sembra lasciare poco adito a variazioni suggerite dalle peculiarità nazionali, mentre la seconda Camera finisce per costituire terreno ideale di differenziazione ed adeguamento; ferma restando l'ampia convergenza positiva sull'*an* delle seconde camere, già registrata all'inizio di questa introduzione, i modelli si conformano secondo un assai articolato - e meno condiviso - sul *quomodo*.

Il Servizio Studi si era già occupato di questo tema - delle riforme dei Senati d'Europa allora in corso - alcuni anni or sono². La scelta di riferirsi al nostro contesto continentale non era casuale.

In effetti, negli Stati Uniti, a parte alcune sempre possibili [eccezioni](#), non è affatto in questione la riforma del bicameralismo e men che mai l'opzione del monocameralismo.

La dottrina politica statunitense è tradizionalmente attenta ai profili del *checks and balances*. Nel suo classico *The Justification of Bicameralism*, W. H. Riker³ ricorda che "*La giustificazione tradizionale del pensiero liberale per il bicameralismo è che raffredda il processo legislativo, rende difficili i cambiamenti improvvisi, obbliga i legislatori miopi a ripensare alle proprie scelte, e quindi riduce al minimo l'arbitrio e l'ingiustizia dell'azione governativa*".

Una "*giustificazione del bicameralismo*" che non pare derivare dalla struttura federale o meno dei livelli di governo, ma piuttosto dall'equilibrio dei poteri (e del connesso controllo reciproco) di governo *tout court*. In questo senso, Riker affianca al bicameralismo - come risorsa di controllo della "dittatura della maggioranza" - anche le maggioranze qualificate, il controllo giudiziale delle

² *Riforme dei Senati in Europa : i lavori in corso*, Nota Breve del Servizio Studi del Senato, 2004.

³ *International Political Science Review*, Vol. 13, No. 1, Jan., 1992 .

leggi, i sistemi pluripartitici ove nessun partito abbia la maggioranza assoluta e l'elezione diretta del capo dell'esecutivo (c.d. tricameralismo).

In questo senso, il fatto che il Senato statunitense sia eletto direttamente e goda di grande prestigio, non sembra legato alla sua composizione disproporzionale (due senatori per ogni Stato, sia esso la California con i suoi 38 milioni di abitanti o il Wyoming con il suo mezzo milione), perché essa è una connotazione che in effetti non caratterizza le funzioni del Senato, largamente paritarie con quelle del Congresso, eletto proporzionalmente rispetto alla popolazione.

La situazione è del tutto diversa in Canada, dove le proposte di riforma (che non escludono la soppressione) del Senato occupano da tempo una parte importante della discussione politico-istituzionale, che pare alimentata più che dalle pur marcate differenze territoriali di quel Paese (tra l'altro diviso, come è noto, tra una parte anglofona e una francofona), dalla [struttura non elettiva](#) del Senato (secondo il modello inglese, i senatori sono nominati e durano in carica fino a 75 anni). Peraltro, il dibattito, pur se vivace ed in corso da molti anni, [non sembra giunto ad una fase conclusiva](#).

Il quadro delle riforme in Europa

Per quanto riguarda le prospettive di riforma dei "Senati" in Europa, anche qui il quadro evidenzia una pluralità di modelli.

Si è già fatto cenno ai radicali - ma non ancora definitivi - processi di revisione in corso in Belgio, Romania, Irlanda. Da tempo in discussione - ma apparentemente lontane da un approdo - sono le proposte di riforma della *House of Lords* nel Regno Unito e il *Senado* in Spagna.

Due ulteriori vicende - nella recente storia istituzionale europea - meritano alcuni cenni per come sembrano caratterizzate da progetti di riforma del Senato a contenuto più spiccatamente "politico", nel senso di attinente alla formazione di maggioranze e all'attuazione del programma di governo.

Il primo riguarda la vicenda di De Gaulle che, nel 1969, aveva avanzato una ambiziosa proposta di riforma dell'ordinamento francese in senso regionalista e la trasformazione del Senato in un organismo di rappresentanza economica e professionale. Tale proposta - che sembrava dirompente rispetto alla tradizione di rappresentanza del territorio a livello comunale che il Senato ha tradizionalmente incarnato in Francia - fu sottoposta dal Presidente della Repubblica al giudizio popolare con un referendum, interpretato come se avesse avuto per oggetto la stessa sopravvivenza politica del carismatico *leader* francese. Come è noto, il [referendum fu rigettato](#) (52,5% - 47,5%), il Senato restò saldamente nell'ordinamento francese a rappresentare le istanze delle autonomie locali (ben più che regionali) e De Gaulle rassegnò irrevocabilmente le proprie dimissioni.

La seconda vicenda, più recente, è quella della [riforma costituzionale tedesca del 2005](#) (*Föderalismusreform*) che ha mirato a ridisegnare i rapporti tra le due Camere tedesche, il *Bundestag* e il *Bundesrat*, per superare l'uso, ritenuto disfunzionale, dei poteri di veto da parte del *Bundesrat*, attraverso la rideterminazione delle leggi federali che necessitano della sua approvazione. Il disegno di riforma si estendeva, inoltre, agli stessi rapporti tra Bund e Länder, disegnando un'attribuzione più precisa delle rispettive competenze legislative, abrogando tra l'altro la "legislazione quadro", riaffermando il ruolo della Corte costituzionale nella supervisione dell'intervento legislativo del *Bund* nei confronti dei *Länder*.

Rinviando a quanto riportato nel testo che qui si introduce, una breve e necessariamente sommaria disamina evidenzia che i processi di riforma in corso dei "Senati" hanno ragioni profondamente diverse da uno Stato all'altro e da una situazione all'altra; più in particolare:

- si legano ad una richiesta di maggiore democraticità (*House of Lords* nonché, come già osservato per il contesto extra-europeo, il Senato canadese);
- si legano ad una richiesta di maggiore efficacia nel rappresentare i territori (Belgio, Spagna);
- si legano ad una più generale esigenza di razionalizzazione del sistema bicamerale, anche nei confronti dell'esecutivo (come in Germania e - senza invero un particolare *focus* sul Senato - in Francia);

Questo sia pur breve quadro mette in rilievo come le progettate - e talora compiute - proposte di riforma dei Senati, per quanto articolate e differenti nei diversi Paesi, non sembrano indirizzate ad una mera semplificazione del sistema istituzionale, ma piuttosto ad una sua rimodulazione individuata lungo due assi, che si potrebbero definire della rappresentatività democratica e della efficienza istituzionale, alla ricerca di un punto di equilibrio.

I Senati oggi nelle democrazie europee: uno sguardo d'insieme

Il quadro comparato dell'attuale assetto dei "Senati" in Europa appare anch'esso articolato e difficilmente riconducibile ad unità, un esito che appare coerente con la ricostruzione - che si è proposta nelle pagine precedenti - di un Senato legato alla "forma di governo della complessità".

In altri termini, il ruolo e la funzione dei Senati nei diversi ordinamenti si conforma in modo piuttosto variabile e prevalentemente legato alle storie ed agli equilibri politici, territoriali ed istituzionali propri di ciascun Paese. Non pare emergere, dunque, un "modello" esportabile, che possa essere indicato come modello indefettibile per chi intenda delineare un Senato-tipo.

Pochi i tratti davvero unificanti della struttura dei Senati, anche con riferimento al solo contesto europeo. Diversi - ed anche notevolmente diversi - sono i sistemi di elezione, le funzioni e i poteri, i rapporti con la Camera e i rapporti con il territorio.

In prima approssimazione, e rinviando ogni approfondimento allo studio nel suo complesso, tre sembrano i fattori largamente prevalenti (anche se non davvero comuni) che sembrano emergere dalla comparazione:

- i Senati sono generalmente estranei al rapporto di fiducia che si instaura, prevalentemente, tra la Camera e l'Esecutivo.

- i Senati sono normalmente espressione delle entità territoriali che costituiscono lo Stato.

- i Senati non esauriscono nei primi due punti le caratteristiche del proprio ruolo e delle proprie funzioni: essi piuttosto esercitano un ruolo istituzionale di rilievo nazionale che rappresenta - sia nei regimi semipresidenziali che in quelli parlamentari - uno strumento di equilibrio e di riflessione nei confronti della Camera bassa, espressione della maggioranza di governo.

Per quanto riguarda il primo punto, la circostanza che la volontà espressa dal Senato non sia legata alle responsabilità di attuazione del programma di Governo rende il Senato una sede particolarmente adatta per esercitare poteri di "controllo", intesi come sostanziale attività di incondizionata revisione. E ciò perché i meccanismi di coesione sottesi al patto di maggioranza possono, in altra sede, rendere potenzialmente meno incisiva tale azione. Quando ci si riferisce a "poteri di controllo", si intende qui un ampio ventaglio di attività che vanno oltre il "controllo" in senso stretto, e comprendono - tra l'altro - la seconda lettura dei disegni di legge, il potere di inchiesta parlamentare, il sindacato ispettivo, i poteri di nomina di componenti delle Corti costituzionali (e di Autorità indipendenti), i pareri sulle nomine governative.

Per quanto riguarda il secondo punto, l'esperienza comparata sembra evidenziare che, anche nei Senati dove gli strumenti organizzativi (in primo luogo i regolamenti parlamentari) forniscono supporto ai meccanismi di formazione della volontà politica per appartenenza territoriale, i comportamenti finiscono per premiare in concreto l'appartenenza politica: in altre parole, i senatori agiscono prevalentemente in sintonia con il gruppo parlamentare di cui fanno parte, non con il gruppo dei senatori eletti nello stesso territorio.

Piuttosto, la tradizionale attenzione dei Senati alle territorialità sembra avere intrapreso nuove strade, specie a partire dal 1992 con il rafforzato quadro dell'Unione europea, ampliandosi dalla originaria dimensione infranazionale a quella sovranazionale, quasi a completare - in tutto il suo estendersi - il presidio al principio di sussidiarietà.

Questa vocazione si è affermata per più vie:

- in primo luogo, per via costituzionale: la riforma tedesca del 1992 ha centrato presso la seconda Camera (*Bundesrat*) il guardiano delle competenze territoriali rispetto al nuovo ruolo europeo (si pensi all' art. 23 GG, c.d. *Europa-Artikle*);
- in secondo luogo, per prassi: anche al di là di uno specifico dato istituzionale, molte Camere alte hanno attivato questa vocazione in via di prassi, dimostrando notevole vitalità⁴;
- infine, per virtù dello stesso Trattato, che conferisce autonomamente a ciascuna Camera⁵ un ruolo specifico nel controllo dell'applicazione del principio di sussidiarietà, ruolo che si esalta nell'interfacciamento del sistema delle Autonomie territoriali.

Il terzo punto si caratterizza proprio per quanto fin qui detto in relazione ai precedenti due. La non appartenenza, da una parte, al meccanismo di attuazione del programma di governo ma l'appartenenza, dall'altra, a logiche non di meno del tutto politiche, fa sì che i Senati tendano a collocarsi - con le peculiarità proprie di ciascun ordinamento - in una logica di *check and balance* che va oltre la dimensione puramente territoriale e si colloca piuttosto in quell'ampia area dell'ordinamento che sfugge alla dimensione del programma di governo - tipicamente espressa dalle leggi di tipo "finanziario" - e interessa il patrimonio comune di una collettività complessa, composto dai diritti - in primo luogo costituzionali - e che riguardano i cittadini e la loro tutela in quanto tali e sul territorio.

Il principio in base al quale non tutta la gestione dell'ordinamento può essere affidata alla maggioranza di governo - principio che si esprime anche in un meccanismo come la maggioranza qualificata o in un istituto come il *referendum* - trova dunque nel bicameralismo un presidio istituzionale, che è certamente possibile modulare secondo articolate varianti.

⁴ Nella *Relazione annuale della Commissione 2011 sui rapporti tra la Commissione europea e i Parlamenti* due delle prime tre camere per numero di pareri sul dialogo politico e sul meccanismo di controllo della sussidiarietà erano Senati (uno era il Senato italiano). Inoltre, all'interno di ciascun Paese, il numero di pareri è risultato maggiore per i Senati, rispetto alla rispettiva Camera bassa

Cfr.: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0375:FIN:IT:PDF>

⁵ Art. 6 - Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, Allegato al Trattato di Lisbona: *Ciascuno dei parlamenti nazionali o ciascuna camera di uno di questi parlamenti può... inviare ai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione un parere motivato che espone le ragioni per le quali ritiene che il progetto in causa non sia conforme al principio di sussidiarietà. Spetta a ciascun parlamento nazionale o a ciascuna camera dei parlamenti nazionali consultare all'occorrenza i parlamenti regionali con poteri legislativi.*

PARTE I: LE CAMERE ALTE NEI SINGOLI PAESI

1. AUSTRIA

1.1 Aspetti generali e composizione politica

L'Austria è uno Stato federale composto da nove regioni federali autonome (*Länder*). La natura federale della Repubblica è sancita dalla Costituzione⁶.

Essa ha una forma di governo di natura semi-presidenziale, con elezione diretta del Presidente della Repubblica, e un regime bicamerale fortemente differenziato, che risale alla legge costituzionale del 1 ottobre 1920, con la quale venne per la prima volta istituita una seconda Camera federale.

Le camere del Parlamento austriaco sono il Consiglio nazionale (*Nationalrat*) e il Consiglio federale (*Bundesrat*). Quest'ultimo è un organo di rappresentanza degli interessi dei *Länder* che formano lo Stato federale, che sono, in ordine di ampiezza della popolazione: Bassa Austria, Vienna, Alta Austria, Stiria, Tirolo, Carinzia, Salisburgo, Vorarlberg, Burgenland.

I membri del *Bundesrat* sono eletti dalle assemblee legislative (Diete) dei singoli *Länder* in numero proporzionato alla relativa popolazione. Il loro mandato ha una durata corrispondente a quella della legislatura della rispettiva Dieta: pertanto il Senato austriaco è un organo permanente, la cui composizione si rinnova parzialmente in corrispondenza alle elezioni nel singolo Land.

Le attribuzioni precipue del *Bundesrat* riguardano la tutela dell'assetto federale dello Stato. Nel procedimento legislativo dispone di un limitato potere di veto sospensivo - superabile dal *Nationalrat* - mentre è escluso dal rapporto di fiducia.

Attualmente⁷ i membri del *Bundesrat* austriaco sono 62. Esso è così composto:

Länder	Seggi nel <i>Bundesrat</i>	Gruppi politici			
		ÖVP	SPÖ	FPO	OF
Burgenland	3	1	2	-	-
Carinthia	4	1	1	1	2
Bassa Austria	12	7	3	1	1
Alta Austria	11	6	3	1	1
Salzburg	4	2	2	-	-
Stiria	9	4	4	-	-

⁶Per il testo (in inglese) della Costituzione vedi (*in tedesco le parti emendate*): http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/ErV/ERV_1930_1/ERV_1930_1.pdf

⁷ Aprile 2013

		Gruppi politici			
Länder	Seggi nel Bundesrat	ÖVP	SPÖ	FPO	OF
Tirol	5	3	1	1	1
Vorarlberg	3	2	-	-	-
Vienna	11	1	6	3	1
Totale	62	27	22	7	6

ÖVP – Partito Popolare austriaco; SPÖ – Partito socialdemocratico; FPO-Partito della libertà austriaco; OF – Altro

Anche la carica di Presidente del Consiglio federale si rinnova continuamente: infatti ogni sei mesi il Presidente cambia per consentire ad ogni *Land* di esercitare la presidenza a rotazione, secondo un ordine alfabetico.

Per quanto riguarda il Consiglio nazionale (*Nationalrat*), eletto a suffragio diretto ogni 5 anni, esso si compone di 183 parlamentari. L'attuale composizione è la seguente⁸:

Partiti	Seggi
Partito socialdemocratico (<i>Sozialdemokratische Partei Österreichs</i>)	57
Partito popolare (<i>Österreichische Volkspartei</i>)	51
Partito della libertà (<i>Freiheitliche Partei Österreichs</i>)	38
Alleanza per il futuro – <i>Bündnis Zukunft Österreich</i>	12
Verdi (<i>Die Grünen – Die Grüne Alternative</i>)	20
<i>Team Stronach</i>	5
Totale	183⁹

⁸ Per la composizione attuale vedi:

<http://www.parlament.gv.at/WWER/NR/MandateNr1945/>

⁹ Nella tabella si tiene conto che il 30 ottobre 2012 è stato costituito il gruppo parlamentare *Team Stronach*, composto da 5 deputati, provenienti da altri gruppi.

Il Governo federale è formato dal 2008 da una "grande coalizione" dei due maggiori partiti: SPÖ e ÖVP. Il cancelliere federale è attualmente Werner Faymann (SPÖ).

1.2 Elezioni

Il sistema elettorale per il *Bundesrat* è disciplinato dalla Costituzione e dalla legge del 1° gennaio 1990, emendata il 28 febbraio dello stesso anno.

Il *Bundesrat* rappresenta i 9 *Länder* della Repubblica federale. I suoi componenti ed i loro supplenti sono nominati dalle Diete regionali (*Landtage*) in proporzione alla distribuzione dei partiti politici in ciascuna Dieta.

La Costituzione (art. 34) prevede che nessun *Land* abbia più di dodici rappresentanti e meno di tre. Dopo ogni censimento (decennale) viene ricalcolato il peso demografico dei *Länder* e conseguentemente il Presidente federale emana una risoluzione che stabilisce il numero dei rappresentanti che ciascun *Länder* può eleggere al Consiglio federale. Per questo motivo il numero di membri del Consiglio federale non è fissato dalla Costituzione o dalla legge, ma è variabile.

Ogni Dieta elegge i componenti del *Bundesrat* di sua spettanza con metodo proporzionale. Inoltre almeno un seggio, come garanzia per le minoranze, è riservato al partito che ha conseguito il secondo posto per numero di seggi nella stessa Dieta o, in caso di parità, a quello che abbia ottenuto più voti alle precedenti elezioni.

La durata del mandato, a parte i casi di scioglimento anticipato, è pari alla durata della legislatura del *Land* (cioè da 5 a 6 anni) e non esistono quindi né un termine omogeneo, né un meccanismo di rinnovo integrale dell'Assemblea.

I membri del Consiglio federale non devono necessariamente (ma possono, benché la prassi sia di segno contrario) appartenere al *Landtag* che rappresentano; tuttavia devono avere i requisiti ivi stabiliti per l'elettorato passivo. La carica è incompatibile con quella di:

- membro della *Verfassungsgerichtsbarkeit* (Corte Costituzionale) e del *Verwaltungsgerichtshof* (Consiglio di Stato);
- Presidente e Vice-Presidente della *Rechnungshofes* (Corte dei Conti);
- *Ombudsman* (difensore civico);
- Dirigente di società per azioni, banche, imprese di commercio, di trasporti e imprese industriali a responsabilità limitata; istituti locali di credito, società di mutua assicurazioni.

Per quanto riguarda il Consiglio Nazionale (art. 26 Cost), il sistema elettorale è proporzionale con clausola di sbarramento del 4% e voto su liste bloccate¹⁰.

¹⁰ Si segnala che nel 2007 è stato approvato un pacchetto di riforme che - tra le altre innovazioni - ha portato all'abbassamento dell'elettorato attivo a 16 anni, all'introduzione del voto per corrispondenza in tutte le elezioni e alla semplificazione del procedimento di voto all'estero.

Esso è composto da 182 membri che vengono eletti in base a liste di partito ogni cinque anni nelle 43 circoscrizioni elettorali dei 9 collegi regionali.

1.3 Organizzazione

I componenti del Consiglio federale non sono vincolati ad alcun mandato nell'esercizio delle loro funzioni (art. 56 Cost.) e godono di immunità per gli atti compiuti e le opinioni espresse nell'esercizio delle loro funzioni, esattamente come i rappresentanti elettivi delle rispettive assemblee regionali.

Lo *status* di membro del Consiglio federale decorre dalla data dell'elezione e decade nel momento in cui si esaurisce la legislatura dell'assemblea parlamentare del corrispondente Land. Dato che - oltre al caso di morte - i componenti del Consiglio federale possono dimettersi, o il loro mandato può essere revocato anticipatamente dalla Corte costituzionale, all'atto dell'elezione vengono designati due rappresentanti, uno dei quali è il supplente che subentra nell'incarico qualora il titolare non possa continuare ad esercitare il suo mandato.

Il Gruppo parlamentare si costituisce con un minimo di 5 membri (art. 7 del Regolamento)¹¹ appartenenti ad uno stesso partito politico che abbia partecipato alle elezioni; il Consiglio può autorizzare la formazione di Gruppi costituiti da membri che non appartengono alla stessa formazione politica. Se un partito si scinde nel corso della legislatura, i membri del Gruppo parlamentare corrispondente possono continuare a farne parte, a meno che il Gruppo non deliberi di escluderli. Possono costituire un Gruppo nuovo se sono in numero sufficiente e se il Consiglio Federale acconsente.

I Presidenti dei Gruppi costituiscono la Conferenza dei capigruppo, che delibera sul programma e sul calendario dei lavori parlamentari, sui tempi dei dibattiti nelle sedute e sul coordinamento dei lavori delle Commissioni permanenti. Il Presidente ha la rappresentanza esterna dell'organo, ne convoca le sedute, applica il regolamento.

Il numero e le competenze delle Commissioni non sono stabilite dal regolamento¹², il quale dispone che si possano istituire Commissioni con il compito di esaminare preliminarmente gli argomenti in agenda, riservando la deliberazione definitiva al *plenum* dell'Assemblea. Le Commissioni vengono composte rispettando la stessa proporzione politica dei Gruppi parlamentari. L'unica commissione prevista dal regolamento del Consiglio federale è la Commissione per gli affari europei, istituita in seguito all'ingresso dell'Austria nel 1995 nell'Unione europea. Questa è anche l'unica Commissione del Consiglio federale le cui sedute sono pubbliche¹³.

¹¹ Vedi il Regolamento del Consiglio Federale:
<http://www.parlament.gv.at/ENGL/PERK/RGES/GOBR/>

¹² Vedi articolo 13 del Regolamento. Ad oggi (aprile 2013) sono 21.

¹³ Articoli 13a e 13b del Regolamento del *Bundesrat*.

Un altro organo stabile è la Commissione bicamerale paritetica (formata da un egual numero di componenti del *Bundesrat* e del *Nationalrat*), prevista dall'articolo 9 della legge sulla Costituzione finanziaria (*Finanz-Verfassungsgesetzes*), che ha il compito di pronunciarsi quando sorgano contrasti tra Governo centrale e gli interessi regionali in materia di legislazione fiscale.

I presidenti dei *Länder* hanno diritto di partecipare a tutte le sedute del *Bundesrat* e, su loro richiesta, di essere uditi se vengono trattate questioni che riguardano la regione da loro rappresentata.

1.4 Funzioni e poteri

Il Consiglio Federale esercita con il Consiglio Nazionale il potere legislativo, ma ha esclusivamente un potere di veto sospensivo, può quindi soltanto ritardare l'approvazione di una legge approvata dalla Camera bassa. Prende invece parte al procedimento parlamentare relativo alla fase ascendente della legislazione comunitaria nonché al controllo sull'applicazione del principio di sussidiarietà.

1.4.1 Funzioni e poteri nel procedimento legislativo

Il potere d'iniziativa legislativa è attribuito al Governo, ai singoli componenti del *Nationalrat* e ad 1/3 dei componenti del *Bundesrat*.

Il potere di veto sospensivo si esercita, da parte del *Bundesrat*, con la trasmissione all'altro ramo, entro otto settimane dall'approvazione del progetto di legge da parte di quest'ultimo, di un'obiezione motivata. Il *Nationalrat* può superare il veto approvando l'identico testo con la presenza di almeno la metà dei componenti, ovvero può deliberare un nuovo progetto che sarà esaminato dal *Bundesrat*.

Il potere di veto del *Bundesrat* (di fatto quasi mai esercitato) è invece assoluto per le modifiche costituzionali inerenti le attribuzioni legislative e amministrative dei *Länder*, l'ordinamento dello stesso *Bundesrat* e i trattati internazionali che coinvolgono l'autonoma sfera di competenza regionale. Viceversa il *Bundesrat* non ha potere legislativo in materia di bilancio e di finanza federale e per la ratifica degli altri trattati internazionali. Per lo scioglimento anticipato delle Diete regionali - disposto dal Presidente della Repubblica su proposta del Cancelliere federale - è necessaria l'approvazione del *Bundesrat*.

Inoltre il *Bundesrat* è privo del potere, assegnato al solo *Nationalrat*, di promuovere un *referendum* sui progetti di legge approvati in via definitiva e prima della promulgazione.

Anche nel procedimento di revisione costituzionale, i poteri del *Bundesrat* sono limitati (tranne che per le modifiche alle attribuzioni dei *Länder* e all'ordinamento dello stesso Consiglio federale); è comunque assegnato ad 1/3

dei membri del *Bundesrat* il potere di promuovere un *referendum* sui progetti di revisione costituzionale.

1.4.2 Funzioni e poteri nell'attività di indirizzo e controllo

Il *Bundesrat* non è coinvolto nel rapporto fiduciario con il Governo, né può istituire Commissioni di inchiesta, ma può indirizzare ad esso risoluzioni e esercitare nei suoi confronti la funzione di sindacato ispettivo. Il Governo può essere invitato a partecipare alle sedute del Consiglio sia in seduta plenaria che in commissione, e in tal caso ha l'obbligo di intervenire. Il Consiglio federale ha, come il *Nationalrat*, il potere di chiedere la messa in stato di accusa del Presidente federale per violazione della Costituzione.

In materia di nomine, alla seconda Camera è riconosciuto il diritto di proporre al Presidente federale la nomina di tre membri effettivi ed uno supplente della Corte Costituzionale, nonché quello di eleggere tre membri della Consulta del Consiglio d'Europa.

Alcuni poteri, per il loro alto rilievo istituzionale, sono attribuiti alle Camere riunite in Assemblea federale: la ricezione del giuramento del Presidente della Repubblica, nonché la deliberazione di deferirlo alla Corte costituzionale per violazione della Costituzione, su richiesta dell'uno o dell'altro ramo del Parlamento; l'esame della proposta del *Nationalrat* di indire un *referendum* per la suddetta destituzione, ed infine la deliberazione dello stato di guerra.

1.4.3 Funzioni nei rapporti con l'Unione europea

Il concorso al processo decisionale europeo, esercitato con l'azione di controllo, informazione e formulazione di pareri e risoluzioni, è un'attribuzione costituzionalmente riconosciuta sia al *Nationalrat* che al *Bundesrat*, ed è una funzione largamente ed attivamente esercitata dal Parlamento austriaco. L'articolo 23 della Costituzione, introdotto nel 1994, dispone infatti che di tutti i progetti di atti dell'Unione europea il Governo dia tempestiva informazione al Parlamento, che può così formulare pareri anche vincolanti (*Stellungnahmen*). In seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, nel 2010 è stata approvata una legge di revisione costituzionale che ha modificato le norme costituzionali (art. 23 e ss.) relative ai rapporti con l'Unione europea, rafforzando i poteri del Parlamento, e nello specifico anche del *Bundesrat*, nella fase ascendente del processo decisionale e nell'esercizio del potere di controllo sui principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

In seno al *Bundesrat* la Commissione specializzata per le questioni europee (*EU-Ausschuß*) è composta di 14 membri cui, di volta in volta, possono aggiungersi altri parlamentari esperti in qualche specifico settore. Salvo il caso in cui venga richiesto il dibattito a porte chiuse, le sedute della Commissione per le

questioni europee sono pubbliche, e vi possono inoltre partecipare i rappresentanti del Governo federale.

1.5 Proposte di riforma

Le prospettive di riforma del *Bundesrat* si intrecciano ovviamente al dibattito sull'assetto federale dello Stato, ma finora hanno avuto risultati limitati. L'esigenza di una profonda rivisitazione istituzionale ha avuto una sua importante espressione nell'istituzione, nel maggio 2003, di una apposita Convenzione per la revisione della Costituzione, con il mandato di predisporre un progetto di riforma entro il dicembre 2004. I lavori della Convenzione si sono bloccati molto presto a causa degli stessi veti politici che avevano precedentemente portato al fallimento alcuni progetti in sede parlamentare. Nel giugno 2005 il Parlamento ha insediato una Commissione speciale col compito di riprendere in mano i risultati della Convenzione, senza però raggiungere apprezzabili risultati¹⁴. Si stenta ancora ad individuare un progetto di riforma condiviso, sebbene si riconosca unanimemente, nel dibattito politico e dottrinale, la sostanziale incapacità del *Bundesrat* di svolgere la funzione costituzionale di rappresentanza delle istanze dei *Länder*. In assenza dell'auspicata riforma, pertanto, il destino del *Bundesrat* sembra quello di una costante e progressiva marginalizzazione dal circuito politico.

¹⁴ Nella Relazione finale sono riportate le varie ipotesi di riforma dei poteri e della composizione del *Bundesrat* sulle quali si era dibattuto senza giungere ad un progetto unanimemente accettato. Con riguardo ai poteri, si proponeva da una parte il coinvolgimento del *Bundesrat* nel processo legislativo in una fase antecedente a quella attualmente prevista, per cui *Bundesrat* e *Nationalrat* avrebbero dovuto occuparsi simultaneamente e parallelamente del medesimo disegno di legge. Si erano anche esaminate le soluzioni di un ampliamento del diritto di veto della seconda Camera o del riconoscimento del diritto di assenso in alcune materie. Riguardo alla scelta dei componenti erano state avanzate le ipotesi di un'elezione degli stessi da parte dei governi dei *Länder* o di un'elezione diretta o l'attribuzione delle modalità di scelta all'autonomia degli Stati membri. Si era valutata anche la possibilità di richiedere che i membri del *Bundesrat* fossero anche membri dei Consigli regionali al fine di rafforzare il legame istituzionale fra seconda Camera e le regioni in essa rappresentate. Con riguardo alla rappresentanza numerica dei *Länder* si era dibattuto se prevederla in numero paritario o in misura meno differenziata rispetto alla attuale. Con riferimento alle caratteristiche del mandato ci si è interrogati se fosse possibile un mandato vincolato *in toto* o piuttosto un mandato vincolato solo per determinate materie. Una proposta minoritaria prevedeva anche la conversione del *Bundesrat* in Camera dei *Länder* e dei Comuni.

2. BELGIO

2.1 Aspetti generali e composizione politica

La forma di Stato belga è quella di una monarchia costituzionale ereditaria di tipo parlamentare il cui sistema politico è organizzato secondo una [struttura confederale](#). Secondo quanto definito dalla [revisione costituzionale](#) del 14 luglio 1993 lo Stato federale si compone di tre Comunità (francese, fiamminga e germanofona), tre Regioni (vallona, fiamminga e di Bruxelles), dotate di propri parlamenti (articolo 115 Costituzione) che legiferano nelle materie previste dalla Costituzione, nonché di quattro regioni linguistiche (francese, olandese, bilingue di Bruxelles-Capitale e tedesca). Quanto all'organizzazione amministrativa, le regioni risultano, a loro volta, divise in province, fatta eccezione per il distretto di Bruxelles (che consta di un unico *arrondissement*). Il potere esecutivo federale è disciplinato dagli articoli 85 e seguenti della Costituzione. Il [potere legislativo](#), secondo quanto sarà più oltre illustrato, è esercitato congiuntamente dal Re e dal Parlamento federale eletto con mandato quadriennale e costituito dalla Camera dei Rappresentanti e dal Senato.

La [Camera dei rappresentanti](#) è composta di 150 deputati mentre il [Senato](#) si compone di 71 senatori, di cui 40 eletti direttamente, 21 designati dai parlamenti delle tre Comunità e 10 cooptati, oltre ai senatori di diritto.

A seguito della revisione costituzionale del 5 maggio 1993 la composizione del Senato è stata adattata alla struttura federale dello Stato per meglio garantire l'adeguata rappresentanza alle entità federali. A partire dalle elezioni del 21 maggio 1995 il bicameralismo perfetto è pertanto venuto meno e le competenze del Senato si sono, da una parte, ridotte rispetto a quelle della Camera bassa - cui, ad esempio, l'articolo 101 della Costituzione attribuisce, in via esclusiva, la costruzione del rapporto fiduciario con il potere Esecutivo - e, dall'altra, funzionalizzate al nuovo assetto federale dello Stato.

In linea generale, la revisione costituzionale ha affidato al Senato un compito di raccordo tra lo Stato federale, le Comunità e le Regioni adattando il modello bicamerale del Parlamento alla struttura federale dello Stato. Di conseguenza il Senato è stato, in parte, concepito come una Camera di entità federate in seno alla quale le Comunità linguistiche, tramite i senatori di loro espressione, partecipano alle scelte di interesse federale.

Può essere anche osservato che - diversamente da quanto generalmente avviene per le Camere basse degli altri Stati federali - anche nella Camera dei rappresentanti la rappresentanza popolare appare condizionata dalla sua dimensione linguistica e, per certi aspetti, territoriale.

In effetti, in Belgio, il complessivo [panorama dei partiti politici](#) si presenta considerevolmente frammentato, in quanto espressione anche delle Comunità

linguistico-culturali di cui il Paese si compone. Di conseguenza, il peso stesso dei soggetti politici più che avere una rilevanza unitaria a livello federale assume significato soprattutto in relazione alle diverse identità linguistiche. In ragione di ciò, il quadro di riferimento delle forze politiche in Belgio si presenta particolarmente complesso, proprio perché caratterizzato dal concorso di profili culturali e territoriali con la più tradizionale matrice politica. Tra i maggiori partiti si ricordano, per i fiamminghi: l'N-VA (che esprime la posizione dei nazionalisti fiamminghi - *Nieuw-Vlaamse alliantie*), il CD&V (dell'area del centro-destra di ispirazione cattolica), il *Socialistische Partij Anders* - sp.a (dell'area del centro-sinistra riformista), il VLD (liberaldemocratici - *Vlaamse Liberalen en Democraten*), il VB (*Vlaams Belang* - nazionalisti di estrema destra, favorevoli all'indipendenza delle Fiandre), il *GROEN* (partito ecologista appartenente allo schieramento di centrosinistra). Per i francofoni: per il centro sinistra, il PS (*Parti socialiste belge*) ed *Ecolo* (verdi ecologisti - *Écologistes confédérés pour l'organisation de luttes originales*) che sono anche espressi nell'area germanofona, il MR (*Mouvement réformateur*), dell'area moderata del centro-destra, il cdH (*Centre démocrate umaniste*), riformatori dell'area centrista.

2.2 Elezioni

L'elettore belga ha la possibilità di votare liste diverse per la [Camera dei rappresentanti](#)¹⁵ e per il Senato. A seguito della riforma elettorale del 2002 i componenti della Camera vengono eletti in 11 collegi elettorali che coincidono - ad eccezione dei collegi di *Bruxelles-Halle-Vilvorde* e *Louvain* - con le Province. I seggi (in numero proporzionale alla popolazione del collegio) si attribuiscono - proporzionalmente al numero dei voti validi - alle liste che hanno ottenuto almeno il 5% del totale dei voti validamente espressi nella circoscrizione elettorale (articolo 63 Cost.). Per ogni circoscrizione elettorale si contano tanti seggi quanti ne derivano dalla divisione del numero della popolazione (avente diritto al voto) per il divisore federale (si ricava dal rapporto popolazione diviso il numero totale dei seggi ovvero 150). I seggi restanti sono attribuiti alle circoscrizioni elettorali con l'eccedenza più grande di popolazione non rappresentata.

Per l'elezione dei 40 membri del [Senato](#)¹⁶ eletti direttamente (sui 71 componenti) il Belgio attinge da tre circoscrizioni (Fiandre, Vallonia e *Bruxelles-Halle-Vilvoorde*) ricomprese nei due Collegi francofono e fiammingo che eleggono rispettivamente 15 e 25 senatori.

Il collegio francofono comprende gli abitanti della circoscrizione elettorale della Vallonia (compresi anche i germanofoni che vi risiedono) e quelli della

¹⁵ Il link rinvia alla descrizione dell'emicycle della Camera, con la composizione politica attuale.

¹⁶ Il link rinvia all'attuale composizione politica del Senato e rinvia anche alla composizione delle precedenti quattro legislature.

circoscrizione *Bruxelles-Halle-Vilvoorde* che scelgono di farne parte; quello fiammingo comprende gli abitanti della circoscrizione delle Fiandre e quelli della circoscrizione *Bruxelles-Halle-Vilvoorde* che scelgono questo collegio. A ciascun collegio corrisponde uno specifico insieme di liste di candidati depositate dai partiti. Gli elettori della circoscrizione *Bruxelles-Halle-Vilvoorde* scelgono il loro collegio elettorale attraverso l'indicazione di voto per una lista scelta tra i due insiemi di liste, francofone e germanofone, a loro disposizione. Lo scrutinio è su base proporzionale con uno sbarramento del 5% minimo calcolato sul totale dei voti validi espressi nel collegio (metodo D'Hondt). Le liste non sono bloccate, di conseguenza ogni elettore è libero di designare nominativamente il candidato che preferisce. Per essere eletto ogni candidato deve raggiungere una soglia di eleggibilità che risulta pari al numero totale di voti ricevuti dalla lista di appartenenza diviso il numero dei seggi cui ha diritto il suo partito politico, addizionato di una unità. Sono previsti membri supplenti da impiegare per sostituzioni permanenti o temporanee.

Gli altri 21 componenti sono eletti, tra i propri componenti, dalle assemblee parlamentari che rappresentano le Comunità: 10 senatori ciascuno per le Comunità francese e fiamminga ed 1 per la Comunità germanofona. Va sottolineato che i senatori delle Comunità detengono un doppio mandato, come senatori del Parlamento federale e come componenti dei Parlamenti delle Comunità.

Sia i senatori eletti direttamente, sia quelli designati dai Consigli delle Comunità, cooptano poi gli altri 10 senatori restanti: 4 designati dai senatori francofoni e 6 dai senatori di lingua fiamminga, sia quelli eletti direttamente che quelli delegati. Anche per la cooptazione – come per l'elezione diretta ed indiretta - si rispetta il criterio di proporzionalità nella rappresentatività dei diversi gruppi politici.

Sono inoltre senatori di diritto i figli maggiorenni del Re o, in alternativa, i discendenti della famiglia reale (attualmente sono i tre Principi). Secondo la norma costituzionale questi senatori hanno diritto di voto a partire dal compimento del ventunesimo anno di età, ma in via di prassi non votano. In ogni caso non possono essere conteggiati per il raggiungimento del *quorum* (che resta di 36 su 71 senatori).

La durata del mandato è di 4 anni per i senatori eletti a suffragio universale e contestualmente ai deputati. Per i senatori designati, al proprio interno, dai Consigli delle Comunità è possibile che il rinnovo di questi ultimi avvenga durante i 4 anni del mandato senatoriale: in tal caso un senatore, espressione della Comunità, che non venga rieletto nel proprio Consiglio perde il proprio mandato anche al Senato ed il subentrante è scelto tra i membri del suo partito che hanno guadagnato il seggio nel Consiglio della Comunità.

Per essere eletti al Senato i candidati devono avere cittadinanza belga, godere dei diritti civili e politici, aver compiuto 21 anni di età ed essere residenti in Belgio (articolo 69 della Costituzione). Il mandato di senatore è incompatibile con quello di membro del Parlamento regionale o della Comunità (eccezion fatta

per i casi dei senatori del Parlamento della Comunità che vengono designati tra i 21 di nomina parlamentare) e con quello di parlamentare europeo, con quello di deputato, con la funzione di ministro, di giudice o di funzionario statale.

Le ultime elezioni parlamentari federali belghe si sono tenute il [13 giugno del 2010](#). Il partito della Nuova Alleanza Fiamminga di Bart De Wever ha conseguito la più alta percentuale di voti, pari al 17,3% a livello nazionale, seguito dai socialisti francofoni di Di Rupo con il 14%. La composizione della nuova Camera belga si è così caratterizzata per una distribuzione - politicamente complessa dal punto di vista della ricerca di una maggioranza - di 27 seggi dalla N-va contro i 26 del Ps, anche alla luce del risultato delle altre forze politiche parte della coalizione di governo uscente, il cui leader - il cristiano-democratico Leterme - ha conseguito con il partito Cdh il 10,8% dei voti e 17 seggi. I cristiano-democratici francofoni del Cdh hanno conquistato 9 seggi, i liberali - sia fiamminghi (Open Vld) che francofoni (Mr) hanno ottenuto 13 e 18 seggi, in calo rispetto al 2007, mentre più stabili sono apparsi i verdi (Groen ed Ecolo: rispettivamente, 8 e 5 seggi). I socialisti fiamminghi del Sp.a hanno ottenuto 13 seggi, mentre il partito estremista Vlaams Belang ha avuto 12 seggi contro i 17 della precedente legislatura.

Per quanto riguarda il [voto al Senato](#), l'elevata articolazione del quadro politico belga fa sì che non si riscontrino significative differenze nel peso delle forze politiche tra le due Camere, peso per lo più confinato - in entrambi i rami - tra il 15% e il 20% per le cinque maggiori aggregazioni, comprensive delle componenti fiamminghe e francofone.

2.3 Organizzazione

Secondo quanto stabilito dal Titolo I del Regolamento interno, il Senato si articola nei seguenti organi: Presidente (e Vice Presidenti), Ufficio di Presidenza, Senatori Questori, Gruppi linguistici, Gruppi politici, Delegazione presso la Commissione parlamentare di concertazione (nominata in seno all'assemblea plenaria subito dopo la costituzione dell'Ufficio di Presidenza), [Commissioni permanenti](#) (a loro volta organizzate in sottocommissioni e gruppi di lavoro) in numero massimo di sei, cui si possono aggiungere Commissioni speciali per materia (anche miste a composizione bicamerale), [Gruppi di lavoro e Commissioni d'inchiesta](#). L'articolo 82 della Costituzione dispone inoltre che sia creata una Commissione parlamentare di concertazione (o commissione paritetica), organismo bicamerale composto di 22 membri (11 designati dalla Camera dei Rappresentanti ed 11 dal Senato) preposto a risolvere i conflitti di competenza tra i due rami del Parlamento. Può stabilire, in qualsiasi momento dell'*iter* legislativo, l'allungamento dei tempi di esame dei progetti di legge. Le decisioni sono prese o a maggioranza semplice (di entrambi i gruppi di componenti della Commissione, deputati e senatori) o, in alternativa, a

maggioranza qualificata dei 2/3 dei componenti. La composizione e il funzionamento della commissione sono stabilite con legge ordinaria.

Le Commissioni permanenti - nominate in seno al *plenum* in numero non superiore a sei - sono costituite subito dopo l'Ufficio di Presidenza che ne stabilisce la denominazione e le attribuzioni. Ogni commissione comprende 17 membri con rappresentazione di ogni gruppo politico. L'attribuzione principale è l'esame dei progetti di legge, delle proposizioni e di tutti gli affari su cui il Senato è chiamato a decidere. Ogni commissione nomina, al proprio interno, un Presidente e due Vice Presidenti. Il Presidente del Senato presiede, di diritto, una delle commissioni permanenti di cui fa parte. Alle sedute, di norma pubbliche, possono intervenire - senza diritto di voto - anche senatori non ad esse appartenenti; vi è ammesso il pubblico che può assistere dalle tribune (articolo 23 del Regolamento). Durante i lavori della propria commissione i senatori hanno facoltà di farsi assistere da un collaboratore (si intende un segretario o un collaboratore scientifico accreditato, articolo 29 Regolamento) del proprio gruppo politico. I resoconti sommari dei lavori sono redatti in lingua francese ed olandese.

Ai sensi dell'[articolo 17 del Regolamento](#) del Senato, e conformemente a quando dettato dall'articolo 43 della Costituzione, **i senatori eletti direttamente** devono scegliere di aderire ad un gruppo linguistico (francese o fiammingo) e ad un solo gruppo politico (articolo 18). Il numero minimo di senatori per la costituzione di un gruppo è definito ad ogni inizio di legislatura. I **senatori designati** dai Consigli delle Comunità devono necessariamente aderire al gruppo linguistico di designazione (articoli 211 e 220 del Codice elettorale). L'ordine dei lavori del Senato è stabilito dall'Ufficio di presidenza convocato dal suo Presidente. La seduta sulla pianificazione dei lavori prevede la presenza del Governo; possono essere ascoltati anche i Presidenti delle Commissioni permanenti (articolo 20 del Regolamento del Senato).

2.4 Funzioni e poteri

A partire dalla modifica costituzionale del 1993, il ruolo del Senato - che i revisori hanno voluto caratterizzare come *Chambre de réflexion*¹⁷ - si ritaglia in una forma di Stato a bicameralismo imperfetto che si esplica sia sul piano legislativo sia su quello della cura delle relazioni a livello internazionale, nonché del rapporto tra lo Stato federale e le comunità e le regioni. Può esser ricordato, al riguardo, che - ai sensi dell'art. 146, primo comma, Cost. - spetta al Senato decidere, con un parere motivato, il conflitto di interessi tra le assemblee dotate di poteri legislativi, che l'applicazione del principio di leale collaborazione non ha potuto evitare.

¹⁷ L. Rita SCIUMBATA, *Un modello di Stato federale: il Belgio* in Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie - "Massimo Severo Giannini".

Dal punto di vista della politica nazionale, le ipotesi ([art. 46, primo comma, Cost.](#)) in cui il Re può sciogliere le Camere sono riferite solo alla Camera dei rappresentanti, la sola con cui l'esecutivo instaura il rapporto di fiducia che gli consente il governo del Paese. Il Senato è, tuttavia, coinvolto perché lo scioglimento della Camera comporta anche lo scioglimento del Senato ([art. 46, quarto comma, Cost.](#)).

2.4.1 Funzioni e poteri nel procedimento legislativo

La funzione legislativa è assegnata [dall'art. 36 Cost.](#) al Re, alla Camera ed al Senato. I senatori hanno pertanto diritto di iniziativa e possono presentare le loro proposte di legge. Per alcune materie, tuttavia, l'art. 74 Cost. esclude il Senato dall'esercizio della funzione legislativa: si tratta del bilancio e della finanza pubblica (ma con l'eccezione - ex art. 74 e 174 della Costituzione - del bilancio interno, la cui dotazione è fissata dal Senato e dalla Camera ciascuna per quanto di competenza), della naturalizzazione (cittadinanza), della responsabilità civile e penale dei ministri, della determinazione del contingente annuale delle Forze Armate.

L'*iter* legislativo differisce in funzione delle categorie di leggi, poiché la Costituzione del 17 febbraio 1994 distingue tra le materie "bicamerali pure" - in cui l'*iter* si basa sull'approvazione di un identico testo da parte delle due Assemblee - le materie "bicamerali opzionali", per le quali l'assenso del Senato è facoltativo.

Sono leggi di materia bicamerale pura quelle contenute nel non breve elenco dell'[articolo 77 della Costituzione](#) che contiene una disposizione (al terzo alinea) di rinvio a più di trenta previsioni costituzionali. Nel complesso, si tratta di competenze relative a:

- la revisione costituzionale,
- l'ordinamento giudiziario
- la ratifica dei trattati (qui il Senato affronta per primo i progetti di legge, altrimenti l'iniziativa può iniziare indifferentemente nell'uno o nell'altro ramo).
- una serie di leggi attinenti alle istituzioni dello Stato federale, o alle relazioni tra lo Stato federale, le regioni e le comunità linguistiche.

Altre leggi bicamerali possono essere indicate anche con la speciale maggioranza "linguistica" prevista per le modifiche delle circoscrizioni linguistiche dall'art. 4 Cost., maggioranza che tiene dunque il luogo - a tal fine - di una legge costituzionale.

Le leggi nelle materie *diverse* da quelle bicamerali (art. 77) e da quelle dalle quali il Senato è escluso (art.74) sono dette di competenza "bicamerale opzionale" ed iniziano - se il proponente è l'esecutivo - alla Camera dei rappresentanti. L'esame del Senato (artt. 78 e 79) in questo caso è solo facoltativo

e si ha quando ne facciano richiesta almeno 15 senatori entro 15 giorni dalla trasmissione del testo. Si tratta del cosiddetto “diritto di avocazione” (*droit d'évocation*). In questo caso il Senato dispone di 60 giorni per esaminare, ed eventualmente emendare il testo trasmesso dalla Camera. Se non si esercita tale diritto, il testo di legge è adottato definitivamente nella formulazione della Camera dei rappresentanti. Se il testo viene invece emendato al Senato, questo è rinviato alla Camera che decide in ultima istanza adottando o rigettando - in tutto o in parte - le modifiche del Senato.

Se la Camera emenda nuovamente il testo risultante dalle proposte dal Senato, lo deve rinviare per un ulteriore esame; il Senato - nel termine di 15 giorni - può riallinearsi alle modifiche introdotte alla Camera o introdurre, a sua volta, nuove modifiche. Il testo, nel primo caso (che comprende pure l'ipotesi che il Senato non si pronunci nel termine), è trasmesso dalla Camera al Re per la promulgazione, nel secondo caso torna all'esame della Camera dei rappresentanti che lo approva definitivamente, emendandolo o meno. In sostanza, il numero di "navette" tra le due camere è limitato: se i due rami non riescono a mettersi d'accordo sullo stesso testo, prevale la Camera dei Rappresentanti.

Nel caso in cui ([art. 80 Cost.](#)) su un progetto di legge il Governo abbia richiesto la procedura di urgenza viene stabilito un limite entro il quale il Senato dovrà pronunciarsi, secondo quanto deciso da una Commissione parlamentare di concertazione, composta (ex art. 82 Cost.) da 11 deputati e 11 senatori. Se la Commissione non raggiunge un accordo, il Senato dispone di 7 giorni per richiedere di esaminare il testo e di 30 giorni per pronunciarsi.

In caso di leggi “bicamerali opzionali” di iniziativa del Senato, da questo approvate, la Camera ha - nel termine di sessanta giorni - tre possibilità: approvare definitivamente la legge, rigettarla o introdurre modifiche che necessitano di un'ulteriore lettura al Senato. In tal caso questo procede nei termini restrittivi in cui si svolge la seconda lettura, in precedenza illustrata, che prevedono - alle condizioni di cui all'art. 81 Cost. - la decisione definitiva della Camera.

La Commissione parlamentare di concertazione (art. 82) risolve i conflitti di competenza tra le camere e può, di comune accordo, in qualsiasi momento estendere i termini del procedimento. In mancanza di una maggioranza in ciascuna delle componenti della Commissione, essa delibera a maggioranza dei due terzi dei componenti.

Di procedure legislative speciali necessitano le **leggi di revisione costituzionale**, le leggi speciali che riguardano il **riparto di competenze** tra Stato federale ed entità federali non definito dalla Costituzione o di modifica dei **limiti delle Collettività federali** e le leggi di **finanza pubblica**.

Per quello che riguarda la [modifica della Costituzione](#) (artt.195-198) la procedura si articola in tre momenti. Il primo è quello dell'iniziativa che appartiene al potere legislativo ed esecutivo federale. Entrambi - Camere e Governo - individuano le disposizioni suscettibili di modifica producendo due dichiarazioni di revisione che devono risultare rigorosamente identiche e

comprendere l'elenco degli articoli che verrebbero ad essere modificati a partire dalla successiva legislatura. Si tratta di articoli cosiddetti *ouverts à révision*; ciò naturalmente non comporta necessariamente la loro effettiva modifica. L'altro momento è quello della pubblicazione delle due relazioni sul *Moniteur belge*, atto cui consegue lo scioglimento del Parlamento federale e l'indizione di nuove elezioni, entro 40 giorni, per l'apertura della nuova legislatura. Il terzo passaggio è di competenza delle nuove Camere che decidono di comune accordo con il Re (ai sensi dell'articolo 46 della Costituzione) sui punti sottoposti a revisione. Le Camere possono deliberare solo in presenza di almeno due terzi dei loro componenti ed adottare decisioni a maggioranza qualificata (due terzi dei voti). Su alcune disposizioni di minore importanza, inoltre, le nuove Camere, in accordo con il Re, possono novellare anche qualora gli articoli non siano stati precedentemente inseriti tra gli *ouverts à révision*. Gli articoli 196 e 197 della Carta dispongono circa i limiti della revisione costituzionale (interdizione in tempo di guerra, modifica dei poteri del Re durante la reggenza)

Una legge adottata a maggioranza dei voti espressi da ciascun Gruppo linguistico in ciascuna delle due Camere del Parlamento federale, è necessaria per modificare i limiti geografici delle quattro regioni linguistiche o per introdurre nuove leggi bicamerali "pure", con l'ulteriore condizione che sia presente la maggioranza dei componenti di ciascun Gruppo e con i due terzi dei suffragi espressi dai due Gruppi.

Altra procedura particolare - che può applicarsi solo una volta per un progetto di legge - è quella della [sonnette d'alarme](#) prevista dall'articolo 67 del Regolamento del Senato con il quale si dispone che - in applicazione [dell'articolo 54 della Costituzione](#) - l'*iter* dei progetti di legge venga sospeso quando si configuri il rischio di nuocere gravemente ai rapporti tra le Comunità e quando, sulle specifiche tematiche, venga presentata - prima del voto finale in assemblea - una mozione firmata da almeno $\frac{3}{4}$ dei membri di uno dei gruppi linguistici. In questo caso la mozione è inviata al Consiglio dei Ministri che, entro 30 giorni, esprime il proprio parere motivato, invitando la Camera proponente a pronunciarsi sia sul parere che sul progetto di legge o sugli emendamenti proposti per il testo base. Questa procedura non può essere seguita per i progetti di legge di bilancio o che richiedano maggioranze qualificate.

Da ricordare anche il ricorso alla [Cour constitutionnelle](#) che, ai sensi dell'articolo 68 del Regolamento del Senato, si avvia con la domanda di almeno $\frac{2}{3}$ dei senatori per chiedere - tramite il Presidente del Senato - di annullare, totalmente o parzialmente, o sospendere l'applicazione di un atto normativo (legge, decreto, *ordonnance*). Le decisioni della [Corte](#) sono comunicate ai membri dell'Assemblea.

2.4.2 Funzioni e poteri nell'attività di indirizzo e di controllo

Come già riportato in precedenza, la revisione costituzionale del 1993 ha assegnato alla sola Camera il potere di mettere in discussione la responsabilità politica del governo e di votare su mozioni di fiducia o di sfiducia. Il diritto di controllo - attraverso l'informazione - resta in capo ad entrambe le Camere nei confronti delle quali il Governo è tenuto a motivare il proprio operato (con responsabilità di fronte alla sola Camera dei Rappresentanti): tale attività si esplica con gli strumenti del sindacato ispettivo: interrogazioni, interpellanze e mozioni, nonché tramite l'organizzazione di audizioni in cui sono chiamati a riferire (con l'autorizzazione del ministro competente) funzionari statali. A livello costituzionale è prevista, inoltre, l'istituzione di commissioni di inchiesta, che hanno le medesime competenze di un giudice istruttore (articolo 56 Cost.).

Le risposte alle interrogazioni e le interpellanze sono pubblicate, le mozioni - che possono seguire a una richiesta di spiegazioni al Governo - sono votate.

Se la Camera dei Rappresentanti può richiedere la presenza dei ministri in ogni occasione in cui si ritenga opportuno, il Senato - art. 100, secondo comma, Cost. - può richiederla la loro presenza per discutere sull'iniziativa legislativa su cui abbia competenza (bicamerale pura o recessiva), nonché con riferimento al diritto d'inchiesta (art. 56 Cost). Si tratta - in questi casi - di richieste impegnative per il Governo, la cui presenza può, invece, solo essere domandata dal Senato, per tutte le altre questioni.

2.4.3 Funzioni nei rapporti internazionali e con l'Unione europea

L'intero Titolo IV della Costituzione - relativo alle Relazioni internazionali - è riferito indistintamente ad entrambe le Camere o al Parlamento nel suo complesso.

Al Senato proprio nelle questioni internazionali è riconosciuto un ruolo di rilievo: è il Senato infatti che esamina in prima lettura i progetti di legge sui temi internazionali ed in particolare sui trattati e le cui decisioni influenzano notevolmente le scelte governative di politica estera.

Nell'ambito della politica estera il Senato opera soprattutto attraverso i lavori della Commissione per le relazioni estere e la difesa, (composta da 15 senatori) che si svolgono anche organizzando missioni informative all'estero. Inoltre i senatori fanno parte delle delegazioni nelle assemblee interparlamentari.

La Commissione ha competenza su una vasta gamma di questioni, tra cui la politica estera, la difesa e l'aiuto allo sviluppo. A seguito dell'esame delle questioni il Comitato può decidere di emettere una relazione, nonché risoluzioni.

Dibattiti congiunti con la Commissione Affari Esteri della Camera sono effettuati, in presenza del Ministro degli esteri prima di importanti incontri al vertice o quando il Paese è chiamato a partecipare a (o a presiedere) un'organizzazione internazionale.

Non risulta uno specifico ruolo del Senato nella trattazione degli affari dell'Unione europea, salvo la competenza prevista dai Trattati nell'ambito delle procedure per il controllo parlamentare di sussidiarietà.

In particolare per i temi europei la discussione può coinvolgere anche l'organismo *ad hoc* del [Comité d'avis](#)¹⁸ il che implica l'obbligo di informare il parlamento delle posizioni assunte dai rappresentanti del Belgio (articolo 168 Costituzione) durante le negoziazioni preparatorie alla firma di un trattato multilaterale. Al Senato è infine riconosciuta una specificità per quanto attiene alla politica di difesa nazionale. Vi è infatti costituita una speciale commissione “per la partecipazione alle missioni all'estero”.

2.5 Proposte di riforma

Dopo le elezioni politiche del 2010 il Belgio ha attraversato una complessa stagione di instabilità politica durata circa un anno e mezzo e terminata con l'accordo che il leader socialista, Elio Di Rupo, ha raggiunto con il sostegno di 8 partiti, l'11 ottobre del 2011. Questo accordo, definito da una parte della stampa belga come *storico*, si sostanzia come un articolato progetto di riforma dello Stato che sarà attuato per intero nel 2014 e di cui alcuni punti sono già definiti o in avanzato stato di definizione (modifica del codice elettorale per l'elezione della Camera dei rappresentanti, riforma del Consiglio di Stato, allargamento dell'autonomia costitutiva degli enti federati, credibilità della politica, ecc).

Del lavoro propedeutico all'attuazione dei diversi punti dell'accordo del 2011 si sta occupando un *Comité de mise en œuvre des réformes institutionnelles* (*Comori*), appositamente costituito tra gli 8 partiti (PS, MR, cdH, CD&V, Open Vld, sp.a, Ecolo et Groen) che sostengono la coalizione del Governo Di Rupo. Quanto alle modifiche inerenti il Senato una specifica [intesa](#) si è raggiunta in seno al *Comori* il 4 maggio 2012 sulla base, ovviamente, di quanto già delineato dal richiamato accordo complessivo di ottobre 2011 e precisamente dal punto 1.4. che prevede una riforma del bicameralismo articolata sulla riduzione del numero dei senatori e sull'ulteriore adattamento del Senato alla struttura federale dello Stato, come seconda Camera completamente rappresentativa delle entità federate.

Le moltissime proposte di modifica sono strutturate all'interno di un pacchetto di disegni di legge di natura costituzionale depositato in Senato il 19 luglio 2012 (disegni di legge da n. 1720 a n. 1752: in particolare intervengono sulla composizione del Senato i disegni di legge [1724](#), [1725](#), [1726](#), [1727](#), [1728](#) e [1729](#)), tuttora all'esame della Commissione Affari istituzionali. Si tratta di proposte che verranno esaminate congiuntamente e che delineano una futura [nuova Camera alta](#) composta di 60 senatori di cui 50 eletti e 10 cooptati. Gli

¹⁸ Creato per rafforzare la partecipazione del Parlamento federale alle attività dell'Unione europea, il *Comité* è composto di 10 senatori, 10 deputati e 10 deputati al parlamento europeo.

eletti lo saranno in modo indiretto dai Parlamenti regionali e verranno quindi ripartiti in ragione della loro appartenenza linguistica (29 fiamminghi, 20 francesi, 1 germanofono). I 20 espressione del gruppo linguistico francese saranno designati rispettivamente dal Parlamento della Comunità francese (10), da quello della Regione vallona (8) e dal Parlamento della Regione di Bruxelles-Capitale (2).

La ripartizione dei seggi dei senatori eletti, espressione delle entità federate appartenenti ai gruppi linguistici francese e fiammingo, avverrà con un'unica assegnazione sulla base dei risultati delle elezioni dei Parlamenti delle Comunità e delle Regioni, applicando il sistema di calcolo proporzionale della legge vigente.

Per quanto riguarda i senatori cooptati - che resterebbero 10 (6 fiamminghi e 4 francesi) - la loro designazione continuerà ad essere di competenza dei senatori eletti dalle entità federate, con assegnazione dei seggi sulla base dei risultati delle elezioni della Camera dei rappresentanti anche in questo caso utilizzando il sistema di calcolo proporzionale.

Rispetto alla situazione attuale, inoltre, la riforma - in applicazione dal 2014 - comporterà modifiche sulla durata della legislatura (allungata a 5 anni per realizzare la simultaneità delle elezioni politiche; punto 1.7 dell'accordo) ed uno scioglimento del Senato non più in relazione a quella della Camera; inoltre, essendo il Senato il risultato di più elezioni diverse - e non necessariamente coincidenti - ne deriverà il carattere sempre parziale del suo rinnovamento. L'unico ricambio completo della Camera alta sarà contemplato nel caso di nomina di un Reggente in caso di trono vacante (articolo 95 Cost.) o in caso di adozione di una *déclaration*, presupposto per la revisione della Costituzione (articolo 195 Cost.). Lo stesso avverrà nel caso in cui coincidano le elezioni per la Camera dei rappresentanti con quelle per i Parlamenti delle Comunità e delle Regioni.

Nel quadro complessivo di un rafforzamento del ruolo del Parlamento (punto 1.3 dell'accordo), le competenze del Senato verranno ulteriormente ridotte, confermando - sul piano legislativo - la forte *deminutio* della precedente riforma. Il bicameralismo resterà perfetto - oltre che in merito alle disposizioni di legge relative alla monarchia - solo riguardo all'approvazione delle leggi speciali, di quelle di revisione costituzionale e di quelle ordinarie di particolare spessore istituzionale. Per altre leggi ordinarie che - all'oggi - sono approvate in parità tra i due rami del Parlamento, il Senato conserverà il diritto di avocazione. Tutte le altre diverranno monocamerale.

Ulteriormente compreso il ruolo di controllo politico sull'operato del Governo. Il Senato perderà il diritto di inchiesta e la possibilità di presentare interrogazioni orali o domande di chiarimento, mantenendo, invece, l'opportunità di porre interrogazioni scritte sulle materie di propria competenza. Ulteriore ridimensionamento riguarderà la funzione internazionale poiché il Senato non avrà più titolo ad intervenire sull'approvazione dei Trattati. Continuerà, invece, a svolgere un ruolo di sussidiarietà dell'autorità federale per assicurare il rispetto

degli obblighi internazionali e sovranazionali. Al Senato, inoltre, verrà attribuito un ruolo consultivo in ordine a temi di interesse "trasversale" per esaminare i quali è opportuna la collaborazione tra entità federate e Stato federale.

Una parte della riforma dello Stato ha quindi, come sopra detto, preso [l'avvio](#) il 26 marzo 2013 nella Commissione affari costituzionali del Senato. In generale si stima che i tempi di operatività del complesso della riforma dello Stato potrebbero essere [spostati al 2015](#).

L'avvio del [dibattito parlamentare](#) ha, d'altra parte, segnato alcuni [punti di vivacità](#), anche dai toni marcatamente critici. A titolo d'[esempio](#), l'ex Presidente del Senato A. De Decker (MR) ha paventato che il Belgio si appresterebbe ad essere l'unico Paese federale monocamerale "come le dittature", valutando, sia pure a titolo personale, la riforma "una decisione reazionaria il cui unico scopo è quello di preparare lo smantellamento del paese".

3. BOSNIA-ERZEGOVINA

3.1 Aspetti generali e composizione politica

Gli [Accordi di Dayton](#) (*General Framework Agreement for Peace - GFAP*), del 1995, sancirono l'integrità e la sovranità della Bosnia-Erzegovina dopo il sanguinoso conflitto (1992-1995) tra le diverse etnie che compongono il Paese (croata, bosniaco-musulmana, serba). La Bosnia-Erzegovina risulta ora costituita da due macro-regioni, definite 'Entità' (art.1 Cost, comma 3): la Federazione di Bosnia-Erzegovina (Fbih), croato-bosniaco/musulmana (51% del territorio), e la Repubblica *Srpska* (Rs), serba (49% del territorio) aventi per capitale Sarajevo. Con gli stessi Accordi entrò in vigore la Costituzione della Bosnia Erzegovina ([Allegato 4](#) degli Accordi di Dayton) che ne costituisce parte integrante. Finalizzata a mettere fine alla guerra, la Costituzione, riconoscendo e formalizzando la divisione territoriale che si era creata tra le parti belligeranti, risponde all'esigenza di garantire la sicurezza delle etnie (definite dalla Costituzione "Popoli costituenti"). Per questa ragione l'assetto istituzionale è caratterizzato da una elevata decentralizzazione e da una divisione su base etnica di pressoché tutte le istituzioni dello Stato centrale.

Secondo la Costituzione sono le due Entità che conferiscono legittimità allo stato centrale, e non viceversa¹⁹. Le due ripartizioni politiche in cui il Paese si articola sono dotate di un ampio margine di autonomia, avvalendosi di propri organi di governo.

La [Presidenza dello Stato](#), le cui funzioni sono in larga parte cerimoniali, è tripartita, con un membro per popolo costituente. Il Presidente nomina il Presidente del Consiglio dei Ministri, che, per formare il suo esecutivo, deve ottenere la fiducia della sola Camera bassa (la Camera dei Rappresentanti); peraltro il Governo è responsabile davanti ad entrambi i rami del Parlamento.

Il [Parlamento della Bosnia-Erzegovina](#) è composto di due Camere, di uguale importanza, la [Camera dei Rappresentanti](#) e la [Camera dei Popoli](#).

Le disposizioni costituzionali riguardanti le Assemblee parlamentari non sono numerose e sulla maggior parte delle questioni intervengono i regolamenti interni delle due Camere.

La Camera dei Rappresentanti (*Predstavnicki Dom*), la Camera bassa, si compone di 42 membri, due terzi dei quali eletti direttamente, con sistema proporzionale, dalla Federazione della Bosnia-Erzegovina ed un terzo dalla Repubblica Srpska²⁰.

¹⁹ Alle due Entità va aggiunto il distretto di Brcko, che gode di speciali prerogative e che interrompe la continuità territoriale della Repubblica Srpska.

²⁰ Vi siedono, a seguito delle ultime elezioni svoltesi nell'ottobre del 2010, i seguenti partiti: Partito dei Socialdemocratici Indipendenti (SNSD), con 8 membri eletti nella Repubblica Srpska; Partito Socialdemocratico di Bosnia-Erzegovina (SDP), con 8 membri eletti nella Federazione Bosnia-

La Camera Alta, (*Dom Naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine* - Camera dei Popoli) oltre ad avere competenze legislative e di controllo uguali a quelle della Camera dei Rappresentanti, assolve anche ad una funzione di preservazione degli equilibri tra Entità territoriali e comunità costitutive del Paese²¹.

3.2 Elezioni

La Camera dei Popoli comprende 15 membri: 10 rappresentanti della Federazione di Bosnia-Erzegovina (con un numero pari di delegati bosniaci e croati) e cinque rappresentanti della Repubblica serba di Bosnia, designati per quattro anni.

I dieci rappresentanti della Federazione di Bosnia-Erzegovina vengono designati dalla Camera dei Popoli di questa regione in seno alla quale i parlamentari di ciascuna comunità, Bosniaci e Croati, nominano rispettivamente cinque delegati bosniaci e cinque delegati croati.

I cinque rappresentanti della Repubblica serba di Bosnia sono invece nominati dall'Assemblea Nazionale di quest'ultima.

Il *quorum* della Camera dei Popoli è costituito da 9 delegati, a condizione però che siano presenti almeno 3 bosniaci, 3 croati e 3 serbi.

L'ultimo rinnovo dei rappresentanti della Camera dei Popoli si è svolto il 9 giugno 2011.

Erzegovina; Partito di Azione Democratica (SDA), con 7 membri eletti nella Federazione Bosnia-Erzegovina; Unione per un futuro migliore per la Bosnia-Erzegovina (SBB BiH), con 4 membri eletti nella Federazione Bosnia-Erzegovina; Partito Democratico Serbo (SDS), con 4 membri eletti nella Repubblica Srpska; Unione Democratica Croata-Unione Nazionale Croata (HDZ-HNZ), con 3 membri eletti nella Federazione Bosnia-Erzegovina; Croati Insieme (HDZ 1990), con 2 membri eletti nella Federazione Bosnia-Erzegovina; Partito per la Bosnia-Erzegovina (SBiH), con 2 membri eletti nella Federazione Bosnia-Erzegovina; Partito del Progresso Democratico (PDP), con 1 membro eletto nella Repubblica Srpska; Partito Popolare del Lavoro per la Prosperità (NSRzB), con 1 membro eletto nella Federazione Bosnia-Erzegovina; Comunità Popolare Democratica (DNZ), con 1 membro eletto nella Federazione Bosnia-Erzegovina; Alleanza Popolare Democratica (DNS), con 1 membro eletto nella Repubblica Srpska.

²¹ Attualmente siedono nell'aula della Camera dei Popoli: 2 membri del Partito Socialdemocratico di Bosnia-Erzegovina (SDP), appartenenti al gruppo bosniaco, eletti nella Federazione di Bosnia-Erzegovina; 1 membro del Partito del Progresso Democratico, appartenente al gruppo serbo, eletto nella Repubblica Srpska; 2 membri dell'Unione Democratico Croata della Bosnia-Erzegovina, appartenenti al gruppo croato, eletti nella Federazione di Bosnia-Erzegovina; 1 membro del Partito Democratico Serbo, appartenente al gruppo serbo ed eletto nella Repubblica Srpska; 3 membri del Partito di Azione Democratica, appartenenti al gruppo bosniaco ed eletti nella Federazione di Bosnia-Erzegovina; 1 membro dell'Unione Democratica Croata 1990, appartenente al gruppo croato, eletto nella Federazione di Bosnia-Erzegovina; 2 membri dell'Alleanza dei socialdemocratici indipendenti, appartenenti al gruppo serbo ed eletti nella Repubblica Srpska; 1 membro del Partito dell'Alleanza Popolare Democratica DNS, appartenente al gruppo serbo ed eletto nella Repubblica Srpska; 1 membro del Partito Socialdemocratico di Bosnia-Erzegovina, appartenente al gruppo croato, eletto nella Federazione di Bosnia-Erzegovina; 1 membro del Partito Croato dei Diritti, appartenente al gruppo croato, eletto nella Federazione di Bosnia-Erzegovina.

Per poter essere eletti presso la Camera dei Popoli è necessario aver compiuto 18 anni ed essere cittadini della Bosnia Erzegovina. Non sono eleggibili persone condannate a seguito di sentenze del Tribunale internazionale dell'ex-Jugoslavia, persone poste in stato d'accusa dai magistrati o che non abbiano eseguito un ordine di comparizione del tribunale medesimo. Più ampia, viceversa, la casistica delle incompatibilità per le elezioni dei 42 membri della Camera dei Rappresentanti cui si è fatto cenno sopra, essendo prevista l'incompatibilità con i ruoli di giudice, di procuratore e di relativo supplente, di avvocato e di relativo supplente, di *Ombudsman* e relativo supplente, di membro delle Corti o del Consiglio per i diritti umani, di membro della polizia o delle forze armate, di diplomatico o di rappresentante consolare, di membro dell'Esecutivo.

3.3 Organizzazione

L'Assemblea parlamentare ha sede a Sarajevo, è il più alto organismo legislativo del Paese ed è costituita dalla Camera dei Popoli e dalla Camera dei Rappresentanti.

I regolamenti parlamentari di entrambi i rami prevedono la presenza di un *Collegium* di tre membri, costituito dal Presidente dell'Assemblea e dal primo e secondo vice Presidente. Nel corso della legislatura gli incarichi di Presidente (*Speaker*) e di vice presidente della Camera dei Popoli e della Camera dei Rappresentanti sono esercitati a rotazione ogni otto mesi da un bosniaco, un croato e un serbo scelti dalla Camera stessa fra i suoi componenti.

I membri della Camera dei Rappresentanti sono organizzati in gruppi politici²². I membri della Camera dei Popoli sono organizzati in gruppi politici su base etnica, ossia suddivisi nei tre gruppi bosniaco, croato e serbo.

I lavori parlamentari di entrambi i rami dell'Assemblea parlamentare si svolgono in sedute plenarie o nelle attività delle singole Commissioni, permanenti, congiunte o istituite *ad hoc*.

Le Commissioni permanenti della Camera dei Popoli, ciascuna delle quali composta da 6 membri, sono la Commissione costituzionale-legale, la Commissione affari esteri, il commercio, la dogana, il traffico e le comunicazioni e la Commissione finanze e bilancio. Più numerose (sette in tutto) e formate da 9 membri, viceversa, sono le Commissioni permanenti della Camera dei Rappresentanti. Le Commissioni congiunte²³ della Camera dei Popoli e della

²², Attualmente sono costituiti: dal gruppo del Partito socialdemocratico di Bosnia-erzegovina (SDP), dal gruppo del Partito dei Socialdemocratici Indipendenti (SNSD), dal gruppo del Partito di Azione democratica (SDA), dal gruppo del Partito Democratico Serbo (SDS), dal gruppo dell'Unione per un futuro migliore per la Bosnia-Erzegovina (SBB), dal gruppo dell'Unione Democratico croata (HDZ) e dal gruppo misto

²³ Commissione congiunta sulla difesa e la sicurezza, Commissione congiunta sulla supervisione sul lavoro dell'intelligence e l'agenzia di sicurezza, Commissione congiunta sulle riforme economiche e lo sviluppo, Commissione congiunta sull'integrazione europea, Commissione congiunta sugli affari

Camera dei Rappresentanti, composte di 12 membri, hanno compiti di supervisione e di indirizzo nelle rispettive materie di competenza. Ciascuna Camera può inoltre istituire Commissioni *ad hoc* su un determinato atto o questione, o commissioni d'inchiesta.

La composizione delle commissioni parlamentari di entrambe le Camere deve rispettare la proporzionalità etnica dei gruppi, ai sensi, rispettivamente, dell'art. 31 del [Regolamento della Camera dei Popoli](#) e dell'articolo 30 del [Regolamento della Camera dei Rappresentanti](#).

La Camera dei Popoli può essere sciolta dal Presidente dello Stato o a seguito di una risoluzione della Camera stessa purché votata da una maggioranza che necessariamente includa per almeno due delle tre comunità, la maggioranza dei delegati di queste.

3.4 Funzioni e poteri

Ai sensi della Costituzione, l'Assemblea parlamentare della Bosnia-Erzegovina promulga le leggi, approva il bilancio, assume decisioni in ordine alla tipologia ed all'ammontare delle entrate necessarie per finanziare le istituzioni del Paese nonché per garantire il rispetto degli obblighi internazionali. L'Assemblea parlamentare conferma inoltre la nomina del Presidente e dei membri del Consiglio dei ministri, concede il consenso alla ratifica di trattati internazionali e delibera sulle altre questioni che sono necessarie per esercitare le proprie responsabilità o quelle ad essa assegnate da un mutuo accordo tra le Entità.

Tutte le funzioni ed i poteri non espressamente attribuiti alle istituzioni della Bosnia-Erzegovina dalla Costituzione della Bosnia-Erzegovina sono riferibili alle due Entità.

Il Governo e i singoli Ministri sono responsabili davanti ad entrambe le Camere, ciascuna delle quali può votare una mozione di sfiducia (come, per la Camera alta, prevede il relativo Regolamento, agli articoli da 136 a 140).

3.4.1 Funzioni e poteri nel procedimento legislativo

Nel quadro di un bicameralismo egalaritario ciascuna legge deve essere approvata nello stesso testo da entrambe le Camere, nessuna delle quali deve far prevalere la sua opinione sull'altra.

I disegni di legge vengono depositati in primo luogo presso la Camera bassa. Tuttavia, su proposta del *Collegium*, ovvero del Presidente e dei vice-Presidenti della Camera dei Popoli, un testo può essere depositato in prima lettura presso quest'ultima. A norma dell'articolo IV della Costituzione della Bosnia-Erzegovina, all'Assemblea parlamentare compete, a livello statale, l'esercizio

amministrativi, Commissione congiunta sui diritti umani, i diritti dei minori, la gioventù, l'immigrazione, i rifugiati, l'asilo e l'etica,

della funzione legislativa, con una competenza esclusiva nelle seguenti aree tematiche: politica estera; politica del commercio estero; politica doganale; politica monetaria; economia delle istituzioni e degli impegni internazionali della Bosnia- Erzegovina; immigrazione, rifugiati, asilo; applicazione della legge penale internazionale e della normativa fra Entità; servizi di comunicazione comuni ed internazionali; trasporto e controllo del traffico aereo.

Il sistema di espressione della maggioranza prevede che, se non si raggiunge almeno un terzo dei voti dei delegati di ciascuna delle Entità costitutive del Paese, il Plenum ha tre giorni per tentare di ottenere una maggioranza adeguata. Se il tentativo fallisce, ha luogo una nuova votazione. E' richiesta la maggioranza semplice, ma l'adozione del provvedimento è possibile soltanto a condizione che i voti contrari non rappresentino i 2/3 o più dei membri rappresentanti di un'Entità. E' inoltre prevista la possibilità per una maggioranza dei delegati di una nazionalità alla Camera dei Popoli di denunciare una decisione dell'Assemblea parlamentare come lesiva degli "interessi vitali" della nazionalità di appartenenza.

Dopo l'adozione da parte di una Camera, il testo viene trasmesso all'altra, nella quale verrà esaminato osservando la medesima procedura.

In caso di testo difforme tra l'una e l'altra Camera si riunisce una Commissione mista per l'armonizzazione, composta di sei membri, tre per ciascuna Camera. Qualora il testo di compromesso 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 comunitari vitali.

Una legge può essere dichiarata lesiva per gli interessi vitali della comunità bosniaca, croata o serba da un voto espresso dalla maggioranza dei delegati di tale comunità. In questo caso il Presidente della Camera dei Popoli convoca una commissione speciale, formata da un delegato per ciascuna delle comunità, per tentare di superare l'opposizione. Nel caso la commissione fallisca, il problema viene sottoposto alla Corte costituzionale della Bosnia-Erzegovina che si pronuncia con urgenza.

3.4.2 Funzioni e poteri nell'attività di indirizzo e controllo

L'Assemblea parlamentare esercita anche importanti attività di indirizzo e di controllo, a partire da quello finanziario, rientrando nella sua sfera di competenza la valutazione e la determinazione sulle fonti e sugli importi dei ricavi necessari alle istituzioni della Bosnia-Erzegovina e per l'adempimento degli impegni internazionali del Paese. Come già evidenziato, spetta inoltre all'Assemblea approvare il bilancio statale, nonché valutare la relazione sull'esecuzione del bilancio che l'esecutivo è tenuto a sottoporre al parere parlamentare.

Come risulta anche da quanto fin qui descritto la Camera dei Popoli, oltre ad avere competenze legislative e di controllo corrispondenti a quelle della Camera

dei Rappresentanti, assolve anche ad una funzione di preservazione degli equilibri tra Entità territoriali e comunità costitutive del Paese, il che significa, tra l'altro, che un terzo dei membri della Camera dei Popoli può bloccare le iniziative legislative reputate non eque o lesive dell'interesse nazionale di uno dei tre popoli costituenti.

La Camera dei Popoli esercita il suo potere di controllo sia su questioni di politica interna, sia su affari internazionali. Per quanto riguarda le questioni di politica interna, il Governo è responsabile anche di fronte alla Camera Alta che può depositare una mozione di censura firmata da almeno tre delegati ai sensi di quanto previsto dagli articoli da 135 a 140 del Regolamento della Camera dei Popoli. La mozione è iscritta all'ordine del giorno per essere esaminata nei trenta giorni successivi. Dell'esito del dibattito e dell'eventuale voto favorevole alla mozione, il Presidente della Camera dei Popoli è tenuto ad informarne la Camera dei Rappresentanti, il Consiglio dei Ministri stesso e la Presidenza per le necessarie conseguenze politiche. Analogo meccanismo per il voto di sfiducia parlamentare è previsto dal Regolamento della Camera dei Rappresentanti (artt. 143-147).

Si ricorda peraltro che ai sensi dell'articolo V, sezione 4 della Costituzione del Paese, la Presidenza nomina il Presidente del Consiglio dei Ministri, che entrerà in carica solo con l'approvazione da parte della Camera dei Rappresentanti.

Un ulteriore potere di controllo è esercitato dal Parlamento attraverso la [Commissione per la preparazione dell'elezione del Consiglio dei Ministri](#) - attualmente costituita da 12 membri tutti appartenenti alla Camera dei Rappresentanti - , incaricata di svolgere accertamenti ed analisi al fine di valutare e stabilire l'idoneità allo svolgimento degli incarichi del Presidente e dei membri del Consiglio dei ministri della Bosnia-Erzegovina incaricati, approvando, con proprio parere, una raccomandazione alla Camera per la loro conferma. Il parere espresso dalla Commissione, non è peraltro vincolante.

Entrambe le Camere hanno poi potere di sindacato ispettivo nonché di ricevere rapporti governativi sull'attività delle istituzioni del Paese.

In tema di affari internazionali il Presidente della Bosnia-Erzegovina deposita i trattati alla Camera dei Popoli per la ratifica, il cui *iter* peraltro non ammette emendamenti.

3.4.3 Funzioni nei rapporti con l'Unione Europea

Centrale nel percorso di avvicinamento della Bosnia-Erzegovina all'Unione europea è il ruolo svolto dalla [Commissione congiunta sull'integrazione europea](#), organismo che, istituito nell'aprile del 2003, è chiamato ad approfondire tutti gli aspetti, politici e di adeguamento della normativa interna, che possano consentire al Paese di fare progressi in questa direzione. La Commissione, che coopera con

tutte le istituzioni del Paese coinvolte nel processo di adesione all'Unione europea²⁴, è chiamata a svolgere - tra l'altro - le seguenti attività:

- monitoraggio delle questioni generali relative all'integrazione europea;
- monitoraggio del processo di attuazione degli obblighi derivanti dall'adesione della Bosnia-Erzegovina a trattati internazionali, a partire dalle convenzioni riferibili al Consiglio d'Europa;
- monitoraggio dell'applicazione della responsabilità derivanti dall'accordo di stabilizzazione e di associazione derivanti dal partenariato europeo;
- controllo parlamentare sulle attività governative relative al processo di integrazione europea e possibilità di chiedere ed ottenere relazioni in materia;
- supervisione sull'uso dei fondi stanziati dall'Unione europea;
- attività di cooperazione interparlamentare con le Camere rappresentative di Paesi membri o candidati, con il Parlamento europeo e con le altre istituzioni comunitarie, in collaborazione con la delegazione del Parlamento europeo e della Commissione in Bosnia-Erzegovina e con l'Ufficio del Rappresentante speciale dell'Unione europea;
- supervisione sull'armonizzazione della legislazione della Bosnia-Erzegovina all'*acquis communautaire*.

3.5 Proposte di riforma

La Commissione europea, ed in particolare per il [Commissario europeo per l'allargamento e la politica di vicinato, Štefan Füle](#), ha recentemente (11 aprile 2013) espresso il convincimento che l'adeguamento della Costituzione della Bosnia-Erzegovina e della legge elettorale a quanto espresso dalla Corte europea dei diritti dell'Uomo²⁵, costituisce condizione indispensabile per la prosecuzione del percorso di avvicinamento del Paese all'Unione europea. Nonostante anche di recente (novembre 2012) i *leader* dei sei principali partiti abbiano ribadito l'intenzione di riformare l'impalcatura complessiva della Costituzione, il processo appare tuttora lontano da una prossima definizione, da definire nell'ambito di un delicato equilibrio fra le diverse "minoranze" presenti nel Paese.

²⁴ Cfr. art. 51 del regolamento della Camera dei Popoli.

²⁵ Nel 2009 la Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'Uomo, nell'esaminare una causa intentata da alcuni cittadini bosniaci appartenenti alle minoranze rom ed ebraica contro lo Stato della Bosnia-Erzegovina, ha accolto le tesi dei ricorrenti secondo cui la Costituzione del Paese e la vigente legge elettorale violerebbero il combinato disposto tra l'art. 14 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) (divieto di discriminazione) e l'art. 3 del Protocollo 1 della CEDU (diritto a libere elezioni), nonché l'art. 1 del Protocollo 12 della CEDU (divieto di discriminazione nel godimento dei diritti previsti dalla legge).

In questo contesto, benché la futura struttura di una Camera chiamata ad esprimere le componenti della forma dello Stato sia chiaramente una parte importante all'interno di un complessivo processo di riforma, l'emersione di una specifica questione sulla Camera alta appare prematura.

4. FRANCIA

4.1 Aspetti generali e composizione politica

Le istituzioni della Quinta Repubblica sono connotate dai tratti classici sia dei regimi parlamentari che di quelli presidenziali, caratteristica che ha indotto taluni costituzionalisti a parlare di regime semipresidenziale ovvero dualista. Si iscrive nel modello parlamentare il rapporto di fiducia intercorrente tra il Governo e l'*Assemblée nationale*, la quale, correlativamente, può essere sciolta dal Presidente della Repubblica, su richiesta del primo Ministro. D'altra parte, l'elezione diretta del Presidente della Repubblica, il suo ruolo preminente sia nel campo della politica estera che di quella interna, la possibilità di assumere poteri eccezionali in situazioni di emergenza, sono tratti che avvicinano il sistema francese al modello presidenziale americano. La riduzione del mandato presidenziale a cinque anni²⁶, l'allineamento temporale della sua elezione con quella dei deputati, il fatto che possa esprimersi davanti alle Camere riunite in Congresso²⁷ hanno poi rafforzato il peso della figura del Presidente nelle istituzioni francesi. Va peraltro tenuto presente che le modalità di funzionamento del sistema francese variano significativamente a seconda che lo schieramento politico che sostiene il Presidente della Repubblica abbia o meno la maggioranza in Parlamento, e in particolare nell'*Assemblée nationale*.

Il Parlamento è costituito da due assemblee, l'Assemblea Nazionale e il Senato, che esaminano e votano le leggi, controllano l'operato del Governo e valutano le politiche pubbliche. L'*Assemblée nationale* conta 577 membri, eletti ogni cinque anni a suffragio universale diretto; essa gioca un ruolo predominante, in quanto, nella procedura legislativa può prevalere in caso di disaccordo con il *Sénat* e dispone, inoltre, del potere di sfiduciare il Governo.

Il Senato francese conta 348 senatori, eletti per sei anni a suffragio universale indiretto da un collegio di circa 150.000 grandi elettori (costituito, per circa il 95%, dai delegati dei consigli municipali): a differenza dell'*Assemblée nationale*, si rinnova per metà ogni tre anni. Esso assicura, come previsto dall'articolo 24 della Costituzione, la rappresentanza delle collettività territoriali della Repubblica. La rappresentanza dei francesi residenti all'estero, invece, a seguito della riforma costituzionale del 2008, non è più prerogativa del solo Senato.

²⁶ Loi constitutionnelle n° [2000-964](#) du 2 octobre 2000 relative à la durée du mandat du Président de la République.

²⁷ Loi constitutionnelle n° [2008-724](#) du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République.

Per quanto riguarda la composizione politica, le elezioni del 2012 hanno visto la prevalenza nei collegi dell'*Assemblée nationale* del partito socialista: la ripartizione in gruppi²⁸ è la seguente:

Gruppo	Membri
<i>Socialiste, républicain et citoyen</i>	293
<i>Union pour un Mouvement Populaire</i>	196
<i>Union des démocrates et indépendants</i>	30
<i>Écologiste</i>	17
<i>Radical, républicain, démocrate et progressiste</i>	16
<i>Gauche démocrate et républicaine</i>	15
Totale	567
Deputati non iscritti	8
Totale	575
Seggi vacanti	2
Totale seggi	577

Dopo una lunga prevalenza del centro e della destra, le elezioni del 2011 hanno dato una maggioranza di sinistra anche al Senato. La distribuzione in gruppi dei senatori²⁹ risulta, al momento, la seguente:

²⁸ Situazione al 10 aprile 2013. Cfr: http://www.assembleenationale.fr/14/tribun/xml/effectifs_groupes.asp

²⁹ Situazione al 7 febbraio 2013. Cfr: <http://www.senat.fr/grp/index.html>

Gruppo	Membri
<i>Union pour un Mouvement Populaire</i> (gruppo di opposizione) ³⁰	131
<i>Socialiste et apparentés</i>	128
<i>Union des démocrates et indépendants-UC</i> (gruppo minoritario)	32
<i>Communiste, républicain et citoyen</i> (gruppo minoritario)	20
<i>Rassemblement démocratique et social européen</i> (gruppo minoritario)	18
<i>Écologiste</i> (gruppo minoritario)	12
Senatori non iscritti	7
Totale	348

4.2 Elezioni

L'elezione all'Assemblea nazionale e al Senato è regolata dal [Code électoral](#)³¹.

L'Assemblea nazionale viene eletta ogni 5 anni (salvo scioglimento anticipato, decretato dal Presidente della Repubblica, sentiti il primo Ministro e i Presidenti delle due camere) nelle 577 circoscrizioni metropolitane, d'oltremare ed estero, a suffragio universale, diretto, uninominale maggioritario a doppio turno. Risulta vincente al primo turno il candidato che ottiene la maggioranza assoluta dei voti espressi e almeno il 25% dei voti degli elettori iscritti. In assenza di vincitori al primo turno, ha luogo una seconda votazione tra i candidati che al primo turno hanno conseguito almeno il 12,5% dei voti degli iscritti: risulta eletto chi tra essi ottiene il maggior numero di voti.

Il sistema del Senato è alquanto più complesso, essendo caratterizzato da un suffragio indiretto - da parte di un composito collegio di elettori su base dipartimentale - e da un duplice metodo elettorale.

³⁰ L'articolo [5-bis](#) del regolamento del *Sénat* prevede che nei sette giorni successivi alla sua formazione, così come all'inizio di ogni sessione ordinaria, ogni gruppo si dichiara alla Presidenza come gruppo di opposizione o come gruppo minoritario, ai sensi dell'articolo [51-1](#) della Costituzione, che prevede una riserva di regolamento ai fini della tutela dei diritti di tali gruppi.

³¹ N.B. il presente paragrafo è aggiornato al 15 luglio 2013. Per le modifiche a regime elettorale del Senato francese intervenute successivamente si veda il capitolo 8 della Parte II.

Nell'ultimo decennio esso è stato oggetto di riforme legislative, rese necessarie soprattutto dall'esigenza, ormai improcrastinabile, di adeguare la distribuzione dei seggi tra i vari dipartimenti ai mutamenti demografici occorsi negli ultimi decenni. Pertanto, nel 2003 sono state adottate le leggi nn. [2003-696](#)³² e [2003-697](#)³³ che hanno apportato modifiche alla ripartizione dei seggi e al sistema elettorale del Senato, ed hanno altresì ridotto la durata del mandato dei senatori al fine di allineare le elezioni senatoriali con i rinnovi dei consigli territoriali. Successivamente, a seguito dell'istituzione delle nuove collettività di oltre mare di Saint-Barthélemy e di Saint-Martin, indipendenti dalla Guadalupa³⁴, la legge organica n. [2007-223](#)³⁵ ha creato due seggi per la rappresentanza di queste nuove COM.

La riforma ha comportato anche un incremento graduale del numero dei seggi, che è passato dai 321 del 2003 ai 331 del 2004, ai 343 del 2008, fino agli attuali 348, a seguito del rinnovo parziale del 2011. Dal punto di vista della distribuzione territoriale, la composizione del Senato vede 326 senatori eletti nei dipartimenti metropolitani e d'oltremare; 2 nella Polinesia francese; 1 nelle isole Wallis e Futuna; 1 a Saint-Barthélemy; 2 in Nuova Caledonia; 2 a Mayotte; 1 a Saint-Pierre e Miquelon; 12 rappresentanti dei francesi all'estero³⁶.

Prima della riforma, la durata del mandato senatoriale era di nove anni ed il Senato si rinnovava per un terzo dei seggi ogni tre anni; attualmente invece, il mandato essendo stato ridotto a sei anni, il rinnovo a scadenza triennale interessa la metà dei senatori.

Il metodo delle elezioni parziali fa sì che i mutamenti negli orientamenti politici degli elettori trovino riscontro nella composizione del Senato solo con notevole gradualità, a differenza di quanto accade per l'Assemblea Nazionale: l'allineamento delle scadenze elettorali con il rinnovo degli organi municipali e cantonali, nonché la riduzione della durata del mandato consentono una maggiore aderenza della rappresentanza senatoriale alle nuove maggioranze negli enti locali.

Le elezioni hanno luogo a suffragio universale indiretto: i senatori assegnati a ciascun dipartimento sono eletti da un collegio elettorale composto dai deputati di quel dipartimento, dai consiglieri regionali eletti nello stesso ambito dipartimentale, dai consiglieri del dipartimento stesso e, infine - ma si tratta della

³² *Loi organique n° [2003-696](#) du 30 juillet 2003 portant réforme de la durée du mandat et de l'âge d'éligibilité des sénateurs ainsi que de la composition du Sénat.*

³³ *Loi n° [2003-697](#) du 30 juillet 2003 portant réforme de l'élection des sénateurs.*

³⁴ *Loi n° [2007-224](#) du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer.*

³⁵ *Loi organique n° [2007-223](#) du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer.*

³⁶ La legge di riforma costituzionale del 2008 (*Loi constitutionnelle n° [2008-724](#) du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République*) ha previsto l'elezione anche di deputati all'Assemblea Nazionale in rappresentanza dei francesi all'estero, precedentemente assicurata a titolo esclusivo dal Senato; di conseguenza, il Senato ha perso la priorità nell'esame dei progetti di legge relativi alle istanze rappresentate dei francesi all'estero.

componente di gran lunga prevalente in termini numerici e, quindi, anche di peso politico - dai consiglieri municipali e loro delegati. La composizione del collegio elettorale è particolarmente complessa³⁷: il corpo elettorale del *Sénat* è composto da 577 deputati, 1.870 consiglieri regionali, 4.000 consiglieri generali e 142.000 consiglieri/delegati dei consigli municipali. I rappresentanti dei consigli municipali costituiscono pertanto circa il 95% degli elettori; inoltre il meccanismo di designazione determina una marcata sovrarappresentazione dei piccoli comuni rurali rispetto alle grandi città.

Sono eleggibili al Senato tutti i cittadini che abbiano compiuto 24 anni (limite abbassato nel 2011³⁸ dai precedenti 30³⁹). In merito alle condizioni di eleggibilità e di incompatibilità, esse sono le stesse dei deputati.⁴⁰ Come tratto distintivo del sistema francese va segnalata la possibilità di cumulare il mandato parlamentare con quello sia elettivo che di governo delle collettività locali, ivi compresa la carica di sindaco delle grandi municipalità.

Il metodo con cui i collegi elettorali dipartimentali eleggono i rispettivi senatori è duplice.

Nei dipartimenti che eleggono sino a 3 senatori, si ricorre allo scrutinio maggioritario (uninomiale o plurinomiale) a due turni (articolo [L294](#) del *Code électoral*). Per essere eletti è necessario ottenere la maggioranza assoluta dei voti

³⁷ In particolare, per i comuni con meno di 9.000 abitanti i delegati sono uno per i consigli comunali da 9 a 11 membri; tre per i consigli con 15 membri; cinque per i consigli da 19 membri; sette per i consigli con 23 componenti e quindici per i consigli da 27 a 29 consiglieri; nei comuni con oltre 9.000 abitanti sono delegati di diritto tutti i consiglieri comunali (purché di nazionalità francese) e, nei comuni con oltre 30.000 abitanti, i consigli eleggono dei delegati supplementari in ragione di 1 ogni 1.000 abitanti eccedenti la soglia di 30.000. L'elezione dei delegati - e dei loro supplenti - avviene a scrutinio maggioritario a due turni (è richiesta la maggioranza assoluta al primo turno o la relativa al secondo) nei comuni al di sotto dei 3.500 abitanti, mentre, per i comuni di ampiezza demografica maggiore e per le grandi città di Parigi, Lione e Marsiglia, si ricorre alla proporzionale secondo la regola della media più alta, senza *panachage* (o voto disgiunto) né voto di preferenza.

³⁸ *Loi organique n° 2011-410 du 14 avril 2011 relative à l'élection des députés et sénateurs.*

³⁹ La legge n° [2003-696](#) aveva già portato l'età minima per essere eletto senatore a 30 anni dai precedenti 35.

⁴⁰ In generale, sono ineleggibili coloro che sono stati condannati se la pena prevede l'interdizione perpetua o anche temporanea; gli ispettori generali e i prefetti nelle circoscrizioni che ricadono sotto l'esercizio delle loro funzioni; i magistrati, i membri dei tribunali amministrativi, i direttori degli uffici delle imposte e delle dogane, i direttori di polizia e i commissari ed altre figure simili - di cui all'articolo [L132](#) del *Code électoral* - nelle circoscrizioni in cui esercitano le proprie funzioni, a meno che non si siano dimessi almeno sei mesi prima.

Riguardo alle incompatibilità, l'esercizio del mandato parlamentare è incompatibile con le funzioni di membro del Governo, di componente del Consiglio Costituzionale, di membro del Parlamento europeo, del Consiglio economico e sociale, del Consiglio superiore della magistratura, di membro di alcuni consigli o autorità amministrative indipendenti e anche con le funzioni di giurato nelle corti d'assise. Inoltre è vietato il cumulo delle cariche di deputato e senatore. Il mandato di senatore è incompatibile con l'esercizio di funzioni pubbliche non elettive, con le funzioni di direzione o di amministrazione nelle imprese statali o pubbliche. Per quanto riguarda le funzioni private, il principio è di regola quello della compatibilità dell'esercizio delle attività professionali, fatta eccezione per la direzione e l'amministrazione di imprese che dipendono o sono in relazione con lo Stato. L'articolo [L141](#) del *Code électoral*, introdotto nel 1985 e più volte modificato, ha limitato il cumulo dei mandati elettivi con uno solo fra i mandati o funzioni seguenti: consigliere regionale o generale, consigliere regionale in Corsica, consigliere a Parigi, consigliere in comuni oltre i 3.500 abitanti.

espressi, a condizione che la cifra elettorale conseguita sia almeno pari al 25 per cento del numero degli elettori iscritti. In assenza di tale *quorum*, al secondo turno di scrutinio è sufficiente il raggiungimento della maggioranza relativa: ci si può candidare al secondo turno anche senza essersi candidati al primo.

Nei dipartimenti che eleggono 4 o più senatori⁴¹, l'elezione ha luogo secondo il sistema proporzionale sulla base di liste bloccate, secondo quanto disposto dall'articolo [L295](#) del *Code électoral* (i seggi sono cioè attribuiti secondo l'ordine di presentazione delle candidature)⁴².

Le modifiche introdotte nel 2003 sono state dirette a riequilibrare la suddivisione tra maggioritario e proporzionale. In precedenza una legge del 2000⁴³, osteggiata dal Senato, prevedeva che i 2/3 dei seggi fossero assegnati mediante metodo proporzionale; l'applicazione di tale metodo ai dipartimenti che eleggono 4 o più senatori (dal 1959 al 2000 la soglia era di 5 o più senatori e dal 2000 di 3 o più senatori) ha comportato la riduzione del numero dei senatori eletti con il proporzionale, che attualmente corrisponde al 52 % dell'effettivo totale del Senato (180 senatori).

Anche i 12 senatori espressi dai francesi residenti all'estero sono scelti con elezione indiretta (dal 1983, precedentemente erano designati), su base proporzionale, secondo la regola della più alta media, senza *panachage* né voto di preferenza, dai 155 componenti elettivi dell'Assemblée dei Francesi all'estero ([AFE](#)), che nel 2004 ha sostituito il precedente Consiglio Superiore dei Francesi all'estero.

Nello scrutinio proporzionale, si applicano le norme relative alla parità di genere⁴⁴, per cui le liste debbono obbligatoriamente alternare un candidato per sesso: secondo i [dati](#) dell'*Observatoire des inégalités entre les femmes et les hommes* l'applicazione di tali norme ha visto crescere la percentuale delle donne elette al *Sénat* dal 5,6% del 1998 al 22,1% del 2011.

Conclusivamente, si può osservare che il duplice sistema elettorale trova la sua giustificazione nel fatto che, da un lato, il sistema maggioritario, che si applica nei dipartimenti meno popolosi, rappresenta un elemento fondamentale nella rappresentanza delle collettività territoriali perché favorisce l'accesso al mandato senatoriale del personale politico emergente a livello locale, il quale dispone di esperienza sul campo e gode di un forte radicamento nel territorio; ma, dall'altro lato, il sistema proporzionale si impone al fine di controbilanciare, almeno in parte, l'effetto di sovrarappresentazione delle piccole collettività rurali che, viceversa, il sistema maggioritario tende ad accentuare.

⁴¹ Si tratta di 30 dipartimenti (metropolitani e d'oltre mare).

⁴² Si veda alla seguente url: http://www.senat.fr/senatoriales_2011/en_savoir_plus.html#c549595 un esempio di applicazione del quoziente elettorale.

⁴³ *Loi n. 2000-641 du 10 juillet 2000 relative à l'élection des sénateurs.*

⁴⁴ *Loi n° 2000-493 du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives.*

4.3 Organizzazione

Il senatore rappresenta la nazione senza alcun vincolo di mandato (articolo [27](#) della Costituzione) e beneficia di una immunità di cui l'articolo [26](#) della Costituzione descrive in dettaglio le due componenti: l'irresponsabilità per le opinioni o i voti espressi nell'esercizio delle proprie funzioni; l'inviolabilità, in base alla quale il senatore non può essere oggetto di arresto né di altra misura privativa o restrittiva della libertà personale se non con l'autorizzazione - salvi i casi di flagranza e di condanna definitiva - del Consiglio di Presidenza del Senato.

Il [Presidente del Senato](#), eletto dopo ogni rinnovo parziale, assicura l'organizzazione e la direzione dei dibattiti, provvede al buon funzionamento del Senato ed è incaricato di rappresentarlo presso tutti gli organi ufficiali. Inoltre, è garante della continuità della Repubblica, esercitando provvisoriamente le funzioni del Presidente della Repubblica in caso di impedimento permanente, di dimissioni e di morte, senza potere di scioglimento dell'Assemblea Nazionale né di indizione di *referendum*: l'*interim* può durare il tempo di procedere a nuove elezioni presidenziali, non oltre 50 giorni. Il Presidente del Senato è consultato dal Presidente della Repubblica in caso di scioglimento anticipato dell'Assemblea Nazionale e prima del ricorso ai poteri eccezionali previsti in caso di minaccia grave alla nazione di cui all'articolo 16 della Costituzione. Ha inoltre il potere di nominare 3 membri del Consiglio Costituzionale, 1 membro del Consiglio Superiore della Magistratura, 1 membro della Commissione nazionale dell'informatica e delle libertà, 3 membri del Consiglio superiore dell'audiovisivo, 1 membro della Commissione delle operazioni in Borsa, 1 membro dell'Autorità di regolazione delle telecomunicazioni.

Il Presidente è assistito, nel suo compito, dal Consiglio di Presidenza (*Bureau*), composto da 8 vice-presidenti, 3 questori e 14 segretari, ratificati dall'assemblea sulla base di liste presentate dai gruppi, in modo che tutti i gruppi vi siano rappresentati in proporzione alla loro consistenza: anche l'ufficio di presidenza è rinnovato ogni 3 anni.

I [gruppi parlamentari](#) riuniscono i senatori con le stesse affinità politiche o appartenenti allo stesso partito: i gruppi si costituiscono o ricostituiscono dopo ogni rinnovo triennale. Per la loro costituzione sono necessarie due condizioni: un numero minimo, che è di 10 senatori, e la trasmissione al Consiglio di Presidenza di una dichiarazione politica firmata dagli aderenti, in cui sono formulati gli obiettivi e i mezzi della politica che perseguono. Ogni gruppo elegge un presidente ed un ufficio di presidenza: i presidenti siedono nella [Conferenza dei Presidenti](#), nella quale sono rappresentati anche, sotto la presidenza del Presidente del Senato, i vice-presidenti, i presidenti delle commissioni permanenti, il relatore generale della commissione finanze e il Presidente della Commissione per gli affari europei. La Conferenza dei

Presidenti fissa il programma di lavoro e l'ordine del giorno: essa si riunisce regolarmente, per definire date e orari delle sedute e per ratificare la liste e l'ordine di esame dei testi di cui il governo ha deciso la discussione o il Senato propone l'esame. Un membro del governo, in generale il Ministro dei rapporti con il Parlamento, partecipa alla riunione, che si tiene normalmente il mercoledì nel tardo pomeriggio.

I gruppi parlamentari sono dotati di locali e di mezzi materiali, che servono a pagare i propri collaboratori. Un aspetto particolare della regolamentazione francese consiste nel fatto che è possibile far parte di un Gruppo, con l'autorizzazione del relativo ufficio di presidenza, non come componente a tutti gli effetti, ma come "apparentato" (non tenuto per es. a rispettare gli indirizzi di voto del gruppo) o "collegato" (in questo caso si tratta di un legame solo amministrativo). Il Regolamento del Senato (articolo [29-bis](#)) prevede tutele specifiche per i gruppi minoritari e di opposizione, riservando, nella programmazione dei lavori, delle giornate dedicate ad argomenti proposti da tali gruppi.

Il Senato si articola in [Commissioni permanenti](#): ogni senatore fa parte di una commissione. A lungo limitate a sei sia per L'Assemblea nazionale che per il Senato, con la riforma costituzionale del 2008 sono state portate ad otto (articolo [43](#) della Costituzione) ma, a seguito della [risoluzione](#) del 19 dicembre 2011, il *Sénat* conta sette Commissioni permanenti⁴⁵. Esse hanno un ruolo fondamentale nell'esame delle proposte e dei progetti di legge, nel controllo dell'azione di governo e nell'informazione dei singoli senatori.

A queste Commissioni permanenti si aggiungono la Commissione Affari europei⁴⁶; la Commissione per il controllo dell'applicazione delle leggi; le Commissioni speciali, che possono essere istituite su richiesta del Governo, del Presidente del Senato o del presidente di una commissione o di un gruppo politico, per esaminare un testo specifico; le Commissioni miste paritarie (composte da 7 deputati e da 7 senatori) che possono essere costituite in caso di disaccordo fra Assemblea Nazionale e Senato su un disegno di legge; le Commissioni di inchiesta, formate sempre seguendo il criterio della rappresentanza proporzionale⁴⁷.

4.4 Funzioni e poteri

Il *Sénat* esercita il potere legislativo congiuntamente all'*Assemblée nationale*, ma non dispone della facoltà di revocare la fiducia al Governo. Il Governo infatti

⁴⁵ Esse sono: Commissione affari economici; Commissione Affari esteri, Difesa e Forze Armate; Commissione Affari Sociali; Commissione Cultura, educazione e comunicazione; Commissione Sviluppo sostenibile, Infrastrutture e gestione del territorio; Commissione Finanze; Commissione Leggi costituzionali, legislazione, suffragio universale, regolamento e amministrazione generale.

⁴⁶ Costituzionalizzata con la legge n. [2008-724](#) (cfr. art. [88-4](#), ultimo comma, Cost.)

⁴⁷ Anche l'esistenza della commissioni d'inchiesta è stata costituzionalizzata con la legge n. [2008-724](#) (cfr. art. [51-2](#) Cost.)

assume i pieni poteri con la nomina da parte del Presidente della Repubblica: la sussistenza del rapporto di fiducia con l'Assemblea nazionale si presume fino a prova contraria.

4.4.1 Funzioni e poteri nel procedimento legislativo

I senatori, congiuntamente al primo Ministro e ai deputati, dispongono dell'iniziativa legislativa e del diritto di emendamento.

Nella procedura legislativa ordinaria, i progetti di legge (di iniziativa governativa) possono essere presentati in ognuno dei due rami del Parlamento, tranne nel caso dei progetti di legge di bilancio e di finanziamento della sicurezza sociale, che sono esaminati in prima lettura dall'Assemblea nazionale, mentre i disegni di legge relativi all'organizzazione delle collettività territoriali sono sottoposti in prima lettura al Senato.

Ogni progetto o proposta di legge è esaminato dalle due Camere, in vista dell'adozione di un identico testo. L'articolo [45](#) della Costituzione, nel testo riformato nel 2008, stabilisce che dopo due letture infruttuose da parte di ciascuna Assemblea - o dopo una sola lettura, nel caso in cui il Governo abbia deciso di adottare la procedura accelerata senza che la Conferenza dei presidenti delle Camere vi si siano congiuntamente opposte - il primo Ministro o, nel caso di proposta di legge (cioè ad iniziativa parlamentare), i Presidenti delle due Assemblee congiuntamente, possono far ricorso alla Commissione mista paritaria, composta da 7 senatori e da 7 deputati. Il testo approvato dalla Commissione mista è proposto alle Camere e non è emendabile se non con il consenso del Governo. In caso di mancato accordo in sede di Commissione, o se il testo elaborato dalla Commissione non è approvato dalle due Assemblee, il Governo può, dopo una nuova lettura dell'Assemblea nazionale e del Senato, chiedere all'*Assemblée nationale* di decidere in ultima istanza. In tal caso l'Assemblea nazionale può riprendere sia il testo della Commissione mista, sia l'ultimo testo votato dalla stessa Assemblea, eventualmente modificato con uno o più emendamenti adottati dal Senato.

La riforma costituzionale del 2008 ha introdotto la possibilità, finora riservata al Governo, per i Presidenti delle camere, congiuntamente, di convocare una Commissione mista paritetica, nel corso dell'esame di proposte di legge. Il Governo mantiene invece il potere esclusivo di attivare la Commissione mista paritetica se è in esame un progetto di legge (ovvero d'iniziativa governativa).

La procedura parlamentare di approvazione delle leggi è dunque ispirata ad un bicameralismo cd. *à la carte* nel senso che il sistema ordinario prevede un bicameralismo perfetto: il disegno di legge deve essere approvato nell'identico testo da entrambi i rami, senza limite al numero delle letture. Tuttavia tale sistema - su iniziativa del primo Ministro o, dal 2008, anche dei due Presidenti delle Assemblee congiuntamente - può essere sostituito da un bicameralismo imperfetto che - indipendentemente dalla materia oggetto del testo in esame -

vede prima l'intervento di un organo paritario di conciliazione e poi, in caso di persistente *impasse*, il prevalere della volontà dell'Assemblea nazionale, quale organo assistito dalla legittimazione popolare diretta.

Disposizioni particolari sono riservate all'adozione delle leggi di revisione costituzionale, delle leggi organiche, delle leggi di bilancio e di quelle di finanziamento della sicurezza sociale. Per queste categorie di leggi, la Costituzione (articolo [42](#)) prevede che la discussione in prima lettura in aula avvenga necessariamente sul testo presentato dal Governo, e, per le altre letture, sul testo trasmesso dall'altro ramo. Inoltre, per le leggi organiche, in mancanza di un accordo fra le due camere, l'Assemblea nazionale può adottare il testo in ultima lettura solo a maggioranza assoluta dei membri; le leggi organiche riguardanti il Senato debbono essere votate in ugual testo dalle due assemblee. Le leggi di bilancio e quelle di finanziamento della sicurezza sociale vengono sottoposte al Senato⁴⁸ da parte del Governo nel caso in cui l'*Assemblée nationale* non si pronunci, rispettivamente, entro 40 e 20 giorni dal deposito (articoli [46](#), [47](#) e [47-1](#) della Costituzione).

4.4.2 Funzioni e poteri nell'attività di indirizzo e controllo

Come anzi detto, il Senato non ha il potere di sfiduciare il Governo; al Senato l'Esecutivo può chiedere l'approvazione di una dichiarazione politica generale, ma un'eventuale reiezione non comporterebbe l'obbligo delle dimissioni del Governo. La riforma costituzionale del 2008 ha introdotto l'articolo [34-1](#) della Costituzione che prevede la facoltà di votare risoluzioni che, tuttavia, non possono mettere in discussione la responsabilità governativa.

Il Senato dispone comunque di altri mezzi di controllo: in primo luogo esso esercita il diritto di informazione, sia in aula (almeno una seduta a settimana è riservata in via prioritaria alle interrogazioni dei parlamentari e alle risposte del governo - art. [48, ultimo comma](#), Cost. -), sia presso le commissioni permanenti, tramite le audizioni e i rapporti informativi. Nel 2011⁴⁹ il *Sénat* ha istituito la [Commissione per il controllo dell'applicazione delle leggi](#), con il compito di verificare l'attuazione delle norme votate dal Parlamento.

Il potere di inchiesta si esplica nella possibilità di insediare commissioni d'inchiesta specifiche o, per le commissioni permanenti, di chiedere, per una questione determinata e per una durata non superiore ai sei mesi, di beneficiare delle prerogative delle commissioni di inchiesta. Le commissioni permanenti esercitano il controllo sulla gestione delle imprese pubbliche e sull'esecuzione delle leggi di bilancio e delle leggi di finanziamento della sicurezza sociale, in questo coadiuvate dalla Corte dei Conti (art. [47-2](#) Cost., introdotto dalla riforma del 2008).

⁴⁸ Il *Sénat* approva tali leggi nell'arco di 15 giorni.

⁴⁹ Si veda l'articolo [X-bis](#) dell'*Instruction générale du Bureau*.

Negli ultimi decenni, nell'ottica di dotarsi di capacità autonoma di valutazione, indipendentemente dai rapporti del Governo o dal processo legislativo, sono stati istituiti nuovi organismi, quali [l'Ufficio parlamentare di valutazione delle scelte scientifiche e tecnologiche](#) - comune ai due rami del Parlamento -; la [Delegazione per i diritti delle donne le pari opportunità fra uomo e donna](#), istituita presso ognuna delle assemblee dalla legge n. [99-585](#), con l'incarico di informare il Senato della politica seguita dal governo e sull'applicazione delle leggi in merito o di fornire pareri nell'ambito del procedimento legislativo; la [Delegazione parlamentare sui Servizi di sicurezza](#) - composta da 4 deputati e 4 senatori -, istituita dalla legge n. [2007-1443](#), che vigila sull'attività dei servizi di informazione dipendenti dai Ministri dell'interno, della difesa e dell'economia.

Oltre alle delegazioni e agli uffici di cui sopra, il Senato ha unilateralmente istituito altri organi dedicati al controllo e alla valutazione dell'azione legislativa. Rientrano in questa categoria i gruppi di studio presso le commissioni permanenti; la Missione di valutazione controllo della sicurezza sociale ([MECSS](#)), operante presso la commissione affari sociali, che può anche procedere ad audizioni ed inchieste ed ottenere informazioni e documenti che possano essere necessari ai suoi compiti. Di recente creazione, sulla base di disposizioni regolamentari⁵⁰ sono la [Delegazione senatoriale per le collettività territoriali e il decentramento](#), con il compito di informare il Senato sullo stato del decentramento e su ogni questione relativa agli enti locali e la [Delegazione senatoriale di prospettiva](#), che elabora studi relativi agli scenari evolutivi in campo sociale ed economico: sono composte ognuna da 36 membri, designati dopo ogni rinnovo triennale. La valutazione delle politiche pubbliche seguite per le Collettività dell'Oltremare spetta, dal 2011, alla [Delegazione senatoriale per l'Oltremare](#).

Una posizione paritaria con l'Assemblea Nazionale è riconosciuta al Senato relativamente all'esercizio del potere di destituire il Capo dello Stato. In base all'articolo 68 della Costituzione, riformato nel 2007, infatti, il Presidente della Repubblica può essere destituito solo in caso di mancanza ai suoi doveri manifestamente incompatibile con l'esercizio del suo mandato: la destituzione è pronunciata, a maggioranza dei 2/3, dal Parlamento costituito in Alta Corte di giustizia⁵¹; per la convocazione dell'Alta Corte è richiesta la deliberazione di ciascun ramo del Parlamento, con la maggioranza dei 2/3.

Si ricorda inoltre che 6 senatori fanno parte, con 6 membri dell'Assemblea Nazionale e 3 magistrati di Cassazione, della Corte di Giustizia della Repubblica,

⁵⁰ Si veda il [capitolo XVII bis](#) dell'*Instruction Générale du Bureau* annessa al Regolamento, come modificato dal decreto n° 2009-95 del 7 aprile 2009, che istituisce le due nuove delegazioni.

⁵¹ La Commissione Jospin, di cui si parla oltre, ha proposto, nel suo rapporto conclusivo, che la destituzione del Capo dello Stato diventi prerogativa dell'Assemblea Nazionale e del Senato riuniti in Congresso, e che quindi non sia più richiesta la costituzione del Parlamento in Alta Corte, proprio a sottolineare il carattere puramente politico della procedura davanti alla nuova istanza, come testimoniano i lavori preparatori della riforma costituzionale dell'articolo 68 della Costituzione ([Loi constitutionnelle n. 2007-238 du 23 février 2007 portant modification du titre IX de la Constitution](#)).

chiamata a giudicare i membri del Governo per gli reati compiuti nell'esercizio delle loro funzioni. E' poi previsto un potere di veto da parte delle commissioni parlamentari competenti, con la maggioranza dei tre quinti, alle nomine di competenza del Presidente della Repubblica.

4.4.3 Funzioni nei rapporti con l'Unione europea

Il potere di controllo in materia europea è stato rafforzato con la riforma costituzionale del 2008. Conformemente al disposto del Trattato di Lisbona, alle camere sono ora obbligatoriamente trasmessi tutti gli atti dell'Unione europea, su cui possono essere adottate risoluzioni. Secondo il dettato costituzionale (articolo [88-4](#), ultimo comma), anche in Senato opera una [Commissione Affari europei](#), che si è sostituita alla Delegazione per l'Unione Europea istituita nel 1979 e non rientra nel computo delle Commissioni legislative di cui all'articolo [43](#). Tale commissione⁵² ha una competenza trasversale ed i suoi componenti sono obbligatoriamente membri anche delle commissioni di merito. I compiti della Commissione sono il controllo delle politica europea del Governo - da attuarsi attraverso l'esame sistematico dei progetti di atti dell'Unione sottoposti alla sua attenzione dal Governo, con eventuale proposta di risoluzione -; l'iniziativa di suscitare dibattiti in Aula su alcune questioni rilevanti⁵³; le audizioni regolari di membri del Governo e anche di Commissari europei.

Tre membri della Commissione partecipano alla Conferenza degli organi specializzati negli affari comunitari ([COSAC](#)) e tre all'Assemblea Parlamentare Euro-mediterranea (APEM).

4.5 Proposte di riforma

Istituita nel luglio 2012 su iniziativa del presidente Hollande, la [Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique](#), presieduta da Lionel Jospin, ha pubblicato nel novembre 2012 il suo rapporto conclusivo [Pour un renouveau démocratique](#): i lavori della commissione si sono incentrati in modo particolare sullo *status* del Presidente della Repubblica, sulla sua elezione, sui sistemi elettorali per le elezioni legislative e sul cumulo dei mandati dei parlamentari.

In particolare la Commissione ha discusso sul tema di migliorare la rappresentatività del Senato, constatando che il corpo elettorale che elegge i senatori non consente una giusta rappresentazione delle differenti collettività territoriali: si sottolinea infatti come sia preponderante la rappresentazione dei

⁵² Per approfondire, si veda la pagina dedicata sul sito del Senato, alla url: <http://www.senat.fr/europe/cae-presgen.html>

⁵³ Prima di ogni riunione del Consiglio europeo l'assemblea del *Sénat* dedica un dibattito in seduta pubblica e, dopo le riunioni, il ministro degli affari europei riferisce in commissione.

consigli municipali (circa il 95% del collegio elettorale) e come, all'interno di tale categoria, siano sovrarappresentati i comuni rurali, poco popolati, a discapito delle realtà urbane (circa 2/3 dei delegati rappresentano i comuni sotto i 10.000 abitanti, che contano solo la metà della popolazione). Si è osservato inoltre come la presenza dei deputati nel collegio senatoriale sia poco compatibile con la missione costituzionale del Senato di specchio della realtà locale.

Altro tema affrontato dalla Commissione è quello relativo al numero di senatori da eleggere con il sistema proporzionale⁵⁴, considerato troppo esiguo per tre fondamentali motivi. In primo luogo, lo scrutinio indiretto, quando è maggioritario, tende ad amplificare gli effetti della logica maggioritaria; in secondo luogo, il ricorso al maggioritario non favorisce l'accesso delle donne alla carica di senatore, in quanto l'obbligo di alternanza uomo/donna si applica solo alle liste presentate per la parte proporzionale e, da ultimo, gli argomenti avanzati in difesa del maggioritario nell'elezione dei deputati (maggiore stabilità della maggioranza) non possono applicarsi al Senato, che non vota la fiducia al Governo e che non ha la possibilità di dire l'ultima parola nel procedimento legislativo.

Dall'osservazione che i parlamentari che detengono anche uno o più mandati a livello locale sono largamente maggioritari nelle due assemblee⁵⁵ e che il regime attuale non prevede alcuna incompatibilità tra mandato parlamentare e esercizio di responsabilità esecutive locali, la Commissione ha giudicato tale situazione come un ostacolo al pieno riconoscimento dell'importanza delle funzioni elettive locali e al rinnovamento del personale politico, oltre che mal conciliabile con i compiti parlamentari, accresciuti a seguito della riforma del 2008.

Relativamente a questi argomenti, la Commissione ha avanzato alcune proposte dirette a:

- assicurare una rappresentazione più equa delle collettività territoriali in Senato con una ponderazione dei voti dei grandi elettori ed espungere dal collegio elettorale i deputati;
- estendere il ricorso allo scrutinio proporzionale a 255 senatori su 348 (73%);
- abbassare a 18 anni l'età per essere eleggibile anche al Senato;
- rendere incompatibile il mandato parlamentare con ogni mandato elettivo diverso dal mandato locale semplice.

Queste proposte della Commissione Jospin, sulle quali si è sviluppato un dibattito politico piuttosto vivace⁵⁶, sono confluite in parte in alcuni progetti di

⁵⁴ Su 348 senatori, 168 sono stati eletti con sistema maggioritario (48%) e 180 con sistema proporzionale. La Commissione Jospin propone anche una cauta introduzione del sistema proporzionale anche nell'elezione dell'*Assemblée nationale*, prevedendo una quota del 10% di deputati eletti con scrutinio di lista a un turno, in una circoscrizione unica nazionale, senza soglia di sbarramento.

⁵⁵ Si tratta dell'82% dei deputati e del 77% dei senatori: di questi, il 59% dei deputati e il 58% dei senatori esercitano funzioni esecutive negli enti locali.

⁵⁶ Da parte dei partiti di opposizione si è sottolineato come la proposta di aumentare il numero dei senatori eletti con il sistema proporzionale e di ridurre il peso dei comuni rurali all'interno del collegio dei grandi elettori sia funzionale all'attuale maggioranza di governo.

legge governativi. Nel progetto di legge relativo all'elezione dei senatori⁵⁷, attualmente in discussione al Senato, si interviene sulla composizione del collegio elettorale, scartando l'ipotesi del voto ponderato ed optando per una maggiore rappresentazione dei grandi comuni, abbassando da 1.000 a 800 abitanti il divisore per avere dei delegati supplementari. Inoltre, si estende il metodo proporzionale ai dipartimenti in cui sono eletti almeno tre senatori.

Ancora sul collegio elettorale senatoriale - questa volta relativamente all'elezione dei senatori rappresentanti i francesi all'estero - interviene un altro progetto di legge⁵⁸, sul quale il Governo ha chiesto la procedura d'urgenza, prevedendo che di tale collegio facciano parte anche dei *délégués consulaires* eletti a suffragio universale.

Riguardo il cumulo di mandati elettivi, l'*Assemblée nationale* ha approvato il 9 luglio 2013, in prima lettura, un progetto di legge organica⁵⁹ tendente ad allargare il campo delle incompatibilità con il mandato parlamentare alle funzioni esecutive più importanti, come quelle di sindaco nonché di presidente e di vicepresidente delle collettività territoriali e degli enti pubblici di cooperazione intercomunale a fiscalità propria, prevedendo che, in caso di rinuncia al seggio parlamentare, gli eletti possano essere sostituiti dai supplenti eletti contestualmente.

⁵⁷ *Projet de loi relatif à l'élection des sénateurs* (testo n. [377](#)), presentato dal Governo al Senato il 20 febbraio 2013, adottato dal Senato il 18 giugno ed attualmente all'esame dell'Assemblea nazionale.

⁵⁸ *Projet de loi relatif à la représentation des Français établis hors de France* (testo n. [376](#)), presentato al Senato il 20 febbraio 2013 approvato dal Senato e, dopo la prima lettura presso l'*Assemblée nationale* e l'esame della *Commission Mixte Paritaire*, di nuovo approvato, in seconda lettura, dall'*Assemblée nationale* e definitivamente dal *Sénat* il 27 giugno 2013: alla data dell'8 luglio è all'esame del *Conseil Constitutionnel* per il controllo di costituzionalità a seguito della *saisine* di 60 senatori.

⁵⁹ *Projet de loi organique interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur*, presentato all'*Assemblée nationale* il 3 aprile 2013 (testo n. [885](#)), su cui il Governo ha chiesto la procedura d'urgenza.

5. GERMANIA

5.1 Aspetti generali e composizione politica

La Legge fondamentale tedesca (*Grundgesetz* - GG) configura uno Stato federale “democratico e sociale” (articolo 20) con un Parlamento bicamerale fortemente differenziato, composto da una Camera - il *Bundesrat* - ove siedono membri dei governi dei *Länder*, gli Stati della Federazione, e da una Camera di elezione popolare diretta - il *Bundestag* - che accorda o nega la fiducia all'Esecutivo federale.

L'impianto complessivo del federalismo tedesco dettato dalla Legge fondamentale è stato oggetto di una incisiva riforma del 2006⁶⁰ che ha inteso modificare i rapporti tra Federazione e *Länder*, mediante una nuova definizione delle rispettive competenze legislative. In via di principio, la Legge fondamentale stabilisce che tutta la legislazione, l'amministrazione e la giurisdizione spettino agli Stati, fatte salve le funzioni attribuite espressamente alla Federazione (*Bund*) fissate dall'articolo 73 GG. Nel successivo articolo 74 è presente l'elenco di materie che ricadono nella competenza "concorrente" del *Bund* e dei *Länder*: questi ultimi possono emanare leggi su tali materie (art. 72, primo comma, GG) fino a quando e nella misura in cui il *Bund* non abbia disciplinato la materia⁶¹.

La riforma ha inteso modificare le norme relative ai rapporti tra le due Camere introducendo, in particolare, modifiche alle competenze legislative sostanzialmente mirate ad una riduzione dell'intervento legislativo del *Bundesrat*, limitando così il suo potere di veto. La definizione dei rispettivi ruoli delle due Camere assume particolare rilievo ove si consideri che esse possono ben esprimere differenti orientamenti politici: i membri del *Bundesrat* rappresentano i *Länder* e sono direttamente nominati dai rispettivi governi. Ne segue che il gruppo di membri in rappresentanza di un determinato *Land* è diretta espressione della maggioranza politica che ne sostiene il governo e ciò può implicare una diversa distribuzione della presenza dei partiti rispetto al *Bundestag*, eletto

⁶⁰ *Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c)* c.d. *Föderalismusreform*, cui è seguito nel 2009 un ulteriore intervento di riforma - *Föderalismusreform II - Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d)* - incentrata sul tema dei rapporti finanziari che era stato risolto in maniera da più parti considerata poco soddisfacente dalla prima riforma del federalismo. Per una trattazione dei due interventi di riforma, si vedano, rispettivamente, i dossier del Servizio studi del Senato n. 22 della XV legislatura (luglio 2006) e [n. 287](#) della XVI legislatura (aprile 2011). Per completezza, si segnala che, successivamente, il Titolo VIIIa del *Grundgesetz* è stato nuovamente modificato dalla *Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91e)* del 2010, che vi ha introdotto un nuovo art. 91e, in materia di sostegno alle persone in cerca di occupazione.

⁶¹ La riforma del 2006 ha abrogato l'articolo 75 GG che prevedeva che il *Bund*, nei casi riconducibili all'esercizio della legislazione concorrente, avesse potuto approvare leggi cornice concernenti alcuni specifici settori.

direttamente. Anche per tali peculiari modalità di formazione, il *Bundesrat* si caratterizza come luogo di concreta partecipazione e di valorizzazione di interessi del *Land* nella gestione degli affari federali: tale circostanza sembra essere confermata dalle modalità di svolgimento dei lavori delle commissioni - su cui si tornerà in seguito - che vedono un diretto coinvolgimento della burocrazia dei *Länder*, specialmente in occasione di discussioni su temi di carattere tecnico.

La durata del mandato del membro del *Bundesrat* coincide (salvo revoca) con quella dell'esecutivo di provenienza: il *Bundesrat* è quindi un organo permanente, che si rinnova parzialmente di norma con le elezioni nei vari *Länder*. Attualmente (aprile 2013), nel *Bundesrat* il partito socialdemocratico SPD, da solo o in coalizione con altre formazioni politiche diverse dal partito cristiano democratico CDU (e quindi B90-GRÜNE, DIE LINKE, SSW) esprimono il 52,2% dei voti complessivi, mentre il partito CDU (e il partito bavarese CSU) in coalizione con il Partito Liberale (FDP), esprimono il 26,1% dei voti. Completano il quadro il 21,17% di voti riconducibili alla coalizione tra SPD e CDU. Se si confrontano tali dati con la tabella che segue, relativa ai gruppi parlamentari all'interno del *Bundestag*, si potranno notare le differenze tra le due Camere: nel *Bundestag*, infatti, sommando i seggi dei gruppi parlamentari CDU/CSU e FDP si ottiene il 53,2% del complesso dell'Assemblea.

Consistenza dei gruppi nel Bundestag

Gruppo	seggi
CDU/CSU	237
SPD	146
FDP	93
DIE LINKE	75
B90- DIE GRÜNEN	68
Membro indipendente	1
Totale	620

Ad aprile 2013 il *Bundesrat* conta 69 membri, secondo la distribuzione dei voti per *Land* rappresentata nella tabella seguente.

Land	Abitanti (in milioni)	Voti	Partito al governo
Baden - Württemberg	10,84	6	SPD/ B90- DIE GRÜNEN
Baviera	12,66	6	CSU/FDP
Berlino	3,53	4	SPD/CDU
Brandenburgo	2,49	4	SPD/Die linke
Brema	0,66	3	SPD/ B90- DIE GRÜNEN
Amburgo	1,79	3	SPD
Assia	6,11	5	CDU/FDP
Meclenburgo-Pomerania occidentale	1,63	3	SPD/CDU
Bassa Sassonia	7,92	6	SPD/ B90- DIE GRÜNEN
Nord Reno-Westfalia	17,85	6	SPD/ B90- DIE GRÜNEN
Renania-Palatinato	4,00	4	SPD/ B90- DIE GRÜNEN
Saarland	1,02	3	CDU/SPD
Sassonia	4,13	4	CDU/FDP
Sassonia-Anhalt	2,30	4	CDU/SPD
Schleswig-Holstein	2,83	4	SPD/ B90- DIE GRÜNEN /SSW
Turingia	2,24	4	CDU/SPD

5.2 Elezioni

L'articolo 51 della Legge fondamentale tedesca prevede che il *Bundesrat* sia composto da membri dei governi dei *Länder*, che li nominano e li revocano. L'articolo 1 del Regolamento - *Geschäftsordnung des Bundesrates*⁶² - prevede l'obbligo di comunicazione della nomina - e della revoca - dei membri al Presidente del *Bundesrat*. La nomina governativa implica che i requisiti per l'appartenenza alla Camera alta siano fissati dalle norme dei singoli Land.

Lo stesso articolo 51 attribuisce a ciascun *Land* un numero di voti a seconda della loro popolazione: ogni *Land* ha a disposizione almeno tre voti; i *Länder* con più di due milioni di abitanti hanno 4 voti; i *Länder* con più di sei milioni di abitanti hanno 5 voti; quelli con più di sette milioni di abitanti ne hanno 6. Ciascun *Land* può inviare al *Bundesrat* tanti rappresentanti quanti sono i voti ad esso attribuiti in base alla popolazione: la composizione del *Bundesrat* è pertanto variabile (in base agli aggiornamenti dei dati statistici sulla popolazione residente

⁶² Una versione in inglese del Regolamento (*Rules of procedure*) è disponibile sul sito ufficiale: http://www.bundesrat.de/cln_330/nn_11004/EN/funktionen-en/go-en/go-en-node.html?_nnn=true. La versione francese (*Règlement intérieur du Bundesrat*) è invece disponibile al seguente indirizzo: http://www.bundesrat.de/nr_12272/FR/funktionen-fr/go-fr/go-fr-node.html?_nnn=true.

nei vari *Länder*) , come quella del *Bundestag*, seppure per diversi motivi⁶³. Ne risulta quindi un sistema che intende bilanciare le esigenze di rappresentanza federale con quelle della rappresentanza popolare, essendo attribuito ai *Länder* meno popolosi un peso relativamente maggiore a quello che sarebbe risultato dall'applicazione del solo criterio demografico.

Il terzo comma del medesimo articolo 51 stabilisce che i membri provenienti da uno stesso *Land* debbano votare in modo unitario: tale vincolo⁶⁴, insieme alla prassi delle direttive impartite dal rispettivo governo, tendenzialmente spostano il centro delle decisioni dal *Bundesrat* ai governi dei *Länder*.

5.3 Organizzazione

Il Presidente del *Bundesrat* è eletto fra i suoi membri senza dibattito, secondo quanto stabilito dall'articolo 5 del Regolamento, per la durata di un anno. Secondo una prassi consolidata, sono eletti i Presidenti dei vari *Länder*, seguendo l'ordine decrescente della popolazione degli stessi. L'articolo 57 della Legge fondamentale prevede che il Presidente del *Bundesrat* esercita i poteri del Presidente federale in tutti i casi di vacanza della carica o nei casi in cui il Presidente federale sia impossibilitato a svolgere le sue funzioni. Oltre al Presidente vengono inoltre designati due Vicepresidenti: insieme formano il Consiglio di Presidenza (*Präsidium*).

Il Presidente rappresenta il *Bundesrat*, lo convoca e ne presiede le sedute. Ai sensi dell'articolo 52, secondo comma, della Legge fondamentale il Presidente è tenuto a convocare il *Bundesrat* quando lo richiedano il Governo federale o i

⁶³ Il totale dei 620 seggi attuali del *Bundestag* (in luogo dei 598 previsti dalla Legge elettorale tedesca) si è ottenuto nel presente Parlamento attraverso l'assegnazione di 22 seggi "in soprannumero" (*Überhangmandate*). Nel sistema elettorale tedesco, l'elettore dispone di un primo voto (*Erststimme*), destinato ad un singolo candidato, il quale risulta eletto se nel collegio uninominale ottenga più voti rispetto agli altri. Sulla medesima scheda, l'elettore dispone di un secondo voto (*Zweitstimme*), indirizzato ad una lista (senza possibilità di esprimere preferenze), presentata da un partito politico nel *Land*. Se un partito ottiene nel *Land* mandati diretti - sulla base del "primo voto" - in numero superiore rispetto ai seggi che nel *Land* gli spettano in base al calcolo proporzionale sui secondi voti, il partito comunque mantiene tutti i mandati, sebbene essi eccedano il numero di seggi spettanti in base al "secondo voto". Il partito ottiene così i seggi "in soprannumero" (*Überhangmandate*), secondo espressa previsione della legge elettorale, la [Bundeswahlgesetz](#) del 7 maggio 1956. Per una illustrazione del sistema elettorale tedesco si veda il dossier del Servizio studi del Senato n. 370 della XVI Legislatura, [Riforma elettorale: in tema di 'ispano-tedesco' - Il sistema elettorale di Germania e Spagna](#), giugno 2012. Il meccanismo dei mandati "in soprannumero" è stato oggetto di due pronunce del Tribunale costituzionale federale, il 3 luglio 2008 e, successivamente, il 25 luglio 2012. Tali pronunce hanno comportato modifiche del meccanismo, da ultimo con legge approvata dal *Bundestag* il 21 febbraio 2013 e dal *Bundesrat* il successivo 1° marzo, pubblicata nella Gazzetta ufficiale federale l'8 maggio 2013 ed entrata in vigore il giorno successivo. Sul punto si veda il dossier del Servizio studi della Camera, [Il funzionamento dei sistemi elettorali in Europa](#), serie "Documentazione e ricerche", n. 18, 22 maggio 2013.

⁶⁴ Il vincolo di voto unitario peraltro non si applica ai lavori della cd. Commissione comune (sulla quale si veda il successivo paragrafo 1.4.2) e della Commissione di intermediazione (sulla quale si veda il paragrafo 1.4.1).

rappresentanti di almeno due *Länder* (articolo 52 GG). Le discussioni dell'Assemblea sono pubbliche. L'Assemblea si riunisce generalmente ogni tre settimane⁶⁵. Altra funzione di rilievo del Presidente è l'assegnazione delle questioni da discutere alle commissioni competenti per materia.

Affianca il Presidente il Consiglio consultivo permanente, organo di consulenza del Presidente e del *Präsidium*, con funzioni di informazione e di coordinamento. Il Consiglio consultivo viene informato regolarmente delle decisioni prese dal Governo federale dopo ogni seduta del Gabinetto.

Il *Bundesrat* è articolato in 16 commissioni⁶⁶. L'articolo 52, quarto comma GG stabilisce esplicitamente che rappresentanti del governo di ciascun *Land* diversi dai membri del *Bundesrat* possano partecipare ai lavori della commissioni, in qualità di commissari delegati. Ciascun *Land* ha un membro (un voto) in ciascuna commissione. In genere, i *Land* sono rappresentati dai capi dei rispettivi governi nelle commissioni difesa e affari esteri, in quanto commissioni considerate eminentemente "politiche"; partecipano ai lavori delle altre commissioni i ministri competenti per materia. La possibilità di inviare commissari delegati in commissione è ampiamente sfruttata, specialmente in occasione di dibattiti che richiedono specifiche competenze tecniche, al punto che non è raro che in qualità di commissari partecipino ai lavori solo funzionari esperti di una determinata materia delegati dai rispettivi governi⁶⁷. I lavori delle commissioni non sono pubblici, a meno che la commissione stessa non decida diversamente.

Oltre alle commissioni competenti nelle varie materie, occorre qui accennare alla cosiddetta Camera europea, di cui si dirà in seguito per la particolarità delle sue funzioni e delle sue caratteristiche.

Un posto particolare nell'organizzazione del *Bundesrat* è occupato dalle Conferenze dei ministri: attraverso le Conferenze i ministri dei *Länder* cooperano con gli altri Stati nelle rispettive materie di competenza. Le Conferenze non sono un organo del *Bundesrat* in senso stretto, tuttavia esiste un legame forte tra tali organismi e la Camera alta sancito dalla presenza di uffici di coordinamento di alcune Conferenze presso la struttura amministrativa del *Bundesrat*.

⁶⁵ Si può osservare come i membri siano impegnati nell'attività di governo degli Stati di provenienza e quindi impossibilitati a seguire in maniera continuativa un'attività parlamentare più intensa.

⁶⁶ Agricoltura e protezione del consumatore; Lavoro e politiche sociali; Affari esteri; Affari dell'Unione europea; Famiglia e anziani; Finanze; Donne e giovani; Salute; Affari interni; Cultura; Giustizia; Ambiente; Trasporti; Difesa; Affari economici; Edilizia. Occorre precisare che tale lista non è formalizzata nel Regolamento che generalmente prevede, all'articolo 11, la possibilità di formare commissioni permanenti

⁶⁷ Lo segnalano in particolare le pagine internet del sito ufficiale. Si veda in particolare, nella versione in inglese: http://www.bundesrat.de/nn_10940/EN/organisation-en/ausschuesse-en/ausschuesse-en-node.html?_nnn=true.

5.4 Funzioni e poteri

L'articolo 50 della Legge fondamentale stabilisce che il *Bundesrat* è l'organo attraverso il quale i *Länder* partecipano alla funzione legislativa e all'amministrazione della Repubblica federale e si occupano delle questioni relative alla partecipazione all'Unione europea. Il *Bundesrat* non partecipa alla votazione della fiducia al Governo federale, prerogativa che spetta al solo *Bundestag*, ed appare inoltre secondario anche in relazione ad alcuni aspetti relativi all'attività legislativa: il potere di iniziativa è riconosciuto solamente al *Bundesrat* nel suo complesso, e non ai singoli membri, e non per tutti gli atti legislativi è richiesto l'assenso del *Bundesrat*. Su tale ultimo aspetto è intervenuta la citata riforma del federalismo tedesco – *Föderalismusreform* - che ha ridotto sensibilmente il novero delle leggi per le quali è necessario un pronunciamento del *Bundesrat*.

5.4.1 Funzioni e poteri nel procedimento legislativo

La Legge fondamentale (articolo 76, primo comma) attribuisce al *Bundesrat* nel suo complesso, al pari del governo federale e dei membri del *Bundestag*, il potere di iniziativa legislativa. Il *Bundesrat* vota a maggioranza assoluta la risoluzione relativa alla presentazione di una proposta di legge avanzata da uno o più *Länder*. Tutti i disegni di legge sono presentati al *Bundestag*.

Le proposte di legge del *Bundesrat* sono preventivamente inviate al Governo federale, che esprime un parere al riguardo e le invia al *Bundestag* entro sei settimane. Viceversa, una proposta di legge del Governo federale deve essere inviata al *Bundesrat* che può esprimere una posizione prima della presentazione al *Bundestag*, sempre entro il termine temporale di sei settimane. Tali termini temporali possono essere modificati (tre o nove settimane) in relazione alla complessità e urgenza delle proposte ovvero in relazione ad alcune tipologie delle stesse. La facoltà del *Bundesrat* di considerare i disegni di legge del Governo si configura come un'importante prerogativa attraverso la quale il Governo federale e lo stesso *Bundestag* acquisiscono il punto di vista dei *Länder* in merito a tali disegni di legge che costituiscono circa i 2/3 di tutte le iniziative legislative⁶⁸.

Gli articoli 77 e 78 della Legge fondamentale dispongono in ordine al procedimento legislativo: le leggi deliberate dal *Bundestag* sono inviate all'altra Camera. In tale procedura occorre distinguere le "leggi bicamerali", ossia leggi che necessitano di un pronunciamento formale del *Bundesrat*

⁶⁸ Il dato è fornito dallo stesso sito del *Bundesrat* (vedi, in inglese, http://www.bundesrat.de/cln_320/nn_11592/EN/funktionen-en/gesetzgebung-en/verfahren-en/verfahren-en-node.html?_nn=true).

(*Zustimmungsgesetze*: leggi a consenso necessario), rispetto a tutte le altre leggi, in relazione alle quali il *Bundesrat* può opporre solamente un veto sospensivo (*Einspruchsgesetze*: leggi semplici).

Il caso della legge semplice è quello di carattere generale, in quanto le leggi a “consenso necessario” sono espressamente indicate dalla Legge fondamentale. Tra queste ultime sono comprese le leggi di modifica costituzionale, per l'approvazione delle quali l'articolo 79, secondo comma, della Legge fondamentale richiede inoltre una maggioranza speciale, cioè l'assenso dei due terzi dei membri del *Bundestag* e dei due terzi dei voti del *Bundesrat*.

Per le leggi semplici, la Camera alta può o approvare il testo proveniente dal *Bundestag* perché diventi legge, o, entro tre settimane dalla trasmissione, chiedere la convocazione della Commissione di conciliazione, ma non può respingere il progetto di legge. La Commissione è un organismo ove siedono paritariamente membri delle due Camere: ciascuno dei 16 *Länder* ha un membro – un voto – all'interno della Commissione che conta, conseguentemente, 32 membri. Se la Commissione approva a maggioranza dei presenti modifiche alla proposta di legge approvata dal *Bundestag*, quest'ultimo deve deliberare nuovamente e il *Bundesrat* ha diritto di opporsi a tale ultima deliberazione. Tuttavia il *Bundestag* ha la possibilità di superare l'opposizione del *Bundesrat* con una nuova deliberazione: se la Camera alta ha deliberato l'opposizione a maggioranza dei componenti o con la maggioranza dei due terzi, il *Bundestag* deve tornare a pronunciarsi con la stessa maggioranza. In estrema sintesi, nel caso delle leggi semplici il *Bundesrat* ha la possibilità di avviare il procedimento della Commissione di conciliazione al solo scopo di ritardare o condizionare l'approvazione delle legge.

Diverso è il caso delle leggi a consenso necessario: la legge in tal caso non può perfezionarsi senza un pronunciamento del *Bundesrat* che deve essere espresso anche nei casi in cui esso, in veste effettiva di seconda camera nel procedimento legislativo, ritenga di non dover modificare il testo approvato dal *Bundestag*. La Legge fondamentale non detta un termine temporale preciso per l'espressione di tale pronunciamento, limitandosi il comma 2a dell'articolo 77 a prescrivere che il *Bundesrat* si esprima entro un termine “ragionevole”.

Nel procedimento bicamerale che prevede il consenso necessario, la Commissione di conciliazione può essere convocata non solo dal *Bundesrat*, ma anche dal Governo federale e dallo stesso *Bundestag* e si configura quindi quale strumento paritario di superamento dei contrasti tra le due Camere e con il Governo. La Commissione approva una proposta di conciliazione che viene quindi inviata al *Bundestag*. Se, nel corso della ulteriore lettura, il *Bundesrat* approva il testo votato dal *Bundestag* la legge si considera approvata, altrimenti il rifiuto del *Bundesrat* comporta la decadenza del testo. Come visto sopra, nel caso delle leggi semplici, invece, il *Bundestag* può superare il veto opposto dal *Bundesrat* con maggioranza analoga a quella con cui ha votato il *Bundesrat*.

La Legge fondamentale non prevede un procedimento specifico per l'accertamento della natura – semplice o a consenso necessario - della proposta di

legge. Quando il *Bundestag* approva una legge con il procedimento semplice, il Presidente della Repubblica può non promulgare la stessa qualora emergano profili - contenuti anche in una sola parte di essa - che richiedono il consenso del *Bundesrat*. Uno o più *Länder* possono inoltre ricorrere al Tribunale costituzionale qualora ritengano siano entrate in vigore leggi il cui *iter* avrebbe dovuto richiedere il consenso della Camera alta.

Il *Bundesrat* svolge inoltre un ruolo assai rilevante nel procedimento di emanazione dei decreti legislativi che il Governo adotta sulla base di una legge di delega. L'articolo 80 della Legge fondamentale prevede infatti che il consenso del *Bundesrat* sia necessario, ai fini dell'adozione del decreto legislativo, in diversi casi, che comprendono tra gli altri i decreti adottati sulla base di leggi a consenso necessario e quelli che devono essere eseguiti dai *Länder*. Il *Bundesrat* può proporre emendamenti il cui recepimento è condizione necessaria per l'emanazione del decreto; solo in rarissimi casi il *Bundesrat* ha rigettato nel suo complesso lo schema proposto dal Governo.

5.4.2 Funzioni e poteri nell'attività di indirizzo e controllo

L'articolo 53 GG prevede che il *Bundesrat* debba essere informato dal Governo sugli affari in corso e pone l'obbligo in capo ai Ministri di partecipare, se richiesti, ai lavori del *Bundestag*; simmetricamente il Governo può sempre chiedere di partecipare ai lavori stessi. I membri del *Bundesrat* o le delegazioni dei *Länder* nel loro complesso possono formulare al Governo interrogazioni.

Il *Bundesrat* elegge la metà dei membri del Tribunale costituzionale (l'altra metà è eletta dal *Bundestag*) a maggioranza dei due terzi e rientra tra gli organi legittimati a ricorrere allo stesso (articoli 93 e 94 GG).

Il *Bundesrat*, al pari del *Bundestag*, può mettere in stato di accusa il Presidente federale per premeditata violazione della Legge fondamentale o di altra legge.

Il *Bundesrat*, inoltre, detiene importanti poteri di nomina e, in particolare, è richiesto un suo preventivo pronunciamento in riferimento alla nomina, da parte del Presidente federale, del procuratore generale federale e del procuratore federale presso i Tribunali federali amministrativo, delle finanze, del lavoro e sociale. Esso nomina propri delegati presso il consiglio di amministrazione dell'Ufficio federale per il lavoro, nonché in altri organismi pubblici ed è investito di un diritto di proposta o di approvazione per altri incarichi, quali il procuratore generale presso la Corte federale di giustizia, i procuratori generali e i presidenti delle direzioni regionali della *Bundesbank*.

Al *Bundesrat* sono attribuite importanti funzioni di controllo dell'operato del Governo federale in momenti particolarmente delicati della vita politico-istituzionale. Procedure legislative particolari sono previste per i progetti di legge per i quali il Presidente federale dichiara lo stato di necessità legislativa, in caso di respingimento da parte del *Bundestag* di una mozione di fiducia: nel caso in cui il *Bundestag* respinga un progetto di legge in relazione al quale sia stata

dichiarata la necessità legislativa - o lo adotti in una redazione non accettata dal governo o non lo voti entro un termine di quattro settimane - la legge è considerata approvata definitivamente con il voto del solo *Bundesrat*. Inoltre, sono attribuite qualificate ed incisive funzioni nei casi di ulteriori ipotesi di emergenza previsti dalla Legge fondamentale ed in particolare: lo stato di pericolo ex articolo 91 GG; catastrofe naturale (articolo 35); stato di difesa (art. 115). In tale ultimo caso, ove gravi circostanze rendano impossibile convocare il Parlamento, i poteri di quest'ultimo vengono assunti dalla cd. Commissione comune, composta per due terzi da membri del *Bundestag* e per un terzo da membri del *Bundesrat*.

5.4.3 Funzioni nei rapporti con l'Unione Europea

Il *Bundesrat* riveste un ruolo importante nelle questioni riguardanti l'Unione europea. L'articolo 23 GG afferma che la Repubblica federale può trasferire diritti di sovranità, al fine di realizzare un'Europa unita, nel rispetto del principio di sussidiarietà, mediante legge bicamerale, a consenso necessario. All'indomani della firma del Trattato di Lisbona, inoltre, è stato inserito un nuovo comma 1-*a* nell'articolo 23⁶⁹, che introduce il diritto - riconosciuto precedentemente al solo Governo federale - da parte del *Bundesrat* - come del *Bundestag* - di sollevare, di fronte alla Corte di giustizia europea, il ricorso contro la violazione, mediante un atto normativo europeo, del principio di sussidiarietà.

Il secondo comma del medesimo articolo 23 della Legge fondamentale stabilisce che i *Länder* partecipano attraverso il *Bundesrat* alla trattazione degli affari concernenti l'Unione europea. Il *Bundesrat* ha conseguentemente diritto ad essere informato dal governo federale di tutte le relative questioni. Il quinto e il sesto comma dell'articolo 23 prevedono inoltre che il parere del *Bundesrat* assuma un peso via via maggiore maggiore a seconda del rilievo che l'atto normativo europeo ha sui poteri dei *Länder*: di tale parere il Governo federale deve tenere conto se gli interessi dei *Länder* sono toccati, deve tenere conto in modo determinante (salvo il rispetto delle responsabilità dello Stato federale) se siano interessate le competenze legislative dei *Länder* o la struttura degli organi di governo del singolo *Land* ovvero le procedure amministrative del *Land*; infine, nel caso in cui siano incise le competenze legislative esclusive dei *Länder* nelle materie dell'istruzione scolastica, della cultura o della radiotelevisione, l'esercizio dei poteri del Governo federale deve essere delegato ad un rappresentante dei *Länder* nominato dal *Bundesrat*, che opererà d'intesa con il Governo. Va osservato che la riforma del 2006 ha limitato tale ultimo potere del *Bundesrat*, esercitabile ora con riferimento alle sole materie richiamate e non più all'intero ambito delle competenze legislative esclusive.

⁶⁹ Dalla *Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 23, 45 und 93)* dell'8 ottobre 2008.

Per la trattazione delle questioni europee, il *Bundesrat* può convocare una speciale commissione, la cosiddetta Camera europea, prevista dall'articolo 52, comma 2a, alla quale ogni *Land* partecipa con un proprio delegato. I provvedimenti adottati dalla Camera europea valgono come decisioni del *Bundesrat*: per questo motivo i voti vengono ripartiti secondo i medesimi criteri che valgono per l'assemblea plenaria (diversamente da quanto avviene nelle altre commissioni), essendo così ripristinato il “peso” decisionale di ciascun *Land* in base alla sua popolazione. Occorre sottolineare come le procedure inerenti gli affari europei di interesse dei *Länder* vengano discusse secondo il procedimento ordinario e quindi dalla commissione per gli affari europei, indi dal *plenum* del *Bundesrat*. La Camera europea viene quindi convocata dal Presidente, ai sensi dell'articolo 52d del Regolamento del *Bundesrat*, quando sia richiesta una deliberazione urgente o la discussione debba avere carattere riservato. In alcuni casi il Segretario generale del *Bundesrat* può assegnare un affare alla Camera europea in accordo con il presidente della commissione per gli affari europei. La Camera convocata deve riunirsi entro una settimana ma termini più stringenti possono essere dettati in casi di particolare urgenza.

5.5 Prospettive di riforma

Si può dire che una sostanziale riforma del *Bundesrat* sia stata compiuta attraverso la riforma del federalismo tedesco realizzata nel 2006, sebbene la struttura dell'organo sia rimasta sostanzialmente inalterata. La riforma, infatti, non solo ha ridisegnato i rapporti tra *Bund* e *Länder* attraverso un'attribuzione più precisa delle rispettive competenze legislative, ma ha modificato anche i rapporti tra le due Camere: ridimensionare i poteri di veto esistenti mediante la riduzione delle leggi federali che necessitano dell'approvazione del *Bundesrat*.

In particolare, le leggi federali ad approvazione obbligatoria del *Bundesrat* sono state:

- ridotte, mediante la modifica della disciplina delle leggi federali che comportano attuazione amministrativa a carico dei *Länder* (articolo 84, primo comma GG);
- aumentate, mediante la modifica della disciplina delle leggi federali che implicano obblighi finanziari a carico dei *Länder* (articolo 104a, quarto comma GG);
- aumentate, mediante la previsione di nuove fattispecie che conseguono alla rimodulazione delle competenze tra *Bund* e *Länder*.

La diversa modulazione degli interventi qui sopra sintetizzati ha nel complesso comportato una forte riduzione complessiva delle leggi a consenso obbligatorio, sostanzialmente dimezzandole⁷⁰: la riforma, sul punto, è quindi andata a limitare

⁷⁰ Sul punto si veda, ancora, il dossier del Servizio studi del Senato n. 22 della XV legislatura (luglio 2006). In quel documento si segnala che una delle fattispecie che più avevano dato origine alla denunciata

il potere di veto del *Bundesrat* che è stato spesso percepito, in diversi momenti della vita politica tedesca, come un ostacolo frapposto dai *Länder* alla realizzazione del programma del Governo federale, soprattutto ove si consideri che il *Bundesrat* non solo costituisce il contrappeso "regionale" al Governo centrale, ma spesso esprime un diverso orientamento politico rispetto al *Bundestag*.

ipertrofia delle leggi bicamerali "perfette", con l'intervento necessario ed insuperabile del *Bundesrat*, era quella delle leggi federali di disciplina dell'organizzazione degli uffici e della procedura amministrativa dei *Länder*, che spetta normalmente ai *Länder* stessi quando si tratta di dare esecuzione a leggi federali nelle materie di loro competenza. La modifica dell'articolo 84 GG: consente ancora al Bund di intervenire con propria legge; elimina la necessità dell'approvazione del *Bundesrat*; consente in tal caso ai *Länder* di legiferare in deroga.

6. IRLANDA

6.1 Aspetti generali e composizione politica

L'Irlanda è una Repubblica di tipo parlamentare. La [Costituzione del 1937](#) articola il [Parlamento](#) (*Oireachtas*) in modo bicamerale: una [Camera dei Rappresentanti](#) (*Dail Eireann*) ed un [Senato](#) (*Seanad Eireann*), un assetto bicamerale precostituito dal governo inglese e mantenuto dalla Costituzione del 1922, la prima dopo l'indipendenza. Benché una successiva riforma costituzionale sopprimesse il Senato, nel 1937 fu approvata l'attuale Costituzione, con aspetti semipresidenziali nella forma (il Presidente è eletto direttamente), ma parlamentare nella sostanza, nella quale il Senato veniva reistituito, con una composizione di tipo socio-professionale. La soppressione del Senato era durata così solo un anno, pur se la struttura della nuova Camera alta risultava profondamente diversa da quella originaria mutuata dal modello della Camera dei Lords.

Il tratto che così ancora oggi caratterizza il Senato irlandese è quello di una rappresentanza su base economica, se non corporativa (secondo alcuni ispirata alla dottrina cattolico-sociale, in più o meno aperta contrapposizione al Governo britannico protestante), e comunque dotata di poteri non in grado di contrapporsi al volere della Camera direttamente rappresentativa.

L'art. 18 della Costituzione dispone che le elezioni generali del *Seanad* hanno luogo non oltre 90 giorni dallo scioglimento della Camera. A norma dell'art. 16, quest'ultima Assemblea è eletta per un periodo massimo di sette anni dalla data della prima riunione: tale periodo può essere abbreviato con legge.

I membri del *Seanad* restano in carica - tranne che in caso di decesso, dimissioni, sopravvenuta incapacità - fino al giorno precedente le successive elezioni generali del *Seanad*.

Ciò può comportare che il Senato di prossima scadenza debba intervenire (nel modo più avanti descritto) su progetti di legge approvati dalla nuova Camera. Nei pochi casi in cui ciò è avvenuto il Senato ha per lo più confermato l'operato delle Camere, anche nei casi in cui il colore politico non fosse più lo stesso rispetto a quello del Governo.

6.2 Nomina ed elezione

Caratteristica peculiare del *Seanad* irlandese è dunque quella di essere un'assemblea a composizione mista, nel senso che parte dei membri di essa sono di nomina del Primo Ministro, parte sono eletti in rappresentanza di varie categorie socio-professionali e parte ancora sono eletti tra coloro che siano in possesso di un diploma di laurea.

Più in particolare, l'art. 18 della Costituzione dispone che il Senato è composto da 60 membri e che i requisiti di eleggibilità degli stessi sono quelli richiesti per l'eleggibilità all'altra Camera (ventuno anni di età ed assenza di cause di incapacità).

Le modalità di individuazione dei 60 membri sono le seguenti:

a) 11 membri sono designati dal neo-nominato Primo Ministro (*Taoiseach*), previo loro assenso, dopo la prima riunione della Camera neoeletta;

b) 6 membri sono eletti da coloro che posseggono un diploma di laurea rilasciato da una delle due Università dell'Irlanda⁷¹;

c) i restanti 43 membri (*panel-members*) sono eletti tra quanti figurano in cinque liste, composte da persone che hanno competenza specifica ed esperienza pratica nei seguenti settori: cultura e istruzione (5 membri), agricoltura (11 membri), lavoro (11 membri), industria e commercio (9 membri), amministrazione pubblica e servizi sociali (7 membri). Ciascuna lista è suddivisa in due sottogruppi (*sub-panel*); uno è composto dai candidati proposti da parlamentari (la nuova Camera e il Senato uscente) e l'altro da candidati designati da organizzazioni o associazioni sociali, professionali, sindacali o culturali⁷². L'importanza pratica dei sottogruppi consiste nel fatto che la legge garantisce a ciascuno di essi una quota (inferiore al 50%) minima di rappresentanza a prescindere dalla consistenza: ad esempio, degli 11 membri eletti dalla lista per l'agricoltura almeno quattro devono esser scelti da ciascun sotto-gruppo. La distribuzione dei membri avviene perciò in modo disproporzionale.

Il collegio elettorale incaricato di procedere all'elezione dei rappresentanti delle cinque categorie è formato da circa 1.000 membri e precisamente dai componenti del neo eletto *Dail*, dai senatori uscenti e dai membri dei consigli delle autonomie locali, eletti a suffragio universale. Le elezioni hanno luogo per scrutinio postale segreto e il voto è distinto per ciascuna delle cinque categorie. Il sistema elettorale è plurinomiale a un turno secondo il sistema del voto unico trasferibile: i seggi sono attribuiti secondo un meccanismo proporzionale, riassetando i voti non utilizzati agli altri candidati nell'ordine di preferenza indicato dall'elettore.

Benché potenzialmente il Senato potrebbe presentare, nella sua composizione e struttura, caratteristiche di specifica competenza tecnica e di possibile indipendenza dal prevalente circuito di rappresentanza politica, [è stato rilevato](#) che la non appartenenza partitica è solo teorica e che la composizione del Senato tende a riflettere quella della Camera.

⁷¹ E precisamente tre dai laureati dell'Università Nazionale d'Irlanda (Galway College, di tradizioni gaelica e cattolica) e tre dai laureati dell'Università di Dublino (Trinity College, di tradizione protestante). Tali membri sono, dunque, eletti con suffragio ristretto, ma diretto; le candidature devono essere presentate da due elettori di ciascuna università con l'approvazione di otto altri elettori e lo scrutinio ha luogo per corrispondenza

⁷² Registrati presso il Seanad Returning Officer. La registrazione è atto sottoposto a condizioni e procedure analitiche e al 1982 risultavano registrati 72 organizzazioni.

La composizione politica del 24esimo Seanad, come definito nelle ultime elezioni del 2011 è la seguente: Fine Gael: 20 (sostiene il Governo); Fianna Fáil: 14; Labour Party: 11; (sostiene il Governo); Sinn Féin: 3; Independents: 11; Vacant: 1.

6.3 Organizzazione

Ogni seduta del Seanad è governata da un Ordine del giorno preparato sotto la direzione del *Cathaoirleach* (Presidente del Senato). Esso contiene le mozioni e gli emendamenti di cui si prevede la trattazione, salvo quanto il Regolamento preveda possa essere trattato senza preavviso.

L'attuazione del programma di governo è proposta dal *Leader of the House* presso il Senato, che è un membro del partito di governo ed è nominato il Taoiseach (Primo ministro), ed approvata dall'Assemblea.

All'inizio della seduta, i Senatori possono chiedere la trattazione di questioni di loro interesse (*Matters on the Adjournment*) al Cathaoirleach, che seleziona quattro temi. Il senatore interessato può fare un discorso di quattro minuti e il ministro ha il diritto di replica per quattro minuti.

Il *Seanad* può autorizzare persone nella vita pubblica e civile a riferire al Seanad sulle loro aree di competenza, attraverso una selezione condotta da una Commissione per le petizioni pubbliche.

6.4 Funzioni e poteri

I costituenti del 1937 - creando una seconda Camera dalle caratteristiche più tecniche che politiche, il cui sistema di elezione difficilmente consente il formarsi, all'interno di esso, di maggioranze alternative a quella governativa - hanno voluto evitare che quest'ultima potesse trasformarsi in un "potere di resistenza" alla linea politica decisa dalla Camera e dal Governo.

Il *Seanad* non svolge alcun ruolo nella formazione del Governo né è legato ad esso dal rapporto di fiducia. Il Governo è responsabile solo di fronte al *Dail* (art. 28, comma 4, Cost.). Il Primo Ministro, il Vice Primo Ministro ed il Ministro delle Finanze devono essere, inoltre, membri del *Dail*; gli altri membri del Governo devono essere membri del *Dail* o del *Seanad*, ma questi ultimi non possono essere in numero maggiore di due (art. 28, comma 7, Cost.). L'utilizzo di questa che per il Governo si configura come mera possibilità è stata utilizzata solo [due volte in sessant'anni](#).

Il Primo Ministro è tenuto a dimettersi qualora non goda più della fiducia della maggioranza del *Dail*, di fronte al quale è responsabile. Il *Seanad* non ha né diritto di censura, né diritto di interpellanza, né può procedere ad un dibattito su dichiarazioni ufficiali del Governo. E' tuttavia facoltà discrezionale del Presi-

dente del Senato (*Cathaoirleach*) consentire la lettura in aula di dichiarazioni aggiuntive a quella del Governo.

Per quanto riguarda i rapporti con il Presidente dell'Irlanda, egli può essere messo in stato d'accusa per comprovata cattiva condotta da una delle due Camere, dunque anche dal *Seanad*, adottando una proposta di imputazione con la maggioranza di almeno i due terzi dei rispettivi componenti. Quella delle due Camere che non ha adottato la proposta di imputazione conduce o dispone un'inchiesta in merito, al termine della quale può essere approvata, sempre con la maggioranza di almeno i due terzi dei membri, una risoluzione che disponga la rimozione dalla carica (art. 12 della Costituzione).

Il Presidente del *Seanad*, insieme al Presidente del *Dail* ed al Presidente della Corte Suprema compongono, infine, la Commissione incaricata di esercitare temporaneamente i poteri del Presidente dell'Irlanda per il caso di assenza, impedimento, decesso, dimissioni, rimozione dalla carica, mancato esercizio delle funzioni da parte dello stesso (art. 14).

Le competenze affidate al *Seanad*, infatti, permettono ad esso di esercitare il ruolo di "Camera di riflessione", senza entrare in conflitto con la Camera o con il Governo e svolgendo un ruolo essenzialmente consultivo. [E' stato osservato](#) che questo consente maggiore libertà di azione al Senato.

6.4.1 Funzioni e poteri nel procedimento legislativo

I progetti di legge, dopo essere stati presentati al *Dail* (Camera), e da esso approvati, sono inviati al *Seanad*. Anche il *Seanad* può farsi promotore di un progetto di legge (esclusi i progetti di legge in materia finanziaria e i progetti di riforma costituzionale) che, una volta approvato, viene inviato al *Dail*. Qualora un progetto di legge di iniziativa del *Seanad* venga approvato con modifiche dal *Dail*, esso sarà considerato di iniziativa dello stesso *Dail*.

Tutti i progetti di legge devono essere esaminati dal *Seanad* per giungere all'approvazione definitiva. I progetti di legge possono essere presentati indifferentemente in uno dei due rami, salvo che i disegni di legge finanziaria (*Money bill*) e di revisione costituzionale che vanno presentati alla Camera.

La Costituzione stabilisce i limiti di tempo entro i quali il *Seanad* può prendere in esame i progetti di legge inviati dal *Dail*. Ad eccezione dei progetti di legge in materia finanziaria e dei progetti di legge "urgenti", tale periodo è di 90 giorni a partire dal momento dell'invio da parte del *Dail*, salvi i casi in cui, d'intesa tra le due Camere, venga concordato un più lungo periodo. Nel caso in cui il *Seanad* non approvi la legge o la respinga, ovvero l'approvi con emendamenti su cui il *Dail* non concorda, trascorsi 180 giorni ovvero un più lungo periodo, secondo quanto convenuto, la legge stessa, su decisione del *Dail*, sarà considerata approvata da ambedue le Camere nella forma elaborata dal *Dail* (art. 23 della Costituzione).

I progetti di legge in materia finanziaria (cioè progetti riguardanti esclusivamente questioni di carattere fiscale o relativi pubblica finanza ovvero a questioni subordinate o incidentali in campo finanziario) vengono pure essi inviati al *Seanad*, ma questo non può emendali, ma solo formulare delle raccomandazioni. I progetti devono esser restituiti non oltre 21 giorni dal loro rinvio e il *Dail* può non tener conto dei rilievi formulati in merito. Qualora il progetto di legge finanziaria non venga restituito trascorsi i 21 giorni, ovvero venga restituito con delle raccomandazioni di cui il *Dail* non ritenga di dover tener conto, la legge si riterrà approvata da ambedue le Camere allo spirare del periodo suddetto (art. 21).

La Costituzione (art. 22) si sofferma piuttosto analiticamente sulla natura dei progetti di legge in materia finanziaria (*money bill*), considerando la posizione particolarmente subordinata del Senato rispetto alla Camera. Seppure la "certificazione" che un disegno di legge è un *money bill* spetta al Presidente della Camera, 30 senatori possono richiedere al Presidente della Repubblica che la questione sia rimessa - sentito il Consiglio di Stato - ad una commissione bicamerale paritetica, presieduta da un giudice costituzionale che vota solo in caso di parità. L'avvio di tale procedura è una facoltà, non un obbligo del Presidente del Senato.

Rispetto ad alcuni progetti di legge (ad eccezione di quelli di revisione costituzionale) il *Taoiseach* (primo Ministro) può dichiarare che essi, a giudizio del Governo, rivestono carattere urgente, essendo necessari per la preservazione della quiete e della sicurezza pubblica, ovvero per far fronte ad una situazione di emergenza a livello nazionale o internazionale. In tal caso, i tempi per l'esame del progetto da parte del *Seanad* potranno essere accorciati nei termini fissati dal *Dail* d'intesa con il Presidente d'Irlanda e previa consultazione, da parte di quest'ultimo, con il Consiglio di Stato.

Qualora, entro i termini abbreviati, non venga raggiunto un unitario accordo tra le due Camere, la legge sarà ritenuta automaticamente approvata da ambedue le Camere alla scadenza anzidetta. Una legge approvata in tali condizioni può rimanere in vigore per soli 90 giorni, salvo il caso di specifico prolungamento approvato da ambedue le Camere (art. 24).

La maggioranza dei membri del Senato (mentre basta solo un terzo di quelli della Camera) può richiedere al Presidente della Repubblica di non firmare una legge, ma di renderla oggetto di un referendum o ragione di una nuova consultazione elettorale generale.

La revisione costituzionale è materia bicamerale: l'iniziativa deve essere presentata alla Camera, ma va discussa e approvata da entrambe le Camere; per entrare in vigore deve essere approvata con referendum popolare.

6.4.2 Funzioni e poteri nell'attività di indirizzo e controllo

I senatori membri di *Joint Committees* (commissioni bicamerali) hanno il potere di indirizzo e controllo sulle attività dei Ministeri del Governo, ivi inclusi gli aspetti di spesa.

6.4.3 Funzioni nei rapporti con l'Unione Europea

Per la trattazione degli affari relativi dell'Unione Europea il Parlamento irlandese si avvaleva fino al 2011 di due Commissioni bicamerali, sostituite a partire da tale anno dalla Commissione mista per gli Affari europei ([Joint Committee on EU affairs](#)) - composta da nove deputati e cinque senatori - alla quale è stata assegnata la generale supervisione dei rapporti con la UE, anche in una prospettiva attenta allo sviluppo di alcuni settori strategici.

Alle Commissioni parlamentari di merito (prevalentemente a carattere misto) è attribuita la competenza all'esame degli atti normativi europei, comprensiva del controllo sull'applicazione del principio di sussidiarietà.

6.5 Prospettive di riforma

E' stato calcolato che dal 1928 al 2006 siano stati pubblicati in Irlanda più di 10 rapporti ufficiali sulla riforma del Senato sulla riforma del Senato. Il più recente è stato pubblicato nell' Aprile del 2004 da un'apposita sottocommissione del Senato stesso. Il rapporto, intitolato "[Report on Seanad Reform](#)" aveva raccomandato l'abolizione del sistema dei *panel* e l'elezione diretta di 32 componenti, nel convincimento che "l'introduzione di un elemento sostanziale di elezione popolare diretta al Seanad è probabilmente il passo più significativo che può essere preso sia per aumentare la legittimità del Senato, sia per coinvolgere e interessare il pubblico molto di più in ciò che il Seanad fa." Le iniziative prese del Governo dell'epoca con tutti i partiti per dar seguito alle proposte del *Report* non sembrano aver sortito apprezzabili effetti istituzionali.

Più radicalmente, l'attuale governo irlandese ha presentato - nel Marzo del 2011 - un [programma](#) che comprende, nell'ambito di più articolate misure (anche di riforma costituzionale), una proposta di abolizione del *Seanad*. La proposta è supportata dai partiti della coalizione e dal Sinn Féin, mentre il Fianna Fáil ha annunciato che si opporrà al progetto, per sostenere piuttosto una proposta di riforma.

Nel giugno 2013 è stato presentato dal Governo il disegno di legge n. [63/2013](#), recante la trentaduesima modifica della Costituzione, che prevede l'abolizione del Senato e le conseguenti modifiche di coordinamento al testo costituzionale. Tale disegno di legge è attualmente in esame presso il Senato, dopo una prima lettura del *Dáil*: come ogni revisione della Costituzione, al termine dell'*iter*

parlamentare, la modifica sarà sottoposta a *referendum* popolare, previsto nell'autunno del 2013⁷³.

⁷³ Per gli sviluppi successivi al 15 luglio 2013 si veda il capitolo 8 della Parte II.

7. PAESI BASSI

7.1 Aspetti generali e composizione politica

I Paesi Bassi sono una monarchia parlamentare dal 1848. Il monarca ha il ruolo di Capo dello Stato ed esercita funzioni essenzialmente di tipo cerimoniale, rappresentando, allo stesso tempo, una figura di arbitro *super partes* tra le fazioni politiche⁷⁴. Il re, oltre a promulgare le leggi, svolge un ruolo nella formazione del Governo: procede infatti alle consultazioni dei *leader* dei partiti rappresentati nella Camera bassa, nonché dei Presidenti delle Camere e del Vicepresidente del Consiglio di Stato, e quindi nomina, di sua iniziativa, una figura politica di alta levatura (il cd. *informateur*) con il compito di verificare quali partiti sono disposti a formare il Governo che, dato il contesto politico ed il sistema elettorale proporzionale, è sempre di coalizione. In caso di esito positivo dei colloqui, il re nomina il primo Ministro incaricato (normalmente il capo del partito di maggioranza relativa), su proposta del quale vengono poi nominati i Ministri. La descritta procedura non è dettata dalla Costituzione o da norme di legge, ma è fondata quasi esclusivamente sulla base di consuetudini e convenzioni costituzionali.

Il Consiglio dei Ministri è formato da un numero di Ministri che varia fra tredici e sedici e un numero minore di *State Secretaries*. Il Capo del governo è il primo Ministro, con poteri non superiori a quelli di un *primus inter pares*.

Il Governo è politicamente responsabile nei confronti del Parlamento (*Staten-Generaal*), organo legislativo bicamerale, formato da una Camera bassa ed una Camera alta. La prima, *Tweede Kamer*, è composta da 150 membri, eletti, con un mandato di quattro anni, a suffragio universale diretto (in base ad una [legge elettorale](#) di tipo proporzionale). La seconda, *Eerste Kamer*, ha 75 membri eletti, di norma ogni quattro anni, a suffragio indiretto dai consigli legislativi delle dodici province in cui è diviso il Paese.

La Costituzione assegna formalmente un ruolo importante ad entrambi i rami, dotati del potere legislativo, di inchiesta, di indirizzo politico e di bilancio. Tuttavia le regole del procedimento legislativo - che non attribuiscono alla Camera alta (*Eerste Kamer*) né il potere di iniziativa né quello di emendamento - e la prassi costituzionale hanno relegato la *Eerste Kamer* in una posizione secondaria, sostanzialmente di "camera di riflessione", assegnando invece un ruolo decisamente predominante alla *Tweede Kamer*, la quale peraltro ha la

⁷⁴ Il 30 aprile 2013 la Regina Beatrice del casato degli Orange – Nassau (la dinastia regnante dalla seconda metà del Cinquecento) ha abdicato in favore del figlio primogenito Guglielmo Alessandro. Beatrice d’Olanda era in carica dall’aprile del 1980. Si ricorda che Regno dei Paesi Bassi include anche le isole delle Antille Olandesi Curaçao, Sint Marteen e Aruba.

rappresentanza diretta del corpo elettorale. A testimonianza di tale assetto, va osservato che i membri della *Eerste Kamer* in linea di massima non sono politici "di professione" ma svolgono altre attività, e ricevono un'indennità di funzione pari all'incirca a un quarto di quella spettante ai membri dell'altro ramo del Parlamento.

La politica olandese si basa tradizionalmente sulla coalizione di più forze politiche e sul raggiungimento di un largo consenso sulle misure da adottare di volta in volta, il che può comportare effetti non positivi sulla durata delle compagini governative. Una "stabile instabilità" è infatti ciò che, ormai da qualche tempo, caratterizza i governi olandesi. Nell'aprile 2012 si è consumata la quinta crisi di governo da dieci anni a questa parte, quando l'esecutivo guidato dal premier liberale Mark Rutte ha perso l'appoggio esterno del partito di estrema destra PVV di Geert Wilders.

Si è così approdati alle elezioni per la Camera bassa svoltesi il 12 settembre 2012 (le quarte elezioni anticipate consecutive). La competizione elettorale è stata segnata dal confronto tra partiti filo europeisti e partiti "eurofobi": i risultati hanno premiato i primi. Il Partito Popolare per la democrazia e la libertà (VVD) del *premier* uscente Mark Rutte ha ottenuto il 26,6% dei voti e 41 seggi (su 150); al secondo posto si è attestato il Partito del Lavoro con il 24,8% e 38 seggi. I partiti collocati ai due estremi dello spettro politico olandese hanno invece subito un arretramento: a sinistra, il Partito Socialista (SP) è arrivato al 9,6% ottenendo 15 seggi, mentre a destra il Partito per la Libertà (PVV) di Wilders è passato dal 15,5% e 24 seggi, al 10,1% e 15 seggi. Anche i democristiani di Appello Cristiano Democratico (CDA) hanno perso consensi, riducendo i seggi da 21 a 13.

Dopo 47 giorni di negoziati tra i due partiti usciti vincitori (si tratta di una sorta di record, considerando i tempi di formazione dei governi olandesi) è stato raggiunto l'accordo che ha permesso la nascita del nuovo esecutivo. Il neo Consiglio dei Ministri ha prestato giuramento davanti alla Regina Beatrice il 5 novembre 2012.

Le ultime consultazioni elettorali si sono tenute il 23 maggio 2011 per il Senato ed il 12 settembre 2012 alla Camera, con i seguenti risultati:

SOMMARIO DEI RISULTATI DELLE ELEZIONI DEL 23 MAGGIO 2011 AL SENATO

LISTE	SEGGI
Partito popolare per la libertà e la democrazia (VVD)	16
Partito del lavoro (PvdA)	14
LISTE	SEGGI
Gruppo cristiano - democratico (CDA)	11
Partito della libertà (PVV)	10
Partito socialista (SP)	8
Democrazia 66 (D66)	5
Sinistra-Verde	5
Unione Cristiana	2
Partito per gli animali ((PvdD)	1
Partito riformista (SGP)	1
Partito "50più"	1
Gruppo indipendente del Senato	1
TOTALE	75

SOMMARIO DEI RISULTATI DELLE ELEZIONI DEL 12 SETTEMBRE 2012 ALLA CAMERA

LISTE	SEGGI
Partito popolare per la libertà e la democrazia (VVD)	41
Partito del lavoro (PvdA)	38
Gruppo cristiano - democratico (CDA)	13
Partito della libertà (PVV)	15
Partito socialista (SP)	15
Democrazia 66 (D66)	12
Sinistra-Verde	4
Unione Cristiana	5
Partito per gli animali ((PvdD)	2
Partito riformista (SGP)	3
Partito "50più"	2
Gruppo indipendente del Senato	0
TOTALE	150

7.2 Elezioni

Come detto, i 150 deputati della *Tweede Kamer* sono eletti a suffragio universale diretto con un sistema proporzionale, basato sul metodo D'Hondt, che prevede una soglia di sbarramento dello 0,67% a livello di circoscrizione.

I 75 senatori sono invece eletti indirettamente dai membri degli Stati Provinciali, le assemblee legislative delle dodici province che vengono anch'esse rinnovate ogni quattro anni, in contemporanea per tutte le province. Circa tre mesi dopo le elezioni delle assemblee provinciali, i rappresentanti di queste si riuniscono per eleggere i 75 membri del Senato, il cui mandato dura quattro anni.

L'elettorato attivo e passivo, sia per la Camera bassa che per la Camera alta, spetta a ciascun cittadino che abbia compiuto il diciottesimo anno di età.

Per quanto riguarda le incompatibilità ([art. 57 Cost.](#)), i membri della *Eerste Kamer*, non possono essere contemporaneamente deputati; in generale tutti i parlamentari non possono ricoprire la carica di Ministro, Segretario di Stato, né essere membro del Consiglio di Stato, della Corte dei conti, dell'*Ombudsman* Nazionale, della Corte Suprema, né essere Procuratore generale o Avvocato generale presso la Corte medesima. L'art. 71 della Costituzione stabilisce solo il principio dell'insindacabilità dei parlamentari per le opinioni espresse nell'esercizio delle loro funzioni strettamente parlamentari.

7.3 Organizzazione

In entrambi i rami del Parlamento il rispettivo regolamento prevede che gli eletti in una stessa lista siano considerati all'inizio della legislatura come facenti parte di un unico gruppo parlamentare, e ciò anche se vi è un solo eletto, in tal modo consentendo la formazione di gruppi mono-personali, purché corrispondenti a partiti ([art. 23 Reg. della *Eerste Kamer*](#)). Gruppi parlamentari nuovi possono peraltro essere costituiti anche nel corso della legislatura, previa comunicazione al Presidente. Pertanto, sebbene all'inizio della legislatura i gruppi corrispondono alle forze che si sono confrontate alle elezioni, è possibile poi ai singoli parlamentari disporsi diversamente, attraverso una comunicazione formale. Attualmente nella *Eerste Kamer* vi sono undici gruppi.

Al presidente della Camera alta insieme al Consiglio degli anziani - che comprende i capi dei gruppi parlamentari - spetta la competenza ad organizzare i lavori. Il Presidente determina anche il numero dei componenti delle [Commissioni](#), la cui competenza per materia corrisponde sostanzialmente a quella dei ministeri. In particolare il numero delle Commissioni del Senato è pari a 13: Interni e Alti Consigli di Stato/Affari generali e della Camera della Regina, Affari Esteri della Difesa e dello Sviluppo, Economia, Affari europei, Finanza, Immigrazione e asilo, Infrastrutture Ambiente e Territorio, Relazioni,

Istruzione Cultura e Scienze, Affari sociali e occupazione, Sicurezza e giustizia, Petizioni, Salute benessere e sport.

7.4 Funzioni e poteri

La Costituzione olandese non contiene alcuna esplicita disposizione sulla responsabilità politica del Governo di fronte al Parlamento, limitandosi a stabilire ([art. 65 Cost.](#)) che l'Esecutivo deve formulare annualmente una dichiarazione di politica generale davanti alle due Camere riunite in Stati Generali. Tuttavia, pur in assenza di ogni regola scritta, il Governo risulta comunque responsabile dinanzi ad entrambe le Camere. Pertanto, il Senato, come la Camera bassa, può, attraverso l'approvazione di specifiche mozioni, negare la fiducia al Governo e costringerlo a dimettersi; la formale posizione paritaria dei due rami parlamentari nei rapporti con il Governo è del resto confermata dalla possibilità che l'Esecutivo ha di sciogliere entrambe le Camere. Si è già detto però come l'assetto effettivamente sancito dalla costituzione cd. materiale veda una netta prevalenza, sia nel rapporto di fiducia che nel procedimento legislativo, della *Tweede Kamer*. Nella prassi il Senato ha, in rari casi, colpito con voto di sfiducia soltanto singoli membri del Governo.

Entrambi i rami del Parlamento possono esercitare il controllo sull'azione dell'Esecutivo avvalendosi di quattro classici strumenti: il potere di bilancio, il potere d'interpellanza; il potere di interrogazione, il potere d'inchiesta. La funzione di controllo è peraltro svolta assai più puntualmente dalla Camera bassa (*Tweede Kamer*), mentre al Senato si sostanzia in un controllo più generico sulle linee guida dell'azione del Governo e sulla coerenza dei suoi programmi.

7.4.1 Funzioni e poteri nel procedimento legislativo

Per quanto riguarda il procedimento legislativo, i membri della *Eerste Kamer* non hanno potere di iniziativa, essendo questo riservato ai parlamentari della c.d. "seconda Camera".

Formalmente il Senato può solamente approvare o rigettare *in toto* un progetto di legge, non avendo i suoi membri diritto di emendamento. Tuttavia non di rado i dibattiti che vi si svolgono contribuiscono a chiarire l'interpretazione della legge, soprattutto a vantaggio della relativa giurisprudenza. Inoltre il Governo tiene spesso conto delle critiche del Senato a progetti di legge da esso presentati: consapevole che un suo voto negativo comporterebbe la loro definitiva mancata approvazione, il Governo ricorre non di rado alla presentazione di un progetto di legge supplementare (c.d. "novella") che tiene conto delle osservazioni dei senatori.

Dopo l'approvazione di un progetto di legge da parte della *Tweede Kamer* - che può nominare uno o più deputati relatori con il compito di illustrare il disegno di legge presso l'altro ramo - il relativo testo viene trasmesso alla *Eerste Kamer*, che si pronuncia

su di esso in seduta plenaria previo esame in Commissione. Se il testo viene rigettato non esiste la possibilità di navetta né procedura di conciliazione tra le due Camere: l'opposizione del Senato corrisponde ad un veto definitivo. Nella pratica comunque questa ipotesi non si è quasi mai verificata.

Il medesimo procedimento viene seguito per l'approvazione della legge di bilancio: anche in questo caso la *Eerste Kamer* ha un teorico potere di veto.

In materia di revisione costituzionale, il progetto di legge segue, in un primo tempo, la procedura legislativa ordinaria. Successivamente, se il testo è adottato da entrambe le Camere, la Camera bassa si scioglie ed hanno luogo le elezioni legislative. Dopo le elezioni, la nuova Camera e i componenti della Prima Camera si riuniscono per deliberare sul testo adottato in prima lettura. La revisione costituzionale è posta in essere se ottiene la maggioranza dei due terzi dei voti espressi.

7.4.2 Funzioni e poteri nell'attività di indirizzo e di controllo

Il potere ispettivo viene esercitato dalla *Eerste Kamer* attraverso la posizione di interrogazioni scritte al Governo, anche se questa procedura non è adottata di frequente, e peraltro non sono previste, a differenza che nell'altro ramo, sedute dedicate alle interrogazioni orali.

La Camera alta dispone del potere di istituire Commissioni di inchiesta, così come la *Tweede Kamer* e gli Stati generali riuniti, al fine di approfondire fatti specifici, anche interrogando persone sotto formale giuramento. Va detto però che la *Eerste Kamer* non ha mai esercitato il potere di istituire tali Commissioni.

Inoltre le Camere possono esprimere, tramite l'approvazione di mozioni, indirizzi concernenti le linee politiche da adottare in determinati ambiti o argomenti.

Il Presidente del Senato presiede gli Stati Generali, ovvero l'Assemblea congiunta della *Eerste Kamer* e della *Tweede Kamer*. In questa sede viene approvata la legge che consente il matrimonio del Re e del suo erede, o che esclude una persona dalla successione ereditaria e ne nomina un'altra. Le due Camere riunite decidono anche in relazione all'eventuale incapacità del Re ad esercitare le proprie prerogative. L'autorizzazione preventiva degli Stati Generali è inoltre richiesta per la dichiarazione di guerra e per deliberare la pace, oltre che per decidere il mantenimento dello stato di emergenza.

7.4.3 Funzioni nei rapporti con l'Unione Europea

In campo internazionale la Camera alta interviene a pieno titolo nel procedimento di ratifica e di denuncia dei trattati, salvo alcune eccezioni stabilite dalla legge ([articolo 91 della Costituzione](#)). La *Eerste Kamer* partecipa alla procedura di controllo sull'applicazione del principio di sussidiarietà negli atti normativi europei ed in generale è assai presente nella discussione delle politiche relative all'Unione europea. In sede di assemblea, con la partecipazione

del Governo, si svolge un dibattito annuale sull'Europa, mentre un certo numero di convegni sono organizzati dal Senato per approfondire rilevanti temi europei.

7.5 Proposte di riforma

Non risulta che siano state avanzate proposte di riforma relative al Senato nell'ambito del dibattito pubblico.

8. POLONIA

8.1 Aspetti generali e composizione politica

La Polonia è una repubblica parlamentare caratterizzata da un bicameralismo nettamente differenziato e dal rilevante ruolo del Presidente della Repubblica.

Quest'ultimo è eletto direttamente dal popolo ogni cinque anni e condivide il potere esecutivo con il Presidente del Consiglio e con i Ministri, con compiti rilevanti in materia di politica estera e di difesa; inoltre dispone di un potere di veto (superabile) sulle leggi approvate e può chiedere su di esse un controllo preventivo di legittimità costituzionale.

Il Primo Ministro è scelto dal Presidente della Repubblica ma deve godere la fiducia della sola camera bassa (*Sejm*). Questa, eletta al pari del Senato ogni quattro anni, è dotata di poteri nettamente prevalenti per quanto attiene sia al procedimento legislativo che alla funzione di indirizzo politico.

Il Senato, abolito durante il regime comunista, è stato ripristinato nel 1989 e, ai sensi dell'articolo 97 della Costituzione, entrata in vigore nel 1997, comprende oggi 100 senatori eletti a suffragio universale diretto in altrettante circoscrizioni ad unico seggio. La *Sejm* o Dieta comprende 460 membri eletti a suffragio universale diretto con [sistema proporzionale](#) in circoscrizioni multi-seggio, con una soglia di accesso del 5% per i singoli partiti e dell'8% per le coalizioni.

La [Polonia](#) presenta un sistema multipartitico: tradizionalmente i governi sono formati da coalizioni di partiti nessuno dei quali gode di una maggioranza parlamentare assoluta.

La composizione politica delle due camere, a causa del diverso sistema elettorale e del numero dei seggi assai minore del Senato, è alquanto differenziata, nel senso che nella Dieta è rappresentato un più ampio spettro di forze politiche, mentre nel Senato è privilegiata la rappresentanza dei due partiti principali; tale differenziazione tuttavia non ha effetti sugli equilibri di governo, atteso anche il fatto che il Senato non è soggetto attivo del rapporto di fiducia.

Le ultime elezioni, svoltesi nell'ottobre 2011, hanno visto la vittoria del partito [Piattaforma Civica](#) di [Donald Tusk](#), che è stato confermato [Primo Ministro](#). E' la prima volta che un partito riesce ad aggiudicarsi due mandati consecutivi dalla nascita del sistema democratico nel 1989. Il nuovo Governo è sorto sulla base della confermata alleanza tra Piattaforma civica e il più piccolo Partito popolare polacco.

I risultati delle ultime elezioni tenutesi il 9 ottobre 2011 sono di seguito riportati.

LISTE	VOTI	%	SEJM	+/-	SENATO	+/-
Piattaforma Civica	5.474.237	39,18	207	-2	63	+3
Diritto e Giustizia	4.250.419	29,89	157	-9	31	-8
Movimento Palikot	1.422.856	10,02	40	+40	0	-
Partito Popolare Polacco	1.188.740	8,36	28	-3	2	+2
Alleanza Sinistra Democratica	1.173.963	8,24	27	-26	0	0
La Polonia è la più importante	311.955	2,19	0	-	0	-
Congresso della Nuova Destra	151.084	1,06	0	-	0	-
Unione Laburista	78.405	0,55	0	-	0	-
Destra della Repubblica	35.169	0,24	0	-	0	-
Minoranza Tedesca	28.014	0,20	1	-	0	-
Polonia Nostra Patria	9.733	0,05	0	-	0	-
Indipendenti					4	+3
TOTALE	14.369.503		460		100	

Fonti: [Commissione Elettorale Polacca](#)

8.2 Elezioni

Le elezioni per entrambi i rami del Parlamento si tengono normalmente ogni quattro anni.

Le elezioni tenutesi nel 2011 sono state le prime ad essere regolate dal nuovo [Codice Elettorale](#) che ha introdotto notevoli cambiamenti nella procedura di voto. In particolare, per quanto riguarda il Senato è stato introdotto un sistema con [collegi uninominali](#) maggioritari: viene eletto il candidato che ottiene il maggior numero dei voti. I collegi sono ritagliati in modo da assicurare una tendenziale uniformità del numero dei votanti, privilegiando il principio democratico rispetto a quello della territorialità. In precedenza vigeva un sistema maggioritario a turno unico e voto multiplo non trasferibile articolato in 40 circoscrizioni plurinominali (da due a quattro seggi).

Immodificato è rimasto invece il sistema elettorale per la *Sejm*, di tipo proporzionale (metodo D'hondt), sulla base di liste di partito, in 41 circoscrizioni pluriseggio, con una soglia di accesso del 5% per i partiti singoli e dell'8% per le coalizioni (limiti che non si applicano alle liste di candidati delle minoranze etniche).

Per il Senato il diritto attivo di voto spetta a ciascun cittadino polacco che abbia compiuto i 18 anni di età. Il diritto di voto passivo spetta invece, a ciascun cittadino polacco che abbia compiuto i 30 anni di età.

Per il Sejm il diritto attivo di voto spetta a ciascun cittadino polacco che abbia compiuto i 18 anni di età. Il diritto di voto passivo spetta invece, a ciascun cittadino polacco che abbia compiuto i 21 anni di età.

Gli articoli [103 e 108 della Costituzione](#), stabiliscono l' incompatibilità del mandato di senatore con talune cariche, tra le quali quelle di Presidente della Banca nazionale di Polonia e di Difensore civico.

Per il mandato di deputato vigono le medesime incompatibilità previste per la carica di senatore.

E' inoltre prevista l'ineleggibilità alla carica di senatore per i giudici, i procuratori, i funzionari del servizio civile, i soldati in servizio attivo, i funzionari di polizia e i funzionari di servizi di sicurezza dello Stato, i consiglieri e i membri del Consiglio di Amministrazione o i dirigenti di tutte le branche dei poteri territoriali. La carica di senatore risulta invece compatibile con le funzioni di ministro e vice ministro.

Il senatore gode, per tutta la durata del mandato ed anche successivamente ad esso, del diritto all'immunità parlamentare al fine di garantirgli la protezione e l'indipendenza necessarie ad una corretta esecuzione del mandato.

8.3 Organizzazione

Sono organi del Senato: il Presidente ("*Maresciallo*"), il Consiglio di Presidenza, il Consiglio degli Anziani e le Commissioni. Sia il Presidente che i Vice Presidenti sono revocabili dall'Assemblea.

Tra le competenze spettanti al Presidente vi è quella di stabilire il calendario dei lavori del Senato, dopo aver sentito il Consiglio degli anziani. Quest'ultimo, composto dal Presidente, dai Vicepresidenti e dai senatori che rappresentano i gruppi, è l'organo incaricato della cooperazione tra i gruppi parlamentari su temi connessi con l'attività e lo svolgimento dei lavori del Senato.

I lavori del Senato si svolgono, nella fase istruttoria, in seno a [Commissioni](#), attualmente presenti in numero di sedici, con competenze divise per materia. Possono essere nominate altresì Commissioni speciali su questioni di particolare interesse.

In Polonia, esiste una normativa non particolarmente restrittiva in tema di costituzione dei gruppi parlamentari ed è diffusa una condotta parlamentare estranea a pratiche di frammentazione politica: infatti, i gruppi parlamentari sono in numero limitato, sia alla Camera (quattro gruppi) che al Senato (solo due).

I [regolamenti parlamentari](#) polacchi conoscono due forme di aggregazione politica in Parlamento, una principale - il gruppo - una ulteriore e di minor rilievo - il "raggruppamento". Alla Camera per formare un gruppo parlamentare servono almeno 15 deputati, per un raggruppamento almeno 3.

Nel Senato ([articolo 21 del regolamento del Senato](#)) per la formazione di un gruppo servono almeno 7 senatori, per un raggruppamento almeno 3. Non vi sono altre regole che riguardano la vita di un gruppo, né è prevista l'autorizzazione di qualche organo parlamentare per la creazione di un gruppo. In pratica, sono gli statuti interni dei gruppi a vietare ai propri membri di appartenere ad altri gruppi. L'unica condizione richiesta nei regolamenti parlamentari è che i gruppi informino il Presidente d'Assemblea sulla relativa composizione interna e disciplina.

La modificazione dei gruppi parlamentari è una pratica nota, sia nella forma del passaggio di un parlamentare da un gruppo ad un altro, sia nella forma dell'abbandono del proprio gruppo per sedere come "indipendente".

8.4 Funzioni e poteri

La *Sejm* svolge un ruolo predominante rispetto al Senato, il quale partecipa alla funzione legislativa con poteri ridotti rispetto alla camera bassa ed è escluso dal rapporto di fiducia e dalla funzione di controllo del potere esecutivo.

In base all'articolo 130 della [Costituzione](#), davanti alle due camere riunite - che costituiscono l'Assemblea Nazionale - viene prestato il giuramento del Presidente della Repubblica. Inoltre, l'Assemblea Nazionale è competente a dichiarare l'incapacità permanente del Presidente della Repubblica a esercitare la propria funzione per motivi di salute con deliberazione assunta dai due terzi dei componenti (art. 131 Cost.). Infine, il Presidente della Repubblica può essere messo in stato di accusa in seguito ad una delibera dell'Assemblea Nazionale, approvata con la maggioranza dei due terzi dei componenti, su richiesta di almeno 140 membri su 560, cioè un quarto del totale (art. 145 Cost.). L'Assemblea Nazionale è presieduta dal Presidente della Dieta o, in sua assenza dal Presidente del Senato.

L'articolo 125 della Costituzione prevede che un referendum popolare su temi di interesse nazionale può essere indetto su iniziativa della *Sejm* ovvero del Presidente della Repubblica, in quest'ultimo caso con il necessario consenso del Senato.

Il Presidente del Senato o trenta senatori sono tra i soggetti abilitati⁷⁵ ad esperire un ricorso di fronte alla Corte Costituzionale affinché questa giudichi sulla conformità di una legge o di un trattato internazionale alla Costituzione.

8.4.1 Funzioni e poteri nel procedimento legislativo

Nell'ambito dell'esercizio del potere legislativo, al Senato, spettano le seguenti funzioni:

- iniziativa legislativa;

⁷⁵ Cfr. artt. 188 e 191 della Costituzione. Gli altri soggetti titolari di tale facoltà sono: il Presidente della Repubblica, il Presidente della Dieta, il Presidente del Consiglio dei ministri, cinquanta deputati, il Primo Presidente della Corte Suprema, il Presidente del Tribunale Amministrativo Supremo, il Procuratore Generale, il Presidente della Corte dei Conti, il Portavoce dei Diritti Civili. Gli organi normativi delle unità di amministrazione territoriale, gli organi nazionali dei sindacati e delle organizzazioni dei datori di lavoro, le chiese e le unioni confessionali, il Consiglio Nazionale della Magistratura, chiunque i cui diritti costituzionalmente garantiti siano stati violati, possono ricorrere nel caso in cui l'atto normativo riguardi questioni che rientrano nel loro ambito di attività.

- diritto di emendamento;
- potere di intervenire sia nella procedura legislativa ordinaria, sia in quella speciale relativa ai disegni di legge costituzionale, alla ratifica dei trattati internazionali ed all'approvazione della legge con la quale si delibera il bilancio.

Secondo [l'articolo 118 della Costituzione](#), l'iniziativa legislativa spetta: ai deputati, al Senato, alla Dieta, al Presidente della Repubblica, al Consiglio dei ministri nonché a centomila cittadini aventi il diritto di voto alla Dieta. Ogni proposta di legge deve essere accompagnata dall'illustrazione degli effetti finanziari della sua attuazione. In base al [Regolamento della Dieta](#), i progetti di legge d'iniziativa dei deputati possono essere presentati o da una Commissione (che deve prendere un'apposita decisione in merito) o da un gruppo di deputati di almeno 15 componenti⁷⁶. Il procedimento per formalizzare la presentazione di un disegno di legge da parte del Senato è piuttosto complesso, articolandosi in tre fasi, e avviene su iniziativa di una Commissione o di 10 senatori⁷⁷. Se l'iniziativa legislativa è adottata, la proposta di legge è trasmessa alla Dieta corredata di documenti che ne indicano gli effetti finanziari e la conformità al diritto dell'Unione europea: un rappresentante del Senato è autorizzato a partecipare ai lavori della Dieta. Ogni progetto di legge è esaminato prima dalla Dieta nel corso di tre letture. La Dieta approva le leggi con una maggioranza semplice in presenza di almeno la metà dei deputati, l'approvazione definitiva deve sempre avvenire in Assemblea. La proposta di legge approvata dalla Dieta è trasmessa al Senato che ha trenta giorni di tempo per esaminare la proposta. Il Senato può approvare il progetto, approvarlo con emendamenti o rigettarlo; se il Senato non prende nessuna decisione entro il predetto termine, la legge si considera approvata nel testo accolto dalla Dieta. Va osservato che alla Dieta il Governo può sempre presentare emendamenti e, prima della conclusione della seconda lettura, può ritirare un proprio disegno di legge. Al contrario, al Senato il Governo non può formalmente presentare emendamenti che devono essere sempre firmati da un senatore.

Se il progetto è stato approvato dal Senato, o se questo non si è pronunciato, la fase parlamentare termina e la legge è trasmessa per la firma al Presidente della Repubblica. Se il Senato ha respinto il progetto o proposto modifiche, la decisione è trasmessa alla Dieta che ne avvia l'esame in sede di Commissione ovvero direttamente in Assemblea. Un senatore relatore, rappresentante la Commissione che ha trattato la proposta, può partecipare ai lavori della Dieta. In conformità [all'articolo 121, comma 3 della Costituzione](#), la delibera del Senato che respinge la legge o gli emendamenti proposti dal Senato si considerano approvati se la Dieta non li respinge con la maggioranza assoluta dei voti in presenza di almeno la metà dei deputati. Non è previsto un termine entro il quale la Dieta deve esprimersi. Sembra doversi dedurre che, fintantoché la Camera bassa non si esprime con una votazione, non possa ritenersi soddisfatta la

⁷⁶ Cfr. articolo 29 del [Regolamento della Dieta](#).

⁷⁷ Cfr. articolo 76 del [Regolamento del Senato](#).

condizione (negativa) necessaria per l'approvazione implicita, consistente nella mancanza della maggioranza assoluta dei voti e della presenza della metà dei deputati.

Terminata la fase parlamentare, il Presidente della Dieta sottopone il progetto di legge approvato alla firma del Presidente della Repubblica entro un termine di 21 giorni. Tuttavia, il Presidente può deferire la legge al Tribunale Costituzionale affinché si pronunci sulla sua legittimità costituzionale ([art. 122 Cost.](#)). Se il Tribunale riconosce la legittimità della legge, il Presidente della Repubblica è tenuto a firmarla. Se l'incompatibilità con la Costituzione riguarda solo alcune norme della legge separabili dal resto, il Presidente della Repubblica, dopo essersi consultato con il Presidente della Dieta, può firmare la legge omettendo le norme dichiarate costituzionalmente illegittime oppure può restituire la legge alla Dieta affinché siano eliminate le incompatibilità. Sebbene non sia specificato nella Costituzione, anche il Senato è coinvolto in tale fase. Infatti, il Senato può introdurre emendamenti al testo approvato dalla Dieta. Tali emendamenti devono riferirsi alle incompatibilità con la Costituzione ed alle modifiche necessarie per rimuoverle⁷⁸.

In alternativa con la richiesta di pronuncia da parte del Tribunale Costituzionale, il Presidente della Repubblica può trasmettere la legge alla Dieta con la richiesta motivata di riesaminarla ([art. 122, comma 5 Cost.](#)). La Dieta può approvare nuovamente la legge nel medesimo testo con la maggioranza dei tre quinti dei voti. In tal caso il Presidente della Repubblica non può più rivolgersi al Tribunale Costituzionale e deve, entro sette giorni, firmare la legge e disporre la pubblicazione. In base all'articolo [123 della Costituzione](#), il Consiglio dei Ministri può dichiarare l'urgenza di un disegno di legge governativo, ad eccezione dei disegni di leggi tributarie, di leggi relative all'elezione del Presidente della Repubblica, della Dieta, del Senato, nonché degli organi di amministrazione territoriale, di leggi che disciplinano il regime e la competenza delle autorità pubbliche e dei codici. Il Parlamento non può pronunciarsi sulla fondatezza dell'urgenza del progetto. In tal caso il Senato ha quattordici giorni dalla trasmissione del testo per pronunciarsi sulla proposta di legge approvata dalla Dieta ed il termine per la firma della legge da parte del Presidente della Repubblica è di sette giorni.

Non esistono Commissioni di conciliazione per superare le divergenze tra i due rami del Parlamento. L'unica forma di raccordo è costituita dalla presenza di un deputato relatore nei lavori del Senato o di un senatore relatore nei lavori della Dieta, i quali possono prendere la parola ma, ovviamente, non possono votare.

In materia di bilancio l'iniziativa legislativa spetta esclusivamente al Governo, che presenta alla Dieta il disegno di legge non oltre tre mesi prima dell'inizio dell'anno di bilancio ([artt. 221 e 222 Cost.](#)). Le prerogative del Senato sono ulteriormente limitate giacché dispone di soli venti giorni, anziché gli ordinari

⁷⁸ Cfr. articolo 72 del [Regolamento del Senato](#).

trenta, per esaminare la legge e non può respingerla ma solo proporre emendamenti (art. 223 Cost.).

I poteri del Senato sono viceversa maggiori nella procedura di **revisione costituzionale**. Infatti, i disegni di legge costituzionale possono essere presentati da un quinto dei deputati, dal Senato o dal Presidente della Repubblica; la prima lettura avviene sempre alla Dieta. La legge deve essere approvata nell'identico testo dalla Dieta, con una maggioranza dei due terzi dei voti, e dal Senato a maggioranza semplice, in un intervallo non superiore ai sessanta giorni.

Nel caso in cui si intenda modificare le norme dei capitoli I (Repubblica), II (Libertà, diritti e doveri dell'uomo) o XII (Modifica della Costituzione) della Costituzione, i soggetti titolari del diritto di iniziativa possono chiedere di espone un referendum di conferma entro 45 giorni dalla delibera da parte del Senato. La richiesta è indirizzata al Presidente della Dieta. La modifica della Costituzione è approvata se la maggioranza dei votanti si è espressa a favore. Non è previsto un quorum di validità del referendum. La legge costituzionale è sottoposta alla firma del Presidente della Repubblica, il quale è obbligato a firmarla entro ventuno giorni dalla data della presentazione.

[L'articolo 90 della Costituzione](#) prevede un procedimento speciale per l'autorizzazione alla **ratifica dei trattati internazionali** che trasferiscono le competenze degli organi del potere statale ad organizzazioni od organi internazionali. Sono possibili due procedure, la cui scelta spetta alla Dieta con deliberazione a maggioranza assoluta dei voti. La prima consiste nell'approvazione da parte delle due Camere con la maggioranza dei due terzi dei voti in ciascuna deliberazione: si tratta di una procedura che risulta aggravata rispetto a quella necessaria per modificare la Costituzione. Infatti, se alla Dieta è richiesta la stessa maggioranza (i due terzi), al Senato la maggioranza necessaria è ancora più alta (due terzi invece che la maggioranza semplice). La seconda procedura consiste invece nell'indizione di un referendum.

8.4.2 Funzioni e poteri nell'attività di indirizzo e controllo

Come detto, il Senato non dispone di poteri di controllo sull'operato del Governo. L'approvazione del Senato è però necessaria per la nomina, da parte della Dieta ([articolo 209 della Costituzione](#)), del [Difensore](#) dei diritti dei cittadini e del Presidente della Corte dei Conti (art. 205 Cost.). Inoltre, il Senato nomina due membri del Consiglio nazionale di Radiodiffusione e Televisione (art. 214 Cost.); tre membri del Consiglio di Politica Monetaria (art. 227 Cost.)⁷⁹; due senatori come membri del Consiglio Nazionale della Magistratura (art. 187 Cost.).

⁷⁹ Il Consiglio di Politica Monetaria è un organo della Banca Nazionale Polacca.

8.4.3 Funzioni nei rapporti con l'Unione Europea

I rapporti con l'Unione europea sono disciplinati nella Sezione ottava del [regolamento del Senato](#), recante "Procedure in materie relative all'appartenenza della Polonia all'Unione europea" e dagli [articoli 89 e 90 della Costituzione](#) per quanto riguarda la ratifica dei trattati internazionali.

In particolare, il Senato partecipa all'esame di questioni connesse con l'adesione della Polonia all'Unione europea. In base al trattato di Lisbona, che ha dato maggiori poteri ai parlamenti nazionali nel processo legislativo comunitario, il Senato ha il diritto, tra l'altro, di inviare i propri pareri sulle infrazioni riscontrate nell'applicazione del principio di sussidiarietà da parte di un progetto di atto legislativo dell'Unione europea.

8.5 Proposte di riforma

In Polonia il nuovo codice elettorale è entrato in vigore nel mese di gennaio 2011 e al momento non ci sono proposte di riforma.

9. REGNO UNITO

9.1 Aspetti generali

La *House of Lords* ha aspetti assai peculiari nell'ambito delle istituzioni parlamentari contemporanee.

Per secoli, infatti, la composizione di tale assemblea non si è fondata nemmeno in parte sul principio democratico, giacché i Lord venivano scelti dal sovrano, oppure ereditavano la loro carica. Nel corso del tempo, tuttavia, la discrezionalità regia si è via via attenuata, essendo la nomina preceduta da una consultazione tra Primo ministro, leader dell'opposizione e leader degli altri partiti.

Più recentemente, almeno dagli anni '70 del secolo scorso, le proposte di riforma della Camera dei *Lords* e il relativo dibattito sono stati un tema di notevole rilievo e dibattito.

Nel rinviare al *par.* 5 di questo capitolo per ulteriori informazioni, si può già qui osservare come una concreta e significativa modifica della tradizionale struttura di questa Camera si sia avuta nel 1999 con l'adozione, dopo lungo dibattito, del *House of Lords Act* che portò all'abolizione dell'ereditarietà del titolo di 'Pari' (*Peer*). L'*House of Lords Act* ha rappresentato l'apertura di una prima fase di riforma, cancellando tutti i Pari di diritto ereditario tranne 92, nella prospettiva di fare della *House of Lords* una Camera completamente elettiva. Tuttavia il processo di riforma ha proceduto finora con una certa lentezza ed i progetti presentati nello scorso decennio non hanno mai trovato approvazione definitiva. L'ultimo progetto [è stato ritirato dal Governo](#) nel settembre del 2012.

9.2 Composizione e nomina

La *House of Lords* è attualmente composta di 764 membri che hanno pieno titolo all'esercizio delle funzioni parlamentari. Vi sono altri titolari della carica di *Peer* che, non essendo abilitati per vari motivi a sedere in Parlamento, non vengono conteggiati nel numero dei membri attivi. La maggior parte dei *Lords* attuali - circa 650 - sono nominati a vita sulla base di un'autocandidatura o di una proposta del Primo ministro sottoposta al vaglio di una *Lord Appointment Committee*, e successivamente convalidata con un atto della Corona.

L'istituzione della *House of Lords Appointments Commission* è stata varata per rendere efficace e trasparente il controllo su questo tipo di nomina ed è avvenuta nel 2000, dopo l'adozione del *House of Lords Act*. La Commissione è un organo indipendente con l'incarico di valutare le candidature da sottoporre alla Corona (sulla base di [criteri](#) precisi). Questo organo svolge in parte funzioni che erano attribuite al Primo ministro, per quanto riguarda l'individuazione e la scelta di personalità ritenute meritevoli della nomina. Essendo strutturata per essere

indipendente da orientamenti politici e trasparente nelle procedure, i nomi indicati da questa Commissione vengono chiamati "Lord popolari", spesso non appartengono né all'aristocrazia né alla carriera politica e non fanno parte di alcun partito. Dal suo insediamento, la Commissione ha proposto una sessantina di nomi, molti dei quali sono ritenuti generalmente rappresentativi del mondo accademico, della cultura, della scienza, dell'economia, della diplomazia. Quando vengono nominati, i membri della *House of Lords* non cessano di esercitare le loro professioni, ma continuano a svolgere le rispettive attività portando all'interno del Parlamento la loro esperienza e il loro bagaglio professionale.

Fanno parte della House anche 25 Vescovi anglicani che, in forza della loro carica nella Chiesa d'Inghilterra, siedono di diritto in Parlamento. Essi perdono questo diritto non appena decadono dalla loro funzione ecclesiastica (per motivi d'età). Infine, vi sono i già ricordati membri di diritto ereditario, conservati in via transitoria dopo la riforma del *House of Lords Act 1999*. Tale legge ha abolito il privilegio dell'aristocrazia di tramandare di padre in figlio il diritto di partecipare e votare nel Parlamento. Tuttavia un emendamento ha consentito di mantenere - in attesa di una ulteriore riforma - 92 *hereditary peers*, scelti per elezione tra i membri dell'aristocrazia. In caso di morte di uno di essi si tengono le cosiddette *by-elections*, allo scopo di mantenerne inalterato il numero.

Il titolo di *Life Peer* può anche essere attribuito ad un parlamentare proveniente dalla *House of Commons* alla fine del suo mandato, oppure agli ex-ministri o agli ex-Presidenti della *House of Commons*.

I membri della *House of Lords* devono aver compiuto 21 anni di età ed essere cittadini britannici o di uno dei paesi del *Commonwealth* britannico. Non possono sedere alla *House of Lords* le persone sottoposte ai vincoli del *Bankruptcy restriction order* o dichiarate in bancarotta ai sensi dell'*Insolvency Act* del 1986, e nemmeno coloro che sono stati condannati per il reato di tradimento. La condanna per altri crimini è incompatibile con l'esercizio delle funzioni parlamentari solo in caso di detenzione, perché rende fisicamente impossibile partecipare alle sedute, ma non priva il condannato della qualità di membro del Parlamento. I membri che non possono prendere parte ai lavori per qualunque motivo, legato ai loro impegni, alla loro salute, alla loro condizione, possono chiedere il *Leave of Absence*, che ne 'sospende' la condizione di membri del Parlamento. Per poter tornare in attività devono dare un avviso di almeno tre mesi.

9.3 Organizzazione

I *Lords* si organizzano in gruppi corrispondenti più o meno ai grandi raggruppamenti politici della Nazione: Laburisti, Conservatori, Liberali. I membri prendono posto a seconda della posizione occupata dal gruppo cui fanno capo. Il partito di Governo e i partiti di opposizione hanno ciascuno un loro *leader* e hanno dei capigruppo (che si chiamano *whips*) che organizzano il

lavoro, nonché un portavoce che prende la parola e prende posto in un seggio prominente.

I membri che non appartengono a un partito ma sono completamente indipendenti vengono chiamati *crossbenchers* ed hanno un *convenor* (uno che fa da punto di riferimento) ma non hanno un capogruppo (*whip*).

Se pure i *Lords* si raggruppano in linea di massima attorno alle principali formazioni politiche, nessuno di essi fa capo ad un collegio. Inoltre, la composizione mista della *House of Lords* ne garantisce una configurazione politica sostanzialmente diversa dalla Camera dei comuni. La presenza dei *crossbenchers* rende difficile che un partito possa assumere una posizione dominante, mentre la nomina a vita assicura ai Pari una certa indipendenza nei confronti dei partiti. La presenza dei *crossbenchers* fa sì che meno della metà dei *Lords* sia normalmente attribuibile al partito di maggioranza.

Il Presidente (*The Lord Speaker*) è una figura introdotta nel 2005 dalla riforma costituzionale. Si tratta di una figura eletta dai membri della Camera dei *Lords* per un periodo di cinque anni, rinnovabile solo una volta. La prima elezione di un *Lord Speaker* si è tenuta il 4 luglio del 2006. In precedenza le funzioni erano svolte dal *Lord Cancelliere*.

Il *Lord Speaker* è una figura istituzionalmente imparziale e neutra: una volta eletto lo *speaker* rappresenta solo la Camera che presiede e, se appartiene ad un partito politico, ne esce. Non prende posizione e non partecipa alle votazioni in aula. Presiede le sedute, rappresenta la Camera nelle occasioni ufficiali, nelle cerimonie, all'estero, nei rapporti con istituzioni equivalenti di parlamenti stranieri, presiede la Commissione amministrativa che supervisiona gli aspetti finanziari della gestione della *House of Lords*, organizza le relazioni con il pubblico per far conoscere all'esterno il lavoro dell'istituzione. Lo *Speaker* è assistito da vice presidenti che lo sostituiscono quando è necessario. Il Presidente non ha formalmente il potere di gestire lo svolgimento dei lavori della Camera, e perciò non organizza le sedute, l'ordine del giorno o gli interventi; interviene quando è necessario garantire l'ordine delle sedute e proclamare le votazioni. Si può osservare che - per un principio di carattere generale ([*Companion to the Standing Orders and Guide to the proceedings of the House of Lords, chapter 4, rule 4.01*](#)). - la *House of Lords* ha un sistema di autoregolamentazione. L'ordine e l'osservanza delle regole sono così responsabilità della Camera stessa, di tutti i membri presenti in aula.

Una figura di rilievo anche procedurale nella *House of Lords* è il *Leader of the House*, che è sostanzialmente il rappresentante permanente del Governo presso la Camera. Egli coordina gli altri rappresentanti dell'esecutivo presenti alle sedute e i capigruppo o i rappresentanti dei gruppi politici. Organizza il rapporto tra Governo e Camera, rappresenta le posizioni dell'esecutivo e formula proposte procedurali.

Il programma di lavoro della Camera dei *Lords* viene deciso sulla base di accordi (*agreements*) tra i capigruppo dei partiti (compreso anche il capo del

gruppo dei *crossbenchers* (che non sono un partito) e il rappresentante del Governo.

Come le altre Camere, anche la *House of Lords* organizza i suoi lavori in Commissioni (*Committees*) ciascuna delle quali competente su specifici temi. I membri delle commissioni vengono designati da un apposito organo istituito all'interno della Camera dei Lords, denominato *Committee of Selection* che seleziona e sottopone all'assemblea i nomi dei membri dei vari *committees* e la composizione degli uffici di presidenza. Nella *House of Lords* ci sono cinque *Selected Committees*, competenti per queste cinque aree tematiche: Unione Europea, Scienza e tecnologia, Comunicazione, Affari costituzionali, Affari economici. Essi vengono istituiti *ex-novo* all'inizio di ogni sessione parlamentare. Occasionalmente possono essere istituiti *Committees* con competenze diverse dalle cinque principali.

Sulla *European Union Committee* v. par. 4.3.

9.4 Funzioni e poteri

La *House of Lords* svolge funzioni legislative, di indirizzo e controllo sull'attività del Governo e rappresenta un luogo di confronto di idee. La funzione più rilevante è quella di contribuire all'esame e all'approvazione della legislazione, ma altrettanto importante risulta l'attività di controllo sull'esecutivo, tanto che le sedute della *House of Lords* sono sempre aperte dalle interrogazioni al Governo e dalla discussione su temi di politica generale di attualità.

Anche nel Regno Unito il rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento è alla base del funzionamento delle istituzioni. Solo la *House of Commons* però, esprime la fiducia al nuovo Governo che si insedia (il Governo è generalmente formato da membri del Parlamento inclusi i componenti della *House of Lords*). Tuttavia, in ogni momento il Governo può chiedere di votare il sostegno ad una questione (di fiducia) dichiarata *matter of confidence*.

In epoca moderna, risulta solo un caso in cui è stata votata - nella *House of Lords* - una [confidence motion](#) (mozione di sfiducia), presentata dall'opposizione e respinta a larga maggioranza il 1 dicembre 1993.

In generale, in questa sede una semplice sconfitta in una votazione non compromette il rapporto fiduciario tra le istituzioni. Nella *House of Lords* il Governo è stato battuto 48 volte tra il 2010 e il 2012, ma [la casistica](#) è variabile: nel 2002-2003 è successo 88 volte, nel 2000-2001, 2 volte.

L'insufficiente sostegno parlamentare ad una questione di fiducia, che sia posta dal Governo o nasca dal Parlamento, comporta la rottura del rapporto fiduciario solo nel caso che ciò avvenga nella *House of Commons*.

Può essere osservato che la *House of Lords*, avendo una composizione la cui origine non è propriamente politica, spesso esprime posizioni più critiche, indipendenti nei confronti della politica del Governo di quanto possa avvenire nella Camera bassa, più caratterizzata dai vincoli di partito.

9.4.1 Funzioni e poteri nel procedimento legislativo

I progetti di legge possono essere presentati dal Governo o da membri di una qualunque delle due Camere, e devono essere approvati nello stesso testo da entrambe per poter ricevere il *Royal assent* e divenire *Acts of the Parliament*. L'iter legislativo non si differenzia sostanzialmente da altri modelli costituzionali: la Camera che esamina per prima un testo lo modifica nel corso di un procedimento che comprende l'esame in commissione, la relazione in assemblea e l'introduzione di emendamenti che devono essere approvati anche dall'altra Camera, finché si raggiunge un accordo su un unico testo.

Ci sono però delle differenze tra le due Camere, differenze fissate con due importanti atti ([*Parliament Acts 1911 e 1949*](#)) che hanno definito i poteri della *House of Lords* per quanto riguarda l'attività legislativa. In primo luogo, i progetti di legge di carattere finanziario (*money bills*) cioè quelli che riguardano l'imposizione o la modifica di tasse o autorizzano spesa pubblica o l'assunzione di debito pubblico devono essere presentati alla Camera dei Comuni, dove ricevono la qualifica formale di 'money bill' con un atto specifico dello *Speaker*. In quanto progetti di legge, essi vengono trasmessi all'esame della *House of Lords* ma, se entro un mese non vengono approvati, ricevono comunque il *Royal Assent* ed entrano in vigore. In secondo luogo, l'iter dei progetti di legge trasmessi dai Comuni alla Camera dei Lords può essere sospeso da quest'ultima per un periodo di un anno. Se, entro quel periodo, i Lords non procedono all'esame del *draft bill*, e questo viene nuovamente approvato dai Comuni nella sessione successiva, esso risulta comunque adottato in via definitiva anche senza il consenso della Camera alta. Solo i progetti di legge originati dalla stessa *House of Lords*, quelli che prolungano la durata di una legislatura, i *Private Bills* (che riguardano interessi privati di individui o gruppi), o i progetti di legge che sono stati trasmessi meno di un mese prima dello scadere della legislatura devono sempre ricevere l'approvazione formale anche da parte della *House of Lords*.

9.4.2 Funzioni e poteri nell'attività di indirizzo e controllo

Fino alla fine del mese di luglio 2009 la Camera dei Lords ha costituito anche la Corte Suprema di appello del Paese, operando per tutto il Regno Unito nei casi di giustizia civile, e per l'Inghilterra, il Galles e l'Irlanda del Nord per i casi di giustizia penale. I *Law Lords*, 12 magistrati o avvocati altamente qualificati, venivano nominati dalla Corona su parere del Primo ministro; lo svolgimento di funzioni giudiziarie li rendeva incompatibili con la funzione parlamentare (*disqualified*), così che essi non erano neanche contati tra i membri della Camera.

Dal 1° ottobre 2009, in virtù del *Constitutional reform Act 2005*, è stata istituita nel Regno Unito una Corte Suprema separata dal potere legislativo. I dodici *Law Lords* ne sono membri, e allo scadere del loro mandato possono tornare a far parte della *House of Lords*. I giudici che saranno nominati dopo di loro invece non avranno la titolarità del seggio parlamentare.

9.4.3 Funzioni nei rapporti con l'Unione Europea

La già citata *European Union Committee* è un organo dove il rapporto tra Parlamento e Governo si dispiega attraverso una continua attività di indirizzo e controllo del primo sul secondo e di scambio di informazioni.

Ai sensi del punto 10.64 [del Regolamento](#), oltre al normale controllo della Commissione, i *Lords* esercitano i poteri previsti in ragione del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, entrato in vigore il 1° dicembre 2009.

Nel più recente aggiornamento del Regolamento è inclusa una risoluzione - approvata il 30 marzo 2010 - che impegna il Governo a non manifestare accordo con nessuna iniziativa in seno al Consiglio dei Ministri UE prima che la Commissione parlamentare abbia espresso il suo parere in merito (*Scrutiny reserve resolution*, Regolamento, *Appendice L*⁸⁰). Eventuali scostamenti dell'operato del Governo dalle indicazioni espresse dal Parlamento devono essere motivate entro precisi termini. Dal canto suo, la Commissione fornisce periodicamente agli uffici del Governo tutti gli elementi circa il grado di avanzamento del lavoro di esame dei documenti che le sono sottoposti, in un documento chiamato [Progress of scrutiny](#) pubblicato due volte al mese quando il Parlamento è in sessione.

L'attività della *Committee* si sviluppa su due versanti: da un lato la partecipazione al processo normativo comunitario in fase ascendente, attraverso l'esame dei documenti comunitari preliminari alla legislazione e il lavoro - concertato con il governo - per influire su questa legislazione, e dall'altro il controllo continuo dei temi europei e delle decisioni degli organi comunitari che producono ricadute sulla vita e sull'attività dei cittadini britannici. La commissione infatti promuove indagini su molti argomenti di attualità comunitaria che abbracciano i più vari aspetti. Nel periodo più recente i temi economici sono stati al centro dell'attenzione della Commissione, che ha aperto, ad esempio, [un'indagine](#) sulle implicazioni che avrebbe per il Regno Unito l'attuazione di una completa unione economica e monetaria.

La Commissione è un organo notevolmente articolato: la sua attività si svolge infatti attraverso sei *sub-committees*: - affari economici e finanziari; - mercato interno, lavoro e infrastrutture; - affari esterni dell'UE; - agricoltura, pesca, energia e ambiente; - giustizia, istituzioni e protezione dei consumatori; - affari interni europei, istruzione e salute. Essi svolgono un'attività intensa e conducono i loro lavori parallelamente su una pluralità di argomenti. Essi vengono coordinati e supervisionati dalla Commissione plenaria, che ha anche il compito di tenere i rapporti con il governo, approvare le relazioni dei *sub-committees* e condurre indagini su materie 'trasversali'. Per il meccanismo di rinnovo ad ogni sessione della composizione e delle competenze delle commissioni parlamentari

⁸⁰ Regolamento, p. 260.

accade che alcuni argomenti transitino nell'agenda di un altro *sub-committee*, come per esempio il commercio internazionale è passato all'inizio della sessione 2012-2013 dal *sub committee* 'affari economici' a quello 'relazioni esterne'.

9.5 Proposte di riforma

La modernizzazione e la democratizzazione della *House of Lords* attraverso la riforma innanzi tutto della sua composizione sono state oggetto di ampio dibattito per molti anni. Nel 1999 il Governo laburista di Blair riuscì ad ottenere il risultato di far approvare l'*House of Lords Act* che sanciva l'abolizione della titolarità della carica per diritto ereditario. Si trattava di un primo passo sulla via della trasformazione di questa Camera in istituzione elettiva. L'anno dopo, nel 2000, fu pubblicato un Libro bianco del Governo (*Modernizing Parliament: reforming the House of Lords*) e fu insediata una Commissione per elaborare proposte di riforma da sottoporre, in una successiva fase, all'esame di un organo bicamerale incaricato di selezionare le proposte. Infatti le proposte governative, contenute in un secondo Libro bianco (*The House of Lords, completing the reform*) e le proposte elaborate in seno ai partiti Conservatore e Laburista per snellire e rendere elettiva la Camera alta, trasformandola in un Senato, furono oggetto dei lavori di un *Joint Committee on Lords reform* che vi dedicò due anni e produsse una relazione contenente una serie di opzioni alternative tra loro che prevedevano sia la possibilità di rendere completamente elettiva la Camera alta, prospettando vari sistemi elettorali per una diversa rappresentatività e una diversa composizione dell'organo, sia la possibilità di renderla solo parzialmente elettiva. Il Parlamento (sia la Camera dei comuni che la Camera dei Lords) si mostrò contrario alle varie soluzioni proposte e rimandò al Governo il compito di nuove iniziative. Il Governo Blair non era favorevole ad una seconda Camera perfettamente uguale alla prima e si mise al lavoro per un altro documento, un *consultation paper* dal titolo *Constitutional reform: next steps for the House of the Lords (2003)*. Tuttavia, di fronte all'opposizione di entrambe le Camere del Parlamento il progetto fu ufficialmente abbandonato nel 2004.

Durante la campagna elettorale del 2005 sia il Partito Laburista, sia il Partito Conservatore, sia i Liberal-democratici inserirono nei loro programmi la riforma della Camera dei Lords. All'inizio del 2007 il Governo pubblicò un nuovo Libro bianco: *The House of Lords: a Reform*, nel quale proponeva una seconda Camera con poteri e composizione diverse dalla Camera dei comuni; ridimensionata (540 membri), eletta direttamente con un sistema di liste aperte, e a composizione ibrida, dove almeno il 20% dei componenti risultasse nominato, non eletto, e quindi politicamente indipendente. Anche in questo caso la proposta governativa, dibattuta in Parlamento, non passò, soprattutto per l'opposizione dei Lords, che rigettavano l'opzione di trasformarsi in Camera elettiva anche solo parzialmente. Comunque il tema della riforma della *House of Lords* è entrato ampiamente nel progetto di riforma costituzionale presentato dal Governo nel 2009 che

prevedeva la definitiva abolizione della trasmissione ereditaria del titolo di Pari, l'introduzione di norme circa i casi di dimissioni oppure di sospensione e di espulsione dei membri dalla *House of Lords*. L'atto fu approvato come *Constitutional reform and Governance Act 2010*, ma le disposizioni riguardanti la *House of Lords* furono espunte dalla versione definitiva.

Una nuova proposta avanzata anche dal Governo attualmente in carica ([House of Lords reform Bill 2012](#)) è stata rigettata in sede parlamentare e il 3 settembre 2012 il Governo ha dichiarato di avere definitivamente ritirato la bozza del testo.

La [riflessione della dottrina](#) su questo lungo e complesso processo è stata assai ampia e riflette la articolazione delle analisi e delle proposte.

10. REPUBBLICA CECA

10.1 Aspetti generali e composizione politica

La Repubblica Ceca, ai sensi della [Costituzione](#) adottata il 16 dicembre 1992, ha una forma di governo parlamentare, con un Presidente della Repubblica⁸¹ che dal 2011 è eletto direttamente dal popolo ed al quale sono attribuiti poteri di rappresentanza, di veto sulle leggi, di scioglimento della Camera dei deputati, di controllo delle Forze armate e di nomina dei giudici della Corte Suprema.

Il Parlamento nazionale è improntato ad un bicameralismo imperfetto ritagliato sul modello della Carta costituzionale del 1920. La precedente realtà statale della Cecoslovacchia, prima della separazione ufficiale con la Slovacchia avvenuta il 1 gennaio 1993, aveva conosciuto a partire dal 1948 un sistema monocamerale, cui ha fatto seguito, con le riforme federali introdotte nel 1986, un bicameralismo paritario.

L'attuale Parlamento ceco si compone di due Camere rappresentative, la [Camera dei deputati \(*Poslanecká Sněmovna*\)](#) ed il [Senato \(*Senát*\)](#).

Il Governo nazionale, ai sensi dell'articolo 68 della Costituzione, è responsabile nei confronti della sola Camera dei deputati ed è tenuto, dopo la sua nomina, a presentarsi entro trenta giorni al suo cospetto per ottenerne la fiducia.

La Camera bassa, rinnovata ogni quattro anni, è composta di 200 deputati, eletti con un sistema proporzionale con soglie di sbarramento. Essa esercita un ruolo prevalente nella funzione legislativa essendo dotata, per quanto riguarda le leggi ordinarie, del potere di superare l'eventuale dissenso del Senato.

Il Senato si compone di 81 membri eletti a suffragio universale diretto, con sistema maggioritario a doppio turno, e aventi un mandato di sei anni. Ogni due anni si procede al rinnovo di un terzo dei seggi (artt. 16 e 18 Cost.). Partecipa alla funzione legislativa come camera di seconda lettura, con potere di emendamento; solo per alcune tipologie di leggi, tra cui quelle costituzionali e quelle elettorali, è in posizione pariordinata rispetto alla Camera dei deputati. Il Senato dispone tuttavia di rilevanti funzioni di controllo e di partecipazione alle più rilevanti decisioni soprattutto in materia di politica estera.

Le ultime elezioni svolte per la Camera bassa si sono tenute il 28 e 29 maggio 2010 ed hanno attribuito seggi ai seguenti partiti:

[Partito Socialdemocratico ceco](#) (*Česká strana sociálně demokratická - CSSD*), affiliato al Partito del Socialismo europeo, 56 seggi;

[Partito Democratico Civico](#) (*Občanská demokratická strana - ODS*), di impronta conservatrice e liberale, 53 seggi;

⁸¹ Presidente della Repubblica in carica, dopo le elezioni del gennaio 2013, è Miloš Zeman, ex esponente del Partito Socialdemocratico ceco, e fondatore nel 2009 del [Partito dei diritti civili](#) (*Strana Práv Občanů - SPOZ*), attualmente privo di rappresentanza parlamentare alla Camera dei deputati.

[Tradizione, Responsabilità Prosperità 09](#) (*Tradice Odpovědnost Prosperita 09* - TOP09), di impronta conservatrice e nato dalla scissione dall'Unione Democratica e Cristiana, 41 seggi;

[Partito Comunista di Boemia e Moravia](#) (*Komunistická strana Čech a Moravy* - KSCM), 26 seggi;

[Partito degli Affari Pubblici](#) (*Věci veřejné - VV*), orientato a destra e fautore di strumenti di democrazia diretta a partire da un largo utilizzo di internet, 24 seggi.

La spaccatura, avvenuta nel maggio del 2012, del Partito degli Affari Pubblici in conseguenza delle accuse di corruzione mosse al suo *leader*, già ministro dei Trasporti, [Vít Bárta](#), ha portato alla nascita alla Camera dei deputati del partito dei [Democratici Liberali](#) (*Liberální demokraté* - LIDEM) che attualmente annovera 8 deputati.

Diversi sono gli equilibri politici del Senato. Le ultime elezioni per il rinnovo di un terzo dei senatori, avvenute il 12 e 13 ottobre 2012 (primo turno) ed il 19 e 20 ottobre 2012 (secondo turno), hanno visto il consolidarsi del gruppo dei socialdemocratici.

I [gruppi parlamentari](#) (*Senátorské kluby*) attualmente presenti nell'aula del Senato sono quelli del Partito Socialdemocratico ceco (45 membri), del Partito Democratico Civico (15 membri), del gruppo per la Ricostruzione della democrazia- Unione democratico cristiana e Indipendenti (9 membri), del gruppo dei Sindaci e di Ostravak (5 membri), del gruppo del Partito dei diritti dei cittadini, del Partito comunista e dei Boemi del Nord (5 membri) e due senatori indipendenti.

Il Governo del Paese risultante dal quadro politico della Camera dei deputati e che ne ha ottenuto la fiducia, è presieduto da Petr Nečas, *leader* del Partito Democratico Civico, sostenuto, oltre che dal richiamato ODS, anche dal partito "Tradizione, Responsabilità Prosperità 09" (TOP 09), dallo stesso Partito degli Affari Pubblici (VV) e dal gruppo dei Democratici Liberali. Il 17 giugno 2013, tuttavia, il premier ceco ha annunciato l'intenzione di dimettersi a seguito di vicende di rilievo giudiziario. Nečas ha altresì reso noto che avvierà consultazioni per la formazione di un nuovo governo guidato da un esponente del suo stesso partito.

10.2 Elezioni

La Camera dei deputati è eletta ogni quattro anni con un sistema proporzionale che prevede soglie di sbarramento differenziate, crescenti dal 5% dei voti validi a livello nazionale nel caso di un singolo partito fino al 20% per una coalizione composta da quattro o più partiti. Il sistema elettorale prevede la suddivisione del Paese in quattordici circoscrizioni elettorali ("regioni elettorali") e consente a

ciascun elettore di poter esprimere fino a quattro voti di preferenza. I seggi sono distribuiti ai partiti o alle coalizioni più votate sulla base del metodo D'Hondt.

L'elettorato attivo è di 18 anni, quello passivo è di 21 anni per la Camera dei deputati e di 40 per il Senato.

Le elezioni per il Senato, ai sensi della legge 247/1997 sulle elezioni per il Parlamento della Repubblica ceca, si svolgono secondo un sistema maggioritario (art. 18 Cost.) a doppio turno: in ciascuna delle 81 circoscrizioni in cui è suddiviso il territorio (una per ciascun senatore da eleggere), risulta eletto al primo turno chi ottiene la maggioranza assoluta dei voti; altrimenti, si svolge un secondo turno tra i due candidati più votati, prevalendo quello che ottenga la maggioranza relativa. Ogni due anni si procede al rinnovo di un terzo dei seggi (artt. 16 e 18 Cost.) del Senato, che si connota dunque come organo permanente che non può essere sciolto.

La carica di senatore (così come quella di deputato) è incompatibile con l'esercizio del mandato presidenziale, con le funzioni di giudice e con altre funzioni determinate dalla legge (art. 22 Cost.). Nessuno può essere membro contemporaneamente di entrambe le Camere del Parlamento (art. 21).

Il descritto sistema elettorale tende a favorire l'elezione al Senato di un certo numero di amministratori locali e ciò conseguentemente determina una particolare attenzione dell'organo nei confronti di disegni di legge che tocchino gli interessi del territorio: è questo un aspetto che avvicina la Camera alta ceca a quella francese.

10.3 Organizzazione

La sfera di autonomia del Senato appare ridotta dal fatto che il suo Regolamento, a differenza di quello della Camera, deve essere approvato con una legge, quindi con il consenso della Camera bassa (art. 40 Cost.).

Il Senato, come la Camera, si riunisce in sessione permanente. E' possibile la sospensione dei lavori fino ad un massimo di 120 giorni all'anno su decisione dell'assemblea. Tale interruzione può essere abbreviata su domanda del Presidente della Repubblica, del Governo o di un quinto dei senatori.

L'elezione del Presidente avviene a maggioranza assoluta dei senatori presenti. Il numero dei Vicepresidenti è determinato dal Senato. Attualmente vi sono un primo Vicepresidente e altri tre Vicepresidenti.

Il Senato si articola in Commissioni e Comitati. Le Commissioni sembrano avere un carattere di specialità e si distinguono dai Comitati in quanto possono essere costituite solo se le competenze loro assegnate ricadono nelle attribuzioni di più di un Comitato, oppure vanno oltre quelle di qualunque organo del Senato (sezione 43,1 della legge n. 107 del 1999 sul regolamento del Senato). Inoltre le Commissioni possono essere composte, oltre che da senatori, anche da esterni.

La legge sul regolamento prevede espressamente la costituzione di due Comitati: il Comitato organizzativo e il Comitato sul mandato e le immunità.

Il [Comitato organizzativo](#) (Comitato sull'agenda e le procedure, con 13 membri) è presieduto dal Presidente del Senato; ne sono membri di diritto i Vicepresidenti, mentre gli altri membri sono nominati secondo il principio di rappresentanza proporzionale. Esso si occupa della definizione del calendario dei lavori parlamentari, dell'assegnazione delle mozioni ai Comitati, delle modifiche alla legge sul regolamento e alla legge sui rapporti tra le due Camere.

Il [Comitato sul mandato e le immunità](#) (con 13 membri) si occupa della verifica delle elezioni, delle questioni disciplinari e inerenti all'immunità dei parlamentari.

Attualmente il Senato conta altri sette Comitati.⁸²

Le Commissioni sono sei.⁸³

I senatori possono riunirsi in gruppi parlamentari in base al partito o al movimento politico di appartenenza. E' necessario un minimo di cinque senatori per formare un gruppo. Gli indipendenti o i senatori appartenenti a gruppi o movimenti che non raggiungono il requisito numerico richiesto per la formazione di un gruppo, possono formare un proprio gruppo a sé stante o confluire in un gruppo esistente. In ogni caso, i senatori che non aderiscono ad un gruppo o che non facciano più parte di un determinato gruppo, ne possono formare un altro. Quest'ultimo, però, non ha diritto alla rappresentanza proporzionale negli organi del Senato ove prevista dal regolamento.

10.4 Funzioni e poteri

Il Senato ceco è escluso dal rapporto fiduciario con il Governo, che spetta solo alla Camera bassa, e partecipa alla funzione legislativa con un ruolo non paritario rispetto alla Camera, disponendo di un potere emendativo che però può essere annullato da quest'ultima. Tuttavia l'assenso del Senato è necessario per l'approvazione delle leggi costituzionali, di autorizzazione alla ratifica dei principali trattati e accordi internazionali, per la dichiarazione dello stato di guerra e di emergenza, per l'invio delle forze militari all'estero. Il Senato inoltre è titolare di rilevanti funzioni di controllo e di supplenza istituzionale.

⁸² Essi sono: il [Comitato per gli affari legali e costituzionali](#) (10 membri), il [Comitato sul trasporto, l'agricoltura e l'economia](#) (11 membri), il [Comitato sulla pubblica amministrazione, lo sviluppo regionale e l'ambiente](#) (11 membri), il [Comitato sull'educazione, la scienza, la cultura, i diritti umani e le petizioni](#) (11 membri), il [Comitato sugli affari esteri, la difesa e la sicurezza](#) (12 membri), il [Comitato sugli affari europei](#) (10 membri), il [Comitato sulla salute e la politica sociale](#) (11 membri).

⁸³ La [Commissione permanente sui concittadini residenti all'estero](#) (15 membri), la [Commissione permanente sulle attività di cancelleria del Senato](#) (9 membri), la [Commissione permanente sullo sviluppo rurale](#) (16 membri), la [Commissione permanente sui media](#) (15 membri), la [Commissione permanente sulla Costituzione e i regolamenti parlamentari](#) (10 membri), la [Commissione sull'elezione](#) (8 membri).

10.4.1 Funzioni e poteri nel procedimento legislativo

Nel Parlamento ceco l'iniziativa legislativa spetta al Senato nel suo complesso, ad ogni deputato, ad ogni gruppo della Camera dei deputati, al Governo, agli organi di governo delle ripartizioni territoriali superiori. Tutti i progetti di legge sono presentati in prima lettura alla Camera dei deputati (art. 41, Cost.). Il bilancio dello Stato è esaminato dalla sola Camera dei deputati, pur avendo il Senato la competenza ad esaminare gli altri disegni di legge in materia finanziaria.

Il Senato può esercitare un potere di emendamento o di rigetto delle leggi votate dalla Camera, entro 30 giorni dalla trasmissione del progetto (art. 46 Cost.). Se il Senato non si esprime entro il suddetto termine, la legge si considera approvata; il medesimo effetto si produce nel caso in cui il Senato decida di non deliberare sulla proposta di legge (art. 48 Cost.).

In caso di rigetto da parte del Senato, il progetto di legge deve essere adottato dalla Camera dei deputati con un voto a maggioranza dei componenti (art. 47 Cost.), anziché con l'ordinaria maggioranza semplice.

Qualora il Senato abbia approvato proposte di emendamento, il progetto di legge è esaminato dalla Camera dei deputati inizialmente nella versione approvata dal Senato. Occorre precisare che la Camera dei deputati discute e vota su tutto l'insieme delle proposte di emendamento che devono essere accolte o rigettate in blocco. Se il progetto con le proposte di emendamento non è approvato, la Camera può esaminare il progetto nella versione iniziale che deve però essere approvato con la maggioranza assoluta.

Nel caso di esercizio del potere di veto sospensivo da parte del Presidente della Repubblica, la legge deve essere promulgata se la sola Camera dei deputati la approva nuovamente, nello stesso testo, a maggioranza assoluta dei componenti.

Solo per alcune tipologie di disegni di legge (in materia costituzionale ed elettorale, di autorizzazione alla ratifica dei trattati e accordi internazionali, inerenti le relazioni tra le due Camere o le funzioni delle stesse, relative al regolamento del Senato, o ancora sul *referendum*) l'*iter* di approvazione si presenta perfettamente bicamerale (art. 40 Cost.).

Per le leggi costituzionali e le leggi di ratifica di alcune tipologie di trattati internazionali è necessaria la maggioranza dei tre quinti sia alla Camera che al Senato. Le risoluzioni in materia di: dichiarazione dello stato di guerra, dispiegamento di forze in territorio straniero, presenza di eserciti stranieri sul territorio nazionale, partecipazione dell'esercito a missioni internazionali, devono essere approvate con la maggioranza assoluta alla Camera e al Senato (art. 39, comma 3 Cost.).

Quando la Camera dei deputati è sciolta, il Senato ha la competenza ad adottare le "misure legislative" urgenti al fine di regolare situazioni improrogabili e che altrimenti richiederebbero l'approvazione di una legge. Tali misure devono essere proposte dal Governo e non possono riguardare la Costituzione, il bilancio

ed il rendiconto finale dello Stato, la legge elettorale, trattati internazionali. Le misure legislative devono essere approvate dalla nuova Camera dei deputati nella sua prima sessione; in caso di mancata approvazione decadono *ex tunc*.

10.4.2 Funzioni e poteri nell'attività di indirizzo e controllo

Il Governo è responsabile solo nei confronti della Camera dei deputati. Il Senato non ha poteri di controllo o indirizzo politico, né può costituire Commissioni di inchiesta.

Il Senato esercita tuttavia peculiari forme di controllo e di supplenza istituzionale. In particolare ha competenza esclusiva per decidere la messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica per alto tradimento. Il relativo processo si svolge di fronte alla Corte costituzionale (art. 65 Cost.).

Se la carica di Presidente della Repubblica diviene vacante in un periodo in cui la Camera dei deputati è sciolta, il Presidente del Senato assume alcune delle funzioni del Presidente della Repubblica (art. 66 Cost.), quali il potere di nominare e revocare il Governo, di nominare i giudici della Corte costituzionale e i membri del Consiglio della Banca nazionale ceca. Le altre funzioni sono assunte dal primo Ministro.

E' necessario il consenso del Senato anche per la conferma dei giudici della Corte costituzionale, nominati dal Presidente della Repubblica (art. 84 Cost.), nonché per esercitare l'azione penale nei loro confronti (art. 86 Cost.).

Infine, un gruppo di 17 senatori, ovvero 10 senatori, hanno il potere di contestare la legittimità costituzionale davanti alla Corte costituzionale rispettivamente di una legge ovvero di un'altra disposizione normativa; 17 senatori possono altresì chiedere una verifica di costituzionalità di un trattato internazionale prima della sua ratifica.

10.4.3 Funzioni nei rapporti con l'Unione Europea

Il Senato della Repubblica ceca, come tutte le Camere rappresentative dei Paesi membri ed in modo progressivamente crescente dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona nel dicembre 2009, è coinvolto nel processo di definizione delle politiche dell'Unione europea. E' chiamato in particolare a dibattere ed a fornire pareri sulle proposte legislative europee prima che siano state approvate, interessandosi altresì anche di altri documenti strategici presentati dalle istituzioni europee.

Partecipa inoltre a programmi ed iniziative di scambio di informazione e comunicazione tra i Parlamenti nazionali e il Parlamento europeo.

In occasione del percorso di ratifica del Trattato di Lisbona, i regolamenti delle due Camere parlamentari ceche sono stati modificati al fine di rendere più

costruttivo il percorso conoscitivo e di approfondimento dei competenti organi interni.

L'esame delle materie comunitarie è affidato principalmente al lavoro del già richiamato Comitato sugli affari europei, già richiamato.

10.5 Proposte di riforma

Il Senato nel quadro dell'ordinamento della Repubblica Ceca è un'istituzione relativamente recente. Come evidenziato dallo stesso sito istituzionale in una [sintesi ricognitiva](#), la Camera alta è stata fatta oggetto in questi anni, soprattutto nel periodo iniziale della sua attività, di critiche da parte dell'opinione pubblica sulla sua effettiva utilità in uno Stato di non grandi dimensioni e sostanzialmente omogeneo nonché sui costi del suo funzionamento. Le ipotesi di riforma finora avanzate, però, forse a seguito di una più positiva valutazione del contributo offerto dall'istituzione alla vita democratica del Paese, sono state indirizzate più ad aumentarne il peso politico nel confronto con la Camera bassa che non a diminuirne le funzioni o ad ipotizzarne una abolizione. Le modifiche suggerite puntavano ad ampliare la tipologia di leggi interessate ad un voto bicamerale paritario, a coinvolgere il Senato nella procedura di nuova approvazione di una legge colpita dal veto presidenziale e nella nomina dei membri del Consiglio della Banca nazionale, nonché a modificare i criteri di elezione dei senatori attraverso la possibilità di una indicazione indiretta da parte dei governi regionali. Nessuna di queste ipotesi di riforma è stata tuttavia ulteriormente approfondita.

11. ROMANIA

11.1 Aspetti generali e composizione politica

La Costituzione rumena del 1991 ha disegnato una forma di governo semipresidenziale sul modello francese, caratterizzata originariamente da un bicameralismo perfetto. La riforma introdotta nel 2003, soprattutto al fine di soddisfare gli imperativi di integrazione europea (il Paese è membro dell'Unione europea dal 2007), ha avuto come obiettivi principali quelli di ampliare le garanzie dei diritti dei cittadini, e in particolare delle minoranze nazionali, e di razionalizzare le relazioni funzionali tra le istituzioni dello Stato per aumentarne efficienza e democraticità. In questo ambito è stata realizzata anche una specializzazione delle funzioni dei due rami del Parlamento nel procedimento legislativo.

Il Paese è retto da un sistema democratico multipartitico. Il potere esecutivo è esercitato sia dal Governo che dal Presidente della Repubblica, eletto ogni 5 anni direttamente dagli elettori con un sistema a doppio turno eventuale (per essere eletto al primo turno occorre la maggioranza assoluta dei voti), con un massimo di due mandati. Il Presidente della Repubblica nomina il Governo che però deve godere della fiducia del Parlamento (votata in seduta comune dei due rami); non può tuttavia, in base ad una modifica costituzionale del 2003, dimissionare il primo Ministro. La Carta costituzionale prevede una procedura di sospensione del Presidente della Repubblica, alla quale partecipano sia il Parlamento sia la Corte costituzionale e che si conclude con un *referendum* popolare per la rimozione dalla carica, nonché una procedura di *impeachment* per alto tradimento, su iniziativa del Parlamento e con giudizio affidato alla Corte di cassazione e di giustizia.

Il Parlamento è composto dalla Camera dei deputati e dal Senato, eletti ogni 4 anni con il medesimo sistema misto proporzionale/maggioritario. Il numero dei componenti di ciascuna Camera è stabilito dalla legge elettorale, esigendo però la Costituzione che sia rapportato alla popolazione del Paese: attualmente i deputati sono 412 e i senatori 176.

Le elezioni che si sono tenute il 9 dicembre del 2012 hanno decretato la vittoria schiacciante di una coalizione di centro-sinistra (Unione social-liberale) guidata dal Primo ministro in carica Victor Ponta contro l'alleanza dei partiti di centrodestra cui appartiene il Presidente Băsescu, che ha perso sempre più consensi nel tempo anche a causa della crisi economica e politica. Nell'ultima parte della precedente legislatura si erano registrate forti tensioni istituzionali tra le due cariche, con ben due tentativi di promossi dai partiti di governo per rimuovere il capo dello Stato finiti senza esito, essendo fallito (per mancato raggiungimento del *quorum*) il ricorso al *referendum* popolare per annullare o confermare la sospensione del Presidente votata dal Parlamento. La crisi politico-

istituzionale ha toccato l'acme nell'estate del 2012 in coincidenza con lo svolgimento del *referendum*, ma dopo le elezioni si è delineata una maggioranza politica molto forte che garantisce al Governo un sicuro sostegno. Lo stesso presidente Băsescu non ha potuto che riconfermare Ponta, *premier* uscente e *leader* della coalizione vincitrice. Verso la fine del 2012 Băsescu e Ponta hanno concordato una sorta di *modus vivendi*, firmando un documento che precisa i loro rapporti istituzionali e sottolinea il comune impegno a favore dei principi della democrazia, dell'indipendenza del potere giudiziario e dell'appartenenza della Romania all'Unione Europea.

Il sistema elettorale ha garantito alla coalizione di partiti vincente il 66% dei seggi alla Camera bassa e il 70% dei seggi al Senato; si è tuttavia registrata, peraltro in linea con le precedenti consultazioni elettorali, una bassa partecipazione al voto, pari appena al 41,7% degli aventi diritto.

La composizione politica del Senato in carica è la seguente:

GRUPPO POLITICO	SEGGI
Unione social liberale (USL) (Partito social democratico (PSD), Partito nazionale liberale (PNL), Partito Conservatore (PC) Unione nazionale per il progresso (UNPR).	122
Alleanza di destra per la Romania (ADR) Partito liberal democratico (PD-L), Partito nazionale dei contadini e cristiano democratico (PNT-CD) Forza civica (FC).	24
Partito del Popolo - Dan Diaconescu (PP- DD)	21
Unione Democratica Magiara di Romania (UDMR)	9
Totale	176

11.2 Elezioni

Il sistema elettorale, in precedenza modulato secondo il principio della rappresentanza proporzionale, è stato modificato nel 2008 nel senso di introdurre un sistema elettorale uninominale ad un turno, con più collegi elettorali uninominali all'interno di ciascuna contea (legge per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato, 13 marzo 2008, n. 35). Per la Camera sono previsti 315 collegi uninominali, per il Senato 137: il numero dei collegi è proporzionale alla

popolazione residente nel collegio, ed è perciò variabile in funzione dei rilevamenti demografici.

In base al meccanismo maggioritario i candidati che ottengono il 50% più uno dei voti nei collegi uninominali vengono automaticamente eletti. I seggi rimanenti sono distribuiti tra i partiti, prima al livello di contea poi nazionale, proporzionalmente ai voti ricevuti; nel caso in cui, per effetto dell'elezione con il sistema maggioritario, i seggi rimasti vacanti nella contea risultino in numero inferiore a quello dei seggi ai quali un partito ha diritto, questi gli sono attribuiti "in soprannumero". Attualmente i seggi soprannumerari al Senato sono 39 e pertanto il numero complessivo dei senatori in carica è di 176.

Il medesimo meccanismo si applica alla Camera dei deputati, con alcune differenze. Vi è una soglia di sbarramento pari al 5 % per i singoli partiti, che tuttavia non si applica alle formazioni che riescono ad eleggere sei deputati con il sistema maggioritario o tre in quelle del Senato; per le coalizioni la soglia di sbarramento varia con il numero dei partiti che ne fanno parte, a partire dall'8% per quelle tra due partiti. Inoltre la Costituzione (articolo 62, comma 2) consente alle organizzazioni di cittadini appartenenti a minoranze nazionali che non abbiano ottenuto abbastanza voti per essere rappresentate in Parlamento di avere ugualmente almeno un seggio alla Camera (una stessa minoranza nazionale non può essere rappresentata da più di un movimento): attualmente alle minoranze nazionali sono assegnati 18 seggi di deputato.

Al Senato sono eleggibili solo candidati che abbiano superato i 33 anni di età. Il mandato parlamentare è incompatibile con l'esercizio di altre cariche pubbliche, ma non con la carica di membro del Governo. Dei 176 senatori solo 13 sono donne (il 7,39%).

11.3 Organizzazione

L'articolo 64 della Costituzione prevede che l'organizzazione e il funzionamento di ogni Camera siano disciplinati da un proprio Regolamento. Le Camere si riuniscono in due sessioni all'anno; possono riunirsi anche in sessioni straordinarie su richiesta del Presidente della Romania, dell'Ufficio permanente di ogni Camera o di almeno un terzo dei deputati o dei senatori. Il Presidente viene eletto per la intera durata della legislatura, mentre gli altri membri dell'Ufficio permanente sono eletti all'inizio di ciascuna sessione. L'ufficio permanente è composto da quattro vicepresidenti, quattro segretari e quattro questori. I membri dell'ufficio permanente possono essere revocati prima del termine del mandato.

Il Presidente del Senato esercita la funzione di Presidente della Romania in caso di vacanza della funzione o se il Capo dello Stato è sospeso o nell'impossibilità temporanea di esercitare le sue attribuzioni (art. 98 Cost).

La Costituzione (art. 64) prevede che ogni Camera costituisca le proprie Commissioni permanenti. Attualmente al Senato vi sono 18 [Commissioni](#) permanenti tra le quali una Commissione per il regolamento. In media ogni

Commissione è composta da undici/dodici membri. Vi sono inoltre Commissioni di inchiesta (anche una sui fatti del 1989 che portarono alla rivoluzione). La possibilità di costituire Commissioni speciali è prevista dal regolamento ma attualmente non ve ne sono. Le due Camere possono inoltre costituire [Commissioni comuni](#) (attualmente ce ne sono 8, tra cui due Commissioni incaricate di formulare proposte per la revisione della Costituzione e della legge elettorale). Nella prassi parlamentare è consuetudine non assegnare tutte le Presidenze di Commissione al partito o ai partiti di maggioranza, ma ripartirle tra tutte le formazioni politiche presenti in Parlamento.

I gruppi parlamentari sono organi delle Camere previsti dalla Costituzione. In Senato per formare un [gruppo parlamentare](#) ci vogliono almeno 7 senatori eletti nelle liste dello stesso partito o alleanza politica o elettorale (articolo 16, comma 2 R.S.). I senatori eletti nelle liste di uno stesso partito non possono aderire o formare gruppi separati, mentre nel caso di alleanze elettorali gli eletti dei vari partiti possono formare gruppi parlamentari distinti.

I senatori di un partito politico o di una organizzazione di cittadini appartenenti a minoranze nazionali possono formare un gruppo parlamentare. (art. 16.3 R.S.). Inoltre è espressamente vietato (art. 16.7 R.S.) formare un gruppo parlamentare che rappresenti o porti il nome di un partito o di un'alleanza politica che non ha ottenuto seggi. In definitiva, il regolamento del Senato assicura la corrispondenza tra gruppi parlamentari e competitori elettorali

I senatori che fanno parte di partiti o di organizzazioni delle minoranze nazionali che non raggiungono il numero minimo necessario per la formazione di un gruppo parlamentare possono aderire ad altri gruppi o entrare a far parte del Gruppo misto.

Nell'esercizio delle funzioni vige il divieto di mandato imperativo ([art. 69 Cost.](#)). I parlamentari sono tutelati dall'immunità per i voti dati, le opinioni e le dichiarazioni espresse nell'esercizio delle funzioni, tanto all'interno quanto all'esterno del Senato (art. [72 Cost.](#)). L'azione penale, l'arresto e la detenzione preventiva non possono applicarsi ai senatori, come ai deputati, se non con la preventiva autorizzazione della Camera di appartenenza e solo dopo aver ascoltato il parlamentare; l'immunità non copre l'ipotesi di flagranza di reato, in tal caso il Ministro della giustizia deve immediatamente informare il Presidente del Senato e l'organo, in composizione plenaria, è chiamato a pronunciarsi sulla fondatezza della misura cautelare, che, qualora venga ritenuta priva di fondamento, viene revocata. L'autorizzazione a procedere concessa dal Senato è decisione inappellabile e l'autorità competente a giudicare il parlamentare è la Corte di cassazione e di giustizia.

11.4 Funzioni e poteri

Il sistema bicamerale perfetto vigente in Romania secondo la Costituzione democratica adottata dopo il 1991 è stato oggetto di un intervento di

razionalizzazione ad opera della riforma costituzionale del 2003, che peraltro ha interessato solo la funzione legislativa, lasciando per il resto intatta la perfetta parità di poteri dei due rami del Parlamento per quanto attiene alle funzioni di indirizzo e controllo politico.

11.4.1 Funzioni e poteri nel procedimento legislativo

Per quanto riguarda il procedimento legislativo (*Costituzione*, articoli 73- 79) il Senato, come la Camera, è titolare del potere legislativo ordinario. L'iniziativa legislativa spetta a ciascun senatore, a ciascun deputato oltre che al Governo e a 100.000 elettori (articolo 74).

La riforma costituzionale del 2003 ha introdotto una specializzazione delle funzioni legislative delle due Camere, che peraltro si inserisce in un sistema assai rigoroso per quanto riguarda i tempi ed il numero massimo delle letture consentite. Nello specifico, è stato individuato il ramo del Parlamento che - a seconda della materia - deve esaminare per primo un progetto di legge. L'articolo 75, infatti, assegna alla Camera dei deputati l'esame in prima lettura dei disegni di legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali e dei connessi disegni di legge di esecuzione, nonché dei disegni di legge organica⁸⁴ presentati dal Governo in materie espressamente elencate⁸⁵. Per gli altri progetti di legge organica nella materie indicate dalla Costituzione e per i disegni di legge ordinaria "camera di prima notifica" è il Senato.

La "camera di prima notifica" (sia essa la Camera bassa o il Senato, a seconda della materia) si deve pronunciare entro termini precisi: 45 giorni (o 60 nei casi di legislazione molto complessa, come nel caso dei codici), superati i quali il testo si considera approvato. In ogni caso il testo deve poi essere trasmesso all'altro ramo che lo esamina in seconda lettura senza limiti di tempo fissati dalla Costituzione, fatta salva la richiesta di urgenza. Quando la Camera di prima notifica adotta una disposizione che rientra nella sua sfera di competenza, la disposizione è definitivamente approvata se anche la Camera di seconda lettura la approva. Altrimenti, ovvero nel caso in cui la Camera di seconda lettura respinga

⁸⁴ In base all'articolo 76 della Costituzione, le leggi organiche (che riguardano materie di particolare rilievo, espressamente indicate dalla Carta fondamentale) devono essere approvate con la maggioranza dei voti dei membri di ciascuna Camera. Per le leggi ordinarie è invece sufficiente la maggioranza dei voti dei presenti.

⁸⁵ Tra le quali si segnalano: affari esteri, giustizia, diritti fondamentali, organizzazione del governo; sistema radiotelevisivo; individuazione delle categorie di funzionari pubblici cui è preclusa l'adesione ad un partito politico; durata del servizio militare; funzioni dell'Avvocatura del Popolo; concessione di amnistia, regolazione del sistema di istruzione, organizzazione della pubblica amministrazione locale e principi generali sulle autonomie territoriali; organizzazione del Consiglio legislativo (organo di consulenza del Parlamento); struttura del Governo; autorità amministrative autonome; organizzazione della difesa nazionale; minoranze etniche nazionali; organizzazione del sistema giudiziario e sull'istituzione di leggi speciali; organizzazione e funzioni della Corte costituzionale.

la disposizione o la modifichi, il progetto di legge è rinviato alla Camera di prima notifica che, con esclusivo riferimento alla disposizione in questione, deciderà in via definitiva con procedura di urgenza. Non si tratta pertanto di una "rilettura" dell'intero progetto di legge ma di una considerazione rigidamente limitata - in base all'articolo 75, comma 4 della Costituzione - alle modifiche intervenute nell'*iter* presso il ramo di seconda lettura. Il procedimento di rinvio si applica anche, ai sensi del successivo comma 5, nell'ipotesi in cui la Camera di seconda lettura inserisca nel disegno di legge una disposizione che rientra nella sfera di competenza della Camera di prima notifica: in tal modo si garantisce che la Camera di prima notifica abbia in ogni caso la prevalenza decisionale negli ambiti che la Costituzione assegna alla sua competenza.

La riforma costituzionale ha soppresso la procedura di mediazione tra le due Camere ed ha accordato ad entrambe il potere di decidere in via definitiva. Nel nuovo assetto, da un lato, alla Camera di prima notifica è attribuito il potere di decidere in ultima istanza - già nella terza lettura in caso di dissenso con l'altro ramo - ma nel rispetto di termini di esame molto rigorosi; alla Camera di seconda lettura, dall'altro lato, è concesso di svolgere un esame senza rigide scadenze temporali, ma le modifiche che essa introduce devono sempre essere ratificate dalla Camera di prima notifica.

In ordine alla revisione costituzionale (artt. [150-152 Cost.](#)), il potere d'iniziativa spetta a un quarto dei senatori o a un quarto dei deputati (oltre che al Presidente della Repubblica, su proposta del Governo, e a 500.000 elettori). La legge di revisione costituzionale deve essere approvata da ciascuna Camera a maggioranza dei due terzi dei membri. In caso di disaccordo tra le due assemblee la legge di revisione costituzionale deve essere sottoposta al Parlamento in seduta comune, che la approva a maggioranza dei tre quarti dei componenti. In ogni caso le modifiche alla Costituzione vanno sottoposte a *referendum* popolare entro un mese dalla approvazione parlamentare.

11.4.2 Funzioni e poteri nell'attività di indirizzo e controllo

Per quanto riguarda il rapporto con il Governo, entrambe le camere del Parlamento accordano la fiducia al Governo nominato prima che questo assuma la pienezza dei poteri, votando a maggioranza sul programma presentato dal primo Ministro ([articolo 103 Cost.](#)). Sotto questo aspetto non vi sono differenze di ruolo o di competenze tra Camera e Senato. In ogni momento della legislatura i membri del Senato esercitano un controllo continuo sull'azione Governo mediante interrogazioni e interpellanze, o adottando mozioni semplici che esprimono la posizione del Senato su uno specifico argomento. Il rapporto di fiducia tra il Parlamento e il Governo può essere messo in crisi dalla mozione di sfiducia (o di censura) prevista dall'articolo [113](#) della Costituzione. La mozione di censura, sostenuta da almeno un quarto dei componenti complessivi del Parlamento deve essere discussa e votata dal Parlamento riunito in seduta comune entro tre giorni dalla sua presentazione e approvata a maggioranza.

L'approvazione di una mozione di censura comporta l'obbligo di dimissioni del Governo (articolo [114](#) Cost.). Se invece la mozione viene respinta non può essere ripresentata nel corso della stessa sessione dai medesimi firmatari.

Come la Camera, il Senato esercita poteri di controllo anche nei confronti del Presidente della Repubblica: infatti, un terzo dei senatori (o un terzo dei deputati) può chiedere che il Presidente sia sospeso dal suo ufficio per gravi violazioni della Costituzione (articolo 95 Cost.).

Il Senato è titolare del potere di nomina di tre dei nove giudici della Corte costituzionale (articolo [142](#), c. 3), convalida l'elezione dei 14 membri del Consiglio Superiore della Magistratura eletti dalle assemblee generali dei magistrati ed elegge i 2 componenti del Consiglio stesso rappresentanti la società civile (articolo 133, c. 2).

11.4.3 Funzioni nei rapporti con l'Unione Europea

Nei rapporti del Senato con l'Unione europea l'attività più rilevante è svolta dalla Commissione per gli Affari europei, che gode di ampi poteri e competenze. Come gli analoghi organi presenti nei parlamenti dei paesi membri dell'Unione ha il compito di esaminare le proposte legislative relative ai vari aspetti dei rapporti con l'Unione europea, fornire pareri nelle materie di competenza comunitaria; seguire la trasposizione della normativa comunitaria; vigilare sulla politica del Governo in Unione europea. La Commissione del Senato rumeno però appare dotata di maggiori poteri di iniziativa relativamente all'indicazione di indirizzi politici nei confronti del Governo, ed ha un ruolo più rappresentativo perché funziona sempre come organo di intermediazione nei rapporti del Senato sia con il Governo che con le istituzioni europee o gli organi interparlamentari di cooperazione.

La Commissione può proporre alla discussione parlamentare temi ritenuti prioritari nell'ambito delle relazioni con l'Unione europea. Conformemente alle linee indicate dai documenti comunitari di indirizzo (Libri bianchi, Libri verdi..) elabora relazioni e pareri da sottoporre all'Assemblea e al Governo.

La Commissione esercita una stringente attività di controllo sull'Esecutivo, potendo esigere documenti, relazioni e informazioni da parte delle autorità pubbliche su qualunque argomento che ritenga rilevante. In questo modo svolge il compito di monitorare il recepimento della legislazione europea e di vigilare sull'attuazione di essa. Può esigere di essere informata sulla gestione degli strumenti strutturali e proporre 'correzioni' politiche in questo settore. Discute ed approva atti di indirizzo vincolanti per il Governo per quanto riguarda i temi dell'agenda dei Consigli europei e le proposte di legislazione europea, sia in fase preparatoria che in fase di recepimento.

La Commissione per gli affari europei del Senato esamina ed approva le relazioni annuali del Dipartimento per gli affari europei del Governo, richiede al Ministro la documentazione ritenuta rilevante sugli aspetti politici connessi agli

interessi del Paese in ambito europeo, inoltre esamina le persone candidate alla carica di ministro degli esteri e le persone candidate a funzioni rappresentative in seno agli organi dell'UE. La Commissione rappresenta il Senato nei rapporti l'Unione europea e con gli organismi di cooperazione interparlamentare.

Le due commissioni per gli Affari europei del Senato e della Camera possono condurre congiuntamente indagini conoscitive e inchieste parlamentari. L'organizzazione dei lavori viene concordata dagli uffici di presidenza.

11.5 Proposte di riforma

Dopo la revisione costituzionale del 2003, il Senato rumeno è stato di recente di nuovo interessato da incisive proposte di riforma⁸⁶. Nel maggio 2008, il Presidente della Repubblica Băsescu ha istituito una commissione di analisi del sistema politico; illustrandone il documento conclusivo, il presidente ha sottolineato l'esigenza di una nuova riforma costituzionale, centrata sul sistema monocamerale. Ne è seguita la convocazione di un *referendum* consultivo ad opera del presidente⁸⁷, benché il Parlamento, riunitosi in seduta comune, seguendo la procedura prevista dall'articolo 90 della Costituzione, si pronunciasse con parere negativo sia sulla proposta di optare per un organo assembleare monocamerale, sia per la riduzione del numero dei parlamentari a 300. Nonostante tale parere negativo, il presidente ha convocato il *referendum*, svoltosi il 22 novembre 2009, contestualmente al primo turno delle elezioni presidenziali: è stato raggiunto il *quorum* previsto, con un'affluenza di circa il 51% degli aventi diritto, e la maggioranza dei voti è stata favorevole sia alla scelta monocamerale (72%), sia alla riduzione del numero dei parlamentari (83%). In seguito all'esito del *referendum*, il Governo ha adottato un progetto di legge costituzionale, presentato poi da Băsescu - in un testo sostanzialmente diverso - alla Corte costituzionale per il controllo preventivo di legittimità dell'iniziativa: nel contenuto, si riproponeva il passaggio dalla struttura bicamerale del Parlamento a quella monocamerale, con un numero di componenti non superiore a 300, ma si interveniva anche su altre parti della Costituzione, in particolare su alcuni aspetti relativi ai poteri presidenziali e al rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento⁸⁸. La Corte Costituzionale, nella sentenza n. 799 del 17 giugno 2011, ha riconosciuto al Presidente della Repubblica la piena libertà di

⁸⁶ Per quanto trattato in questo paragrafo, si vede: Daniel Bosioc, *Romania: verso il monocameralismo e la riduzione del numero dei parlamentari? Considerazioni sul progetto di legge di revisione costituzionale di iniziativa presidenziale e sulla sentenza della Corte Costituzionale n. 799 del 17 giugno 2011* in www.Federalismi.it e dello stesso autore, *Romania. I primi passi verso la revisione della Costituzione: l'istituzione della Commissione bicamerale e il rapporto del Forum costituzionale*, *Ibidem*.

⁸⁷ Il corpo elettorale fu chiamato a pronunciarsi su due quesiti: 1) *E' favorevole ad un Parlamento monocamerale?* 2) *E' favorevole ad un Parlamento con un numero di componenti non superiore a trecento?*

⁸⁸ Sui contenuti del progetto di legge di revisione costituzionale, si veda Daniel Bosioc, *Romania: verso il monocameralismo*, cit., pag. 20 e sgg.

attivare o meno la procedura di revisione costituzionale, una volta ricevuta la proposta del Governo, e anche la facoltà di modificare e completare il progetto ricevuto. Nel merito della soluzione prospettata relativamente alla struttura del Parlamento, la Corte ha, da un lato, rilevato che l'opzione per l'organo assembleare monocamerale rappresenta una scelta politica, sulla quale si debbono esprimere i partecipanti alla procedura di revisione, ma, dall'altro lato, ha sottolineato come non si possano ignorare i vantaggi propri della struttura bicamerale e come il bicameralismo rappresenti una tutela importante del principio della separazione dei poteri.

La fine della legislatura, senza che il predetto progetto di riforma costituzionale fosse approvato dal Parlamento, e le nuove elezioni del dicembre 2012 non hanno comunque comportato la chiusura del dibattito. Nel febbraio 2013 è stata infatti insediata una [Commissione bicamerale](#) *ad hoc*, chiamata ad elaborare una proposta di legge di revisione costituzionale ai fini della successiva presentazione da parte di un quarto dei deputati o dei senatori (come previsto dall'articolo [150](#) della Costituzione) ed affiancata da una struttura tecnica di supporto, il *Forum Costituzionale*, che ha il compito di coinvolgere la società civile sui principali temi della riforma. Il 1° giugno 2013 è stato pubblicato il [Rapporto finale](#)⁸⁹ del *Forum*, le cui linee direttrici - in relazione alla parte dedicata ai poteri dello Stato - sono il ridimensionamento dei poteri del Presidente (tra i quali quelli concernenti la designazione del candidato alla carica di Primo Ministro, la nomina e la revoca dei ministri, la partecipazione a sedute del governo); la costituzionalizzazione del numero dei membri delle Camere e la sua riduzione rispetto agli attuali 588; l'introduzione dell'istituto della sfiducia costruttiva e di quella individuale e la limitazione del ricorso alla questione di fiducia nel procedimento legislativo; la definizione di limiti più precisi alla decretazione d'urgenza. In merito alla struttura del Parlamento, il rapporto mantiene il bicameralismo, pur ventilando la possibilità di una diversa configurazione del Senato quale Camera delle regioni o degli interessi sociali ed economici del paese. In merito alle competenze, si riservano al Senato quelle in materia di ratifica di trattati e accordi internazionali, in materia di difesa e di sicurezza nazionale, di governo locale e delle autonomie regionali, nonché si mantiene la funzione di controllo sulle attività del Governo.

Su tali proposte si dovrà ora pronunciare la Commissione bicamerale.

⁸⁹ Disponibile solo in rumeno.

12. RUSSIA

12.1 Aspetti generali e composizione politica

La Federazione Russa o Russia è uno Stato democratico e federale con una forma di governo presidenziale.

Il Presidente è eletto a suffragio universale diretto con un sistema a doppio turno. Il mandato presidenziale, inizialmente previsto per quattro anni, è stato elevato a sei a partire dall'elezione del 2012. Il Presidente nomina il primo Ministro e, su proposta di quest'ultimo, nomina e revoca i Ministri, così come può far dimettere l'intero [Governo](#). Il primo Ministro deve essere confermato dalla Duma, la Camera bassa del Parlamento, che per converso può essere sciolta nel caso di tre votazioni contrarie alla conferma del primo Ministro, o nel caso di due voti consecutivi di sfiducia al Governo o di respingimento della questione di fiducia.

Il potere legislativo è esercitato dal Parlamento (Assemblea federale), costituito dalla Duma di Stato e dal [Consiglio della Federazione](#) (*Soviet Federatsii*). Quest'ultimo è composto da due rappresentanti per ognuno degli 83 soggetti territoriali membri della Federazione, mentre la [Duma di Stato](#), composta da 450 membri, è eletta ogni cinque anni a suffragio universale diretto, con un sistema proporzionale sulla base di liste politiche nazionali, con una soglia di sbarramento del 7%. Le ultime [elezioni](#), svoltesi il 4 dicembre 2011, hanno visto, secondo i risultati ufficiali, la vittoria della lista "Russia Unita" capeggiata dal presidente Medvedev, il quale però, come anche Putin, non fa parte del partito. Suo principale rivale è stato il Partito comunista (KPRF) il cui leader è Gennadyu Zyuganov. Il partito Russia Unita ha ottenuto 238 seggi (contro i 92 del Partito comunista) senza però riuscire ad ottenere la maggioranza dei due terzi, richiesta dalla Carta costituzionale per l'adozione di modifiche costituzionali e per superare il veto opposto dal Presidente ad una legge approvata dal Parlamento. I partiti di opposizione hanno denunciato brogli elettorali, ma tali accuse sono state respinte dal Presidente e dal primo Ministro. Manifestazioni in oltre 130 città allo scopo di annullare i risultati elettorali hanno avuto luogo per la prima volta in vent'anni e hanno portato all'arresto di oltre mille persone.

12.2 Elezioni

Il Consiglio della Federazione è composto da due rappresentanti per ognuno degli 83 soggetti territoriali (art. 95, comma 2 della [Costituzione](#)), per complessivi 166 membri.⁹⁰

Ciascun soggetto della Federazione (regioni, province, territori, distretti autonomi e città federali) designa un consigliere eletto dal proprio organo legislativo e un consigliere nominato dall'organo esecutivo e confermato con la maggioranza dei due terzi dell'assemblea legislativa territoriale. Le candidature dei consiglieri di nomina dei parlamenti locali sono in genere proposte dal presidente dell'organo legislativo, o dai presidenti di entrambe le camere qualora si tratti di un organo bicamerale, ma un gruppo composto da almeno un terzo dell'organo legislativo può proporre altri candidati. La legge del 14 febbraio 2009, in vigore a partire dal 1° gennaio 2011, ha introdotto per i membri del Consiglio della Federazione il requisito di essere titolari di un mandato elettivo locale al momento della loro nomina. Tale nuova disposizione si applicherà in maniera graduale, in considerazione del fatto che allo stato attuale pochi senatori soddisfano tale condizione.

Va ricordato che fino al 2000 il Consiglio della Federazione era costituito dai capi dell'organo legislativo e dell'organo di vertice del potere esecutivo degli enti territoriali, i quali continuavano ad esercitare entrambi i mandati. Tale assetto aveva comportato un notevole rafforzamento del ruolo dei componenti del Consiglio e anche di quello dello stesso Consiglio, che in alcuni casi aveva preso posizioni dissonanti da quella del Presidente della federazione.

L'attuale sistema di elezione, voluto dal Presidente Putin e ufficialmente giustificato dall'esigenza che i consiglieri federali si dedicassero a tempo pieno all'espletamento del loro mandato, è entrato in vigore nell'agosto 2000 (legge federale N113-FZ (*Procedura di formazione del Consiglio federale dell'Assemblea federale della Federazione russa*)). Occorre inoltre tenere presente che mentre fino al 2004 la carica di capo dell'esecutivo dei Soggetti membri della Federazione era ad elezione popolare diretta, essa è divenuta poi di nomina da parte del Presidente della Federazione, il quale può altresì revocare l'incarico conferito. Ciò naturalmente non è senza influenza sull'esercizio del potere di nomina dei componenti del Consiglio federale da parte dell'esecutivo dell'ente territoriale. Non vi è dubbio che, a seguito delle predette riforme, il ruolo del Consiglio nel contesto federale, come pure la posizione dei singoli consiglieri, si siano indeboliti.

I membri del Consiglio Federale devono avere un'età superiore ai 30 anni e non possono essere contemporaneamente membri della Duma.

Lo *status* dei membri del Consiglio è definito dalla [Costituzione](#) e da una legge federale⁹¹: l'articolo 98 della Carta stabilisce che i membri del Consiglio

⁹⁰ Al momento ne fanno parte 163 membri.

della Federazione, così come i deputati della Duma, godano dell'immunità per tutta la durata del loro mandato. Essi non possono essere fermati, arrestati, sottoposti a perquisizione, ad eccezione dei casi arresto in flagranza di reato, e neanche sottoposti a ispezione personale, ad eccezione dei casi in cui ciò sia previsto dalla legge federale per garantire la sicurezza di altre persone. La questione della privazione dell'immunità è decisa, su proposta del Procuratore generale della Federazione, dalla rispettiva Camera di appartenenza del parlamentare.

La natura dello *status* di componente del Consiglio è tale da combinare gli interessi dei Soggetti federati con quello, prevalente, della Federazione. Nella prassi tuttavia spesso gli enti territoriali tendevano ad impartire direttive, più o meno stringenti, ai consiglieri da essi nominati, anche basandosi sul potere di revoca dell'incarico inizialmente loro attribuito. Una modifica della legge federale, approvata nel dicembre 2004, ha pertanto subordinato la procedura di revoca all'iniziativa dello stesso Consiglio⁹².

La durata del mandato dei membri del Consiglio non è uniforme, ma dipende dalle scadenze elettorali e dalla durata dei governi degli enti territoriali che gli eletti rappresentano, poiché ad ogni rinnovo di entrambi gli organi vengono eletti nuovi consiglieri. Nel caso in cui le autorità regionali si scioglano anticipatamente, il rappresentante di quel soggetto della Federazione può mantenere la sua carica, qualora il nuovo governatore o il nuovo parlamento regionale ne confermino i poteri.

12.3 Organizzazione

Il Consiglio della Federazione è creato e strutturato secondo un principio apartitico e i suoi componenti non formano, al suo interno, frazioni e associazioni di partito ([art. 1](#) - Legge federale del 3 dicembre 2012, n. 2, "*Procedimento per la formazione del Consiglio della Federazione dell'Assemblea federale*")⁹³. La provenienza dai rispettivi enti territoriali dei consiglieri federali non assume alcun rilievo all'interno del Consiglio, se non per il divieto che il presidente e i vicepresidenti, sia dell'assemblea che delle commissioni, siano nominati dallo stesso Soggetto.

Il Consiglio è un organo permanente: le sue sessioni si svolgono di norma dal 25 gennaio al 15 luglio e dal 16 settembre al 31 dicembre; può tuttavia essere convocato su richiesta del proprio Presidente, su propria iniziativa o su richiesta

⁹¹ Legge federale «*Status dei membri del Consiglio della Federazione e status dei deputati della Duma di Stato dell'Assemblea federale della Federazione*», e successive modifiche, nel testo riportato dalla Legge Federale N 133-FZ, from July 5, 1999 (*Codice della leggi della Federazione russa, 1999*, N 28, Art. 3466).

⁹² Cfr. Suren Avakian, "*The Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation*", in *A world of second Chambers*, edited by Jörg Luther, Paolo Passaglia e Rolando Tarchi, Giuffrè, 2006.

⁹³ Nella prassi emergono tuttavia, in occasione dell'esame dei vari disegni di legge, gruppi di interesse che talvolta acquistano una certa stabilità anche in riferimento alla competenza di alcune commissioni.

del Presidente della Federazione, del Governo, di un soggetto della Federazione, di una commissione del Consiglio, o infine da un 1/5 dei suoi componenti. Il Consiglio siede insieme alla Duma per ascoltare i messaggi del Presidente della Federazione russa e della Corte costituzionale e gli interventi di esponenti di governo di Stati esteri.

Il Consiglio della Federazione, sulla base del proprio regolamento, costituisce comitati e commissioni permanenti, prevalentemente specializzate per materia, nonché commissioni speciali per singole questioni.

Ciascuna commissione deve essere composta da almeno sette membri e ciascun consigliere può far parte soltanto di una commissione per volta.

La programmazione dei lavori è affidata al Consiglio di presidenza, formato dal Presidente e dai vicepresidenti dell'assemblea nonché dai presidenti e vicepresidenti delle commissioni.

12.4 Funzioni e poteri

Nel sistema parlamentare della Federazione russa è adottato un modello bicamerale ineguale che discende dalla struttura federale dello Stato. Duma e Consiglio federale sono pertanto caratterizzati non solo da un diverso tipo di rappresentanza (popolare o degli enti territoriali) ma anche, e conseguentemente, da poteri e competenze diversificate.

Il Consiglio non partecipa alla procedura di nomina del Governo, né al rapporto fiduciario: il Presidente del Governo viene nominato dal Presidente della Federazione con il solo assenso della Duma (art. 111 Cost.), che è l'esclusivo titolare nel rapporto di fiducia (art. 117 Cost.). A differenza della Duma, il Consiglio federale non può essere sciolto.

Il Presidente della Federazione può indirizzare messaggi ad entrambe le Camere, in relazione alla situazione interna ed internazionale del Paese, o prendere la parola nel corso delle sedute in occasione del dibattito sul bilancio e su altre importanti tematiche politiche.

Il Consiglio della Federazione nomina, insieme alla Duma, una Camera dei conti per assicurare il controllo sull'esercizio del bilancio federale.

12.4.1 Funzioni e poteri nel procedimento legislativo

L'iniziativa legislativa spetta al Consiglio della Federazione ed ai suoi componenti, così come al Presidente, ai deputati della Duma, al Governo, agli organi legislativi dei soggetti che costituiscono la Federazione e - per le materie di loro competenza - alla Corte costituzionale, alla Corte suprema e alla Corte superiore di arbitrato della Federazione russa.

I progetti di legge vengono presentati alla Duma che li esamina in prima lettura, ma quelli concernenti l'introduzione o l'eliminazione di imposte,

l'emissione di titoli del debito statale o comportanti spese a carico del bilancio federale devono godere dell'assenso preventivo del Governo. E' da osservare che, nella prassi soprattutto in relazione a disegni di legge in materia finanziaria, ai lavori in commissione della Duma può partecipare un rappresentante della competente commissione del Consiglio federale. Dopo l'approvazione, a maggioranza assoluta, da parte della Duma, il disegno di legge viene sottoposto entro cinque giorni all'esame del Consiglio della Federazione che può approvarlo o respingerlo. La legge federale si considera approvata dal Consiglio della Federazione qualora la maggioranza assoluta dei componenti di quella camera abbia votato a suo favore, oppure se entro 14 giorni il testo non sia stata esaminato dal Consiglio.

L'articolo 106 della [Costituzione](#) elenca i casi in cui è obbligatorio da parte del Consiglio della Federazione l'esame delle leggi federali approvate dalla Duma e cioè:

- bilancio federale;
- tasse ed imposte federali;
- disciplina finanziaria, valutaria, creditizia, doganale, di emissione monetaria;
- ratifica e denuncia di Trattati internazionali della Federazione Russa;
- status e difesa della frontiera statale della Federazione Russa
- questioni di guerra e di pace.

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 qualificata ([art. 105 Costituzione](#)).

In base all'articolo 107, comma 3, della [Costituzione](#), il Presidente della Federazione dispone di un potere di veto sospensivo: può infatti rinviare un disegno di legge al Parlamento; deve però promulgarlo se i due rami lo approvano, anche nello stesso testo, ciascuno con la maggioranza dei due terzi dei componenti.

Le leggi di natura costituzionale devono essere votate dalla maggioranza dei tre quarti dei membri del Consiglio e dai due terzi dei deputati della Duma, in tal caso essendo necessario l'accordo tra le due Camere. Alcune materie di rango costituzionale, relative ai diritti umani e alla revisione costituzionale, non possono essere modificati con la procedura normale di modifica della Costituzione; se la richiesta di modifica in tali settori proviene da almeno i tre

quinti dei parlamentari (Consiglio e Duma) viene convocata un'apposita Assemblea costituzionale.

Inoltre (art. 125 [Costituzione](#)) la Corte Costituzionale su richiesta del Consiglio della Federazione, oltre che del Presidente della Federazione, della Duma di Stato, del Governo, degli organi del potere legislativo dei soggetti della Federazione, fornisce l'interpretazione della Costituzione. Analogamente, un quinto dei componenti del Consiglio e un quinto dei membri della Duma, insieme agli altri soggetti istituzionali sopra citati, possono chiedere che la Corte si pronunci sulla costituzionalità delle leggi, dei trattati tra la Federazione e i soggetti che costituiscono la Federazione nonché dei trattati internazionali non ancora conclusi.

12.4.2 Funzioni e poteri nell'attività di indirizzo e controllo

Né la Duma né il Consiglio federale dispongono del potere di inchiesta parlamentare. Tuttavia, in via di fatto, sono talvolta costituite commissioni di indagine su specifici casi, con poteri più limitati a quelli di una formale inchiesta.

I singoli componenti di entrambi i rami dell'Assemblea nazionale possono presentare interrogazioni a singoli componenti del Governo; possono altresì essere chiamati a rispondere alti funzionari dell'esecutivo. Tale attività ispettiva trova nella cosiddetta "ora del Governo" una sede privilegiata. Uno strumento più formale è invece costituito dalla interpellanze a risposta scritta, che possono essere presentate anche dal Consiglio federale nel suo complesso.

L'art. 102 della [Costituzione](#) attribuisce poi alla competenza del Consiglio della Federazione una serie di atti di particolare rilievo, ovvero:

- la ratifica delle variazioni delle frontiere tra i Soggetti della Federazione;
- la ratifica del decreto del Presidente della Federazione sull'introduzione della legge marziale;
- la ratifica del decreto del Presidente della Federazione sull'introduzione dello stato di emergenza;
- la decisione della questione sulla possibilità di utilizzare le Forze armate della Federazione al di fuori dei confini del territorio della Federazione;
- l'indizione della elezione del Presidente della Federazione;
- la destituzione del Presidente della Federazione, in base all'accusa formalizzata dalla Duma di alto tradimento o per aver compiuto gravi reati, confermata dal parere della Corte Suprema. La decisione finale relativa alla destituzione viene adottata a maggioranza dei due terzi dei componenti del Consiglio entro tre mesi dall'accusa;
- la nomina dei giudici della Corte costituzionale, della Corte suprema, della Corte superiore di arbitrato;
- la nomina e la revoca del Procuratore generale della Federazione;

- la nomina e la revoca del Vice-Presidente della Corte dei Conti e della metà dei suoi componenti.

Il Consiglio può altresì approvare, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, risoluzioni concernenti gli ambiti di competenza assegnatigli oltre che dalla Costituzione da numerose leggi federali.

12.5 Proposte di riforma

Non risultano in esame progetti di riforma che interessino il Consiglio federale.

Nella pubblicistica peraltro non mancano le critiche sull'attuale assetto del Consiglio, accusato di non assicurare, dopo le riforme del 2000 e del 2004, un'adeguata indipendenza dell'organo dal Cremlino e un'effettiva rappresentanza degli interessi degli enti territoriali.

13. SLOVENIA

13.1 Aspetti generali e composizione politica

Ai sensi della [Costituzione](#) adottata il [23 dicembre 1991](#), la Slovenia è una repubblica parlamentare fondata sul principio della separazione dei poteri. Il sistema parlamentare è improntato ad un bicameralismo imperfetto, incentrato sull'Assemblea Nazionale e sul Consiglio Nazionale.

L'[Assemblea nazionale \(Državni Zbor\)](#), la Camera bassa, è la più importante autorità legislativa del Paese, cui spetta il diritto di adottare le leggi, di concedere o revocare la fiducia al Governo, di ratificare a maggioranza qualificata i trattati internazionali. Composta di 90 deputati, eletti ogni quattro anni con un sistema elettorale proporzionale con una soglia di sbarramento del 4 per cento, l'Assemblea nazionale riserva due seggi alle comunità italiana ed ungherese.

Le ultime elezioni legislative, tenutesi il 4 dicembre 2011, hanno visto il prevalere di una coalizione di partiti di centrodestra composta dal [Partito Democratico Sloveno](#) (SDS) (26 seggi), dalla [Lista Civica Virant](#) (DL) (8 seggi), dal [Partito Democratico dei Pensionati della Slovenia](#) (DeSUS) (6 seggi), dal [Partito Popolare Sloveno](#) (SLS) (6 seggi), dal [Partito Popolare Cristiano Nuova Slovenia](#) (NSi) (4 seggi), con i [Socialdemocratici](#) (SD) (10 seggi), e [Slovenia Positiva](#) (PS) (28 seggi) all'opposizione. Il voto di sfiducia nei confronti dell'esecutivo presieduto dal *leader* del Partito Democratico Sloveno, Janez Janša, accusato di corruzione, ha portato il 20 marzo 2013 alla nomina di un [nuovo Governo](#) di coalizione, presieduto da [Alenka Bratušek](#), prima donna a ricoprire tale incarico nella storia nel Paese, sostenuto dai partiti Slovenia Positiva, dai Socialdemocratici, da Lista civica e dal Partito Democratico dei Pensionati della Slovenia.

Il [Consiglio Nazionale della Slovenia \(Državni Svet\)](#), la Camera alta del Parlamento, è chiamato a rappresentare gli interessi sociali, economici e locali della popolazione. Nel procedimento legislativo ha solo poteri di iniziativa e di veto sospensivo (superabile dall'altro ramo); è dotato peraltro di ampi poteri consultivi.

Dei 40 membri che lo compongono, 22 sono espressione delle realtà locali e vengono eletti dagli organi rappresentativi delle comunità territoriali, mentre gli altri 18 rappresentano gli interessi funzionali delle diverse categorie professionali, 4 di quelle del lavoro dipendente, 4 dei datori di lavoro, 4 degli agricoltori, dei commercianti e dei liberi professionisti, 6 provenienti dai settori non commerciali.

I membri del Consiglio Nazionale agiscono nel periodo del loro mandato quinquennale per conto e nell'interesse di quella porzione della società civile di

cui sono espressione, facendosi portavoce delle istanze del territorio ed offrendo alle diverse realtà sociali rappresentate l'opportunità di trovare eco nella dialettica istituzionale con l'Esecutivo nazionale e con l'Assemblea Nazionale, l'altro ramo del Parlamento.

L'attuale composizione del Consiglio Nazionale è stata determinata dalle elezioni del 20 e del 21 novembre 2012.

Presidente dell'organismo è Mitja Bervar, membro del gruppo di interesse dei settori non commerciali; vicepresidente, Stojan Binder, espressione del Gruppo di interesse dei datori di lavoro.

13.2 Elezioni

Mentre l'Assemblea Nazionale è espressione diretta del corpo elettorale nel suo complesso, il Consiglio Nazionale rappresenta gli interessi sociali, economici e locali della popolazione. In ragione di ciò, le due Camere sono elette con modalità profondamente differenti.

Ai sensi dell'articolo 80 della Costituzione, l'Assemblea Nazionale (*Državni Zbor*), infatti, è eletta mediante votazione universale, uguale, diretta e segreta. Il sistema elettorale, regolato dalla legge approvata a maggioranza qualificata (due terzi dei deputati), è proporzionale, con una soglia di sbarramento al 4 per cento, e prevede l'espressione di preferenze. L'assegnazione dei seggi tra le varie liste di candidati è effettuata prima a livello circoscrizionale; i seggi rimanenti sono poi distribuiti a livello nazionale, con il metodo d'Hondt, tra le liste aventi i resti più alti.

Per le elezioni, il Paese è suddiviso in 8 circoscrizioni elettorali, ciascuna delle quali a sua volta composta di 11 collegi, per 88 seggi complessivi. Circoscrizioni speciali sono previste per l'elezione dei due membri destinati a rappresentare rispettivamente le minoranze ungherese ed italiana, eletti a maggioranza semplice.

Molto diverso è il sistema di elezione del Consiglio Nazionale (*Državni Svet*), previsto dalla [legge del 27 settembre 1992 sul Consiglio Nazionale](#), da ultimo modificata nel settembre 2009.

L'elezione dei membri non avviene, come per l'Assemblea Nazionale, a suffragio generale e diretto, ma attraverso un suffragio speciale ed indiretto. Leggi specifiche per ciascun gruppo di interesse rappresentato stabiliscono requisiti ulteriori per l'eleggibilità.

In particolare, per quanto concerne gli eletti in rappresentanza degli interessi funzionali, l'elettorato passivo spetta a quanti svolgano attività rilevanti o siano impiegati nei diversi settori professionali che il Consiglio esprime. Gli stranieri attivi nel medesimo settore professionale nel territorio sloveno godono del diritto di elettorato attivo, ma non di quello passivo.

I 22 eletti, espressione del territorio, viceversa, devono semplicemente essere residenti nel collegio elettorale di appartenenza. Anche i membri dei consigli comunali cittadini di altri Paesi dell'Unione europea hanno diritto di voto per la nomina dei membri del Consiglio nazionale, ma non possono essere eletti.

Per tutte le procedure elettive, in ogni caso, vige il principio di maggioranza relativa, ovvero il candidato più votato risulta eletto.

L'elezione dei 18 rappresentanti degli interessi socio-professionali spetta agli elettori dei singoli comitati elettorali di ogni categoria, nominati dalle organizzazioni di interesse attraverso regole definite autonomamente. Più in dettaglio, i quattro membri del Consiglio Nazionale espressione dei datori di lavoro sono eletti dalle camere di commercio ed industria e dalle organizzazioni di categoria strutturate territorialmente; i quattro rappresentanti del lavoro dipendente sono scelti dagli organismi sindacali rappresentativi. Dei quattro membri rappresentanti del mondo agricolo, commerciale e dei liberi professionisti, due sono eletti dalle organizzazioni degli agricoltori, uno dalle organizzazioni categoriali del commercio strutturate a livello nazionale, uno dagli organismi di rappresentanza dell'organizzazione professionale e delle professioni indipendenti. Da ultimo, i sei membri del Consiglio espressione dei settori non commerciali sono nominati, uno dalle università, dagli istituti universitari e dagli istituti accademici minori, uno dalle organizzazioni professionali degli insegnanti, uno dalle organizzazioni professionali delle attività di ricerca, uno dagli organismi di rappresentanza dei lavoratori del comparto culturale e dello sport, uno dalle organizzazioni di categoria dei medici, uno dagli organismi di rappresentanza professionale del comparto dell'assistenza sociale.

L'elezione dei 22 rappresentanti degli interessi locali è, viceversa, compito riservato agli altrettanti collegi elettorali territoriali in cui è suddiviso il Paese, espressione questi ultimi di aree culturalmente e storicamente contigue. In ciascun collegio, il corpo elettorale comprende i membri dell'organo rappresentativo della comunità locale quando l'area geografica del collegio coincide con una singola realtà territoriale, mentre comprende rappresentanti eletti scelti dagli organi rappresentativi delle diverse comunità quando il collegio include una pluralità di realtà locali.

Le funzioni di membro del Consiglio sono incompatibili con quelle di deputato dell'Assemblea Nazionale.

13.3 Organizzazione

Il Consiglio Nazionale, sui cui lavori sovrintendono un Presidente ed un vicepresidente, ha una struttura organizzativa complessa.

Oltre ai Gruppi di interessi, ognuno dei quali elegge un proprio presidente, il Consiglio si struttura in otto Commissioni, quella sul Pubblico Ufficio e Immunità, quella sull'Organizzazione dello Stato, quella sulle Relazioni

Internazionali ed gli Affari Europei, quella sull'Economia, il Commercio, il Turismo e la Finanza, quella sulla Cultura, la Scienza, l'Educazione e lo Sport, quella sull'Assistenza Sociale, il Lavoro, la Salute ed i Disabili, quella sull'Autogoverno locale e lo Sviluppo regionale, ed infine quella sull'Agricoltura, la Silvicoltura e l'Alimentazione.

Sul piano funzionale, il Consiglio Nazionale si riunisce in sessioni regolari una volta al mese; convocazioni in via straordinaria generalmente sono effettuate di norma per assumere decisioni su iniziative di veto sospensivo. I lavori del Consiglio, delle commissioni e dei gruppi di interesse, sono aperti al pubblico.

13.4 Funzioni e poteri

Ai sensi della Costituzione, al Consiglio Nazionale - che non partecipa al rapporto di fiducia con l'Esecutivo, prerogativa della sola Assemblea Nazionale - spetta:

- proporre all'Assemblea Nazionale l'adozione di leggi;
- indirizzare all'Assemblea Nazionale le sue valutazioni o i suoi pareri in merito a materie che rientrino nella competenza della Camera bassa;
- richiedere all'Assemblea Nazionale una nuova deliberazione su di una legge prima della sua promulgazione (veto sospensivo);
- chiedere all'Assemblea Nazionale (che ha l'obbligo di procedere) l'indizione di un *referendum*;
- avviare inchieste su materie di pubblica importanza;
- esprimere pareri su determinate materie ove richiesto dall'Assemblea Nazionale.

13.4.1 Funzioni e poteri nel procedimento legislativo

Il Consiglio Nazionale partecipa alla funzione legislativa attraverso la possibilità di proporre all'Assemblea l'adozione di determinate leggi o la modifica di determinate disposizioni normative. Le proposte possono essere formulate individualmente dai singoli membri del Consiglio o dalle Commissioni e, una volta approvate dal Consiglio, sono presentate all'Assemblea Nazionale la quale peraltro non è obbligata a prenderle in esame.

Il Consiglio è inoltre dotato di un ampio potere consultivo: può trasmettere all'Assemblea Nazionale pareri su tutte le materie di competenza di quest'ultima e, nel caso di provvedimenti legislativi in via di adozione o di discussione, anche per il tramite dei suoi organi operativi e commissioni. In caso di presentazione dei pareri presso l'altro ramo del Parlamento, un rappresentante della Camera alta ha la possibilità di prendere parte alla relativa discussione in seno all'Assemblea.

Il regolamento della Camera bassa dispone poi che il proprio Presidente possa inviare le proposte, i pareri e le richieste formulate dal Consiglio Nazionale a tutti i deputati ed al Governo e richiede, contestualmente, che i relativi organismi operativi inviino all'Assemblea le proprie repliche e adottino una posizione, ad informare il suo omologo del Consiglio Nazionale.

La Camera alta, pur non essendo titolare di un potere emendativo dei testi in discussione nell'altro ramo del Parlamento, dispone tuttavia di un veto sospensivo, da esercitare entro sette giorni dall'approvazione di una legge. Per superare il veto, l'Assemblea Nazionale è tenuta a votare nuovamente il testo di legge a maggioranza dei propri componenti (rafforzata in casi particolari previsti dalla Costituzione).

Il Consiglio Nazionale ha inoltre la possibilità di avviare l'*iter* per l'indizione di un *referendum*. Spetta ad ogni membro del Consiglio la possibilità di proporne lo svolgimento e la richiesta deve essere approvata dal Consiglio a maggioranza dei componenti. La Costituzione stabilisce che l'Assemblea Nazionale debba indire il *referendum* se la richiesta è avanzata dal Consiglio Nazionale ovvero da un terzo dei deputati o da 40.000 elettori.

13.4.2 Funzioni e poteri nell'attività di indirizzo e di controllo

Il Consiglio Nazionale può richiedere, su iniziativa di ciascun membro, lo svolgimento di una inchiesta su materie di pubblica rilevanza. La richiesta è indirizzata all'Assemblea Nazionale che, a maggioranza dei membri presenti, può votarla e disporre la nomina della commissione d'inchiesta.

Ai sensi della normativa vigente, il Consiglio Nazionale ha altresì il diritto di avviare le procedure di verifica sulla costituzionalità e legalità di leggi e di altri provvedimenti normativi.

Il regolamento dell'Assemblea Nazionale, stabilisce inoltre che fra gli organismi titolati a proporre la procedura per l'interpretazione autentica di una legge vi sia anche il Consiglio Nazionale.

Peraltro uno degli aspetti più rilevanti del Consiglio Nazionale è il fatto di essere stato concepito come il luogo di rappresentanza e di collegamento con la società civile. L'ampio ricorso a conferenze pubbliche per dibattere di temi di interesse generale, è volto ad incoraggiare la partecipazione attiva della società civile nel processo decisionale ed è un aspetto questo che ha contribuito a fare della Camera alta slovena uno strumento di raccordo fra cittadini e mondo della politica, esercitando un influsso ritenuto positivo sui processi democratici all'interno della società nel suo complesso.

13.4.3 Funzioni nei rapporti con l'Unione Europea

Il Consiglio Nazionale partecipa a numerose iniziative di rilievo internazionalistico, connotandosi in questo modo non solo come una camera di rappresentanza degli interessi localistici ma anche di piena collaborazione e di raccordo con la realtà internazionale. In questo senso si ricorda come sia membro fondatore dell'Associazione dei Senati d'Europa.

E' tuttavia l'Assemblea Nazionale la Camera rappresentativa chiamata a valutare ed esprimere le posizioni della Repubblica Slovena in relazione agli affari comunitari e ad essa spetta discutere emendamenti ai Trattati istitutivi, a partire dai lavori svolti dall'apposita Commissione parlamentare per gli Affari comunitari e dalla Commissione per gli affari esteri.

Dal 2009, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, l'Assemblea Nazionale ha previsto di cooperare in modo continuativo con il Parlamento europeo, anche attraverso il lavoro svolto dai suoi rappresentanti permanenti. Al fine di rendere concretamente operativa tale partecipazione ai processi decisionali dell'Unione, l'Assemblea Nazionale ha provveduto a modificare i propri regolamenti nel dicembre del 2010.

13.5 Proposte di riforma

Non risultano proposte di modifica nel dibattito recente.

14. SPAGNA

14.1 Aspetti generali e composizione politica

L'ordinamento costituzionale vigente dal 1978 configura la Spagna quale monarchia parlamentare dotata di un Parlamento bicamerale (cd. [Cortes Generales](#), art. 66 della [Costituzione](#)), articolato nel [Congresso dei deputati](#) (*Congreso de los Diputados*) e nel [Senato](#) (*Senado*). Il sistema parlamentare spagnolo è dunque bicamerale ma, a differenza di quello italiano, invero un bicameralismo imperfetto, ossia asimmetrico e diseguale. Asimmetrico in quanto vi sono competenze attribuite al solo Congresso dei deputati; diseguale perché dalle norme costituzionali si evince una generale primazia del Congresso sul Senato, sia nel procedimento di formazione del Governo (il rapporto fiduciario intercorre con il solo *Congreso*), sia nel procedimento legislativo, all'interno del quale si verifica - alle condizioni previste - la prevalenza della volontà espressa dal Congresso.

L'esistenza della seconda Camera è stata una costante nel costituzionalismo spagnolo e risponde a una duplice funzione: non solo quella di rappresentanza del popolo (al pari del Congresso), ma anche la rappresentanza territoriale ai sensi dell'art. 69, co. 1, [Cost.](#), conseguenza diretta della configurazione dello Stato quale Stato delle Autonomie, ovvero organizzato in Comunità Autonome dotate di ampie competenze e poteri.

Le *Cortes* vengono rinnovate ogni 4 anni e le ultime elezioni politiche si sono svolte il 20 novembre 2011.

Il *Senado* è una Camera prevalentemente elettiva, ma non interamente: dei 264 senatori dell'attuale Legislatura (la X, iniziata il 13 dicembre 2011), 207 sono stati eletti direttamente dal popolo a suffragio universale diretto, mentre gli altri 57 sono stati designati dai Parlamenti delle 17 Comunità Autonome secondo il seguente schema: Andalusia 9; Aragona 2; Asturie 2; Baleari 2; Canarie 3; Cantabria 1; Castiglia-La Mancia 3; Castiglia e Leon 3; Catalogna 8; Comunità Valenzana 6; Estremadura 2; Galizia 2; Comunità di Madrid 7; Murcia 2; Navarra 1; Paesi Baschi 3; La Rioja 1.

Nelle ultime elezioni⁹⁴ la percentuale dei votanti per il Senato è stata del 71,17% sugli aventi diritto e i 207 seggi da assegnare tramite elezione diretta sono attualmente [così ripartiti tra i gruppi parlamentari](#):

⁹⁴ Alla seguente URL è possibile consultare i risultati elettorali per il Senato: http://elecciones.mir.es/resultadosgenerales2011/99SN/DSN99999TO_L1.htm

Gruppo Parlamentare	Senatori eletti	Senatori designati	Totale
Popolare	133	28	161
Socialista	48	15	63
Catalano (CiU) ⁹⁵	9	4	13
Intesa per il Progresso della Catalogna	7	2	9
Basco (EAJ-PNV)	3	1	4
Misto	7	7	14
TOTALE	207	57	264

Quanto al genere, dei 264 senatori totali, 89 sono donne; negli anni la presenza delle donne in Senato si è incrementata per effetto della riforma elettorale del 2007⁹⁶, che impone nelle candidature di lista una composizione equilibrata tra uomini e donne.

Quanto al Congresso dei deputati, nelle ultime elezioni generali⁹⁷ la percentuale dei votanti è stata pari al 71,69% degli aventi diritto e i 350 seggi da assegnare tramite suffragio universale diretto sono stati così ripartiti: 186 seggi al Partito Popolare (PP); 110 al Partito Socialista (PSOE); 16 a Convergència i Unió (CiU); 11 all'IU-LV (Sinistra Unita e Verdi); 7 ad AMAIUR; 5 al Partito Nazionalista Basco (EAJ-PNV); 5 a Unión, Progreso y Democracia⁹⁸; 3 a Esquerra (Sinistra Repubblicana di Catalogna); 2 a BNG (Blocco Nazionalista Galiziano); 2 alla Coalizione Canaria (CC-NC-PNC); 1 rispettivamente a Compromís-Q (Coalizione di partiti nazionalisti valenzani, di sinistra ed ecologisti), FAC (Foro Asturias Ciudadano⁹⁹) e GBAI (Geroa Bai¹⁰⁰).

Nella legislatura in corso, pertanto, la maggioranza politica del Senato corrisponde a quella della Camera. Per quanto concerne le [passate legislature](#), in quella immediatamente precedente (marzo 2008), il Gruppo Parlamentare più numeroso al *Senado* era il gruppo dei Popolari, mentre il gruppo di maggioranza

⁹⁵ La coalizione Convergència e Unió, affermata nel 1978, ha debuttato in occasione delle elezioni legislative del 1979. È formata dalle seguenti componenti: Convergència Democràtica de Catalunya, di ispirazione liberal-democratica e Unió Democràtica de Catalunya, di matrice cristiano-democratica.

⁹⁶ [Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres](#), che ha modificato la [Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General](#), introducendovi l'articolo 44-bis. La medesima norma reca disposizioni atte a favorire la presenza femminile - seppure con modalità diverse rispetto al *Senado* - anche per il *Congreso* e per altri organi rappresentativi elettivi.

⁹⁷ Alla seguente URL è possibile consultare i risultati elettorali per il Congresso dei deputati: http://elecciones.mir.es/resultadosgenerales2011/99CG/DCG99999TO_L1.htm

⁹⁸ Partito fondato nel 2007 e nato dalla fuoriuscita di alcuni esponenti politici dal PSOE.

⁹⁹ Partito di centro-destra fondato il 18 gennaio 2011 come scissione del Partito Popolare del Principato delle Asturie.

¹⁰⁰ Coalizione di ambito navarro fondata il 29 settembre 2011 e formata dal Partito Nazionalista Basco (PNV), Atarrabia Taldea e dall'Associazione Zabaltzen.

relativa al *Congreso* era quello dei Socialisti. I Popolari - attualmente al Governo - erano all'opposizione del Governo Zapatero, sostenuto dai Socialisti.

A partire dalle elezioni del marzo del 1996, la maggioranza al Senato è sempre stata conquistata dal PP, il che ha posto il Senato in una condizione di "camera di opposizione" delle legislature dove la maggioranza al Congresso era socialista (2004 e 2008).

Nelle due legislature precedenti (1989 e 1993) la consonanza nella composizione politica dei due rami si è realizzata per la prevalenza numerica del PSOE.

I rapporti di forza al *Senado*, tuttavia, non incidono in maniera determinante sul Governo poiché in Spagna l'Esecutivo chiede la fiducia solamente all'altro ramo del Parlamento.

14.2 Elezioni

La formazione del Senato, la cui durata in carica è pari a 4 anni, salva l'ipotesi di scioglimento anticipato, avviene tramite un duplice procedimento. Il Senato consta, come detto, di componenti per la maggior parte eletti a suffragio universale diretto (al pari dei 350 deputati del Congresso¹⁰¹) e, in parte residuale, di membri designati dai Parlamenti delle 17 Comunità Autonome. Tale designazione si configura quale elezione indiretta o di secondo grado, in quanto tali senatori, pur non eletti direttamente dal popolo, sono votati dai rappresentanti da questo legittimati, ovvero dai membri dei suddetti Parlamenti.

Il sistema elettorale del Senato è disciplinato dall'articolo 69 della [Costituzione](#) e dalla [Legge Organica n. 5 del 1985](#), concernente il Regime Elettorale Generale (LOREG), legge organica più volte e anche di recente modificata¹⁰².

Le circoscrizioni elettorali sono ripartite su base provinciale; le province spagnole sono 50, alle quali - ai fini del computo delle circoscrizioni elettorali - si aggiungono le città autonome di Ceuta e Melilla, per un totale di 52 circoscrizioni¹⁰³.

¹⁰¹ Anche il Congresso dura in carica 4 anni, salvo scioglimento anticipato. Ai fini elettorali ciascuna delle 50 province spagnole si costituisce in circoscrizione con diritto a un minimo iniziale di 2 seggi; le città di Ceuta e Melilla eleggono un deputato ciascuna. I restanti 248 seggi vengono ripartiti tra le 50 province in proporzione alla loro popolazione. I partiti, federazioni, coalizioni e raggruppamenti elettorali possono presentare candidati o liste chiuse e bloccate di candidati. A Ceuta e Melilla gli elettori votano per una sola lista o candidato. L'attribuzione dei seggi nelle singole circoscrizioni avviene secondo il riparto proporzionale con metodo d'Hondt e soglia di sbarramento al 3%, computando anche le schede bianche. I seggi uninominali di Ceuta e Melilla si attribuiscono a maggioranza semplice, risultando eletto il candidato che abbia riportato il maggior numero di voti nella circoscrizione.

¹⁰² Da ultimo con le seguenti Leggi Organiche: [8/2010](#), [2/2011](#), [3/2011](#) e [7/2011](#).

¹⁰³ Le province non insulari hanno diritto a quattro rappresentanti elettivi ciascuna, mentre per le zone insulari si applicano disposizioni differenti, sicché le tre isole maggiori - Gran Canaria, Mallorca e Tenerife - eleggono tre candidati ciascuna, mentre le isole minori (Ibiza-Formentera, Menorca,

I senatori elettivi sono eletti a suffragio universale, libero, uguale, diretto e segreto; sono elettori tutti gli spagnoli maggiorenni (la maggiore età si raggiunge al compimento del 18° anno di età) per i quali non ricorrano le cause ostative all'esercizio del diritto di elettorato attivo di cui all'articolo 3 della [LOREG](#) (condanne definitive per sentenze passate in giudicato; incapacità; internamento in ospedale psichiatrico). Le candidature, sebbene raggruppate in liste elettorali, sono individuali, ai fini sia della votazione, che dello scrutinio. In tal modo l'elettore può votare candidati di forze politiche diverse; tale procedimento contrasta con quello previsto per l'elezione dei deputati, per i quali vige la regola delle liste di partito chiuse e 'bloccate'. Ciascun elettore esprime le proprie preferenze nominative, fino ad un massimo di tre nelle circoscrizioni provinciali di terraferma, cifra che scende a due nelle isole maggiori e a Ceuta e Melilla, sino ad arrivare ad una sola preferenza nelle restanti circoscrizioni insulari. Il sistema elettorale è di tipo maggioritario, corretto con un meccanismo di voto limitato.

I requisiti per l'elettorato passivo sono la cittadinanza spagnola, la maggiore età e la capacità; numerose le cause di ineleggibilità.

I senatori designati dai Parlamenti delle 17 Comunità Autonome lo sono in ragione di uno per ciascuna Comunità e di uno ulteriore per ogni milione di abitanti del rispettivo territorio. Pertanto il numero dei componenti la Camera Alta che formano la quota di senatori designati risulta essere variabile¹⁰⁴. Di fatto, nelle ultime Legislature tale numero è cresciuto come conseguenza dell'incremento della popolazione; nella Legislatura in corso, iniziata - come si è detto - nel dicembre 2011, la Comunità Autonoma cui spettano più rappresentanti è l'Andalusia, che ne ha 9. L'organo preposto all'adozione dell'accordo sulla fissazione del numero di senatori alla cui designazione procedono i Parlamenti autonomi è la *Diputación Permanente*¹⁰⁵; l'accordo si adotta per la Legislatura a venire, al termine naturale della Legislatura in corso o dopo l'eventuale scioglimento anticipato del Senato. Ai sensi della [Costituzione](#) (art. 69, co. 5), la designazione spetta all'Assemblea Legislativa della singola Comunità Autonoma o, in mancanza di essa, all'organo collegiale di grado superiore della Comunità medesima, in base a quanto stabilito dai relativi Statuti. Infatti ogni Comunità disciplina autonomamente il procedimento per l'elezione dei senatori in quota 'designazione'; l'unico requisito richiesto dalla Costituzione è quello di assicurare adeguata rappresentanza proporzionale, circostanza che presuppone la riserva di un numero di seggi proporzionale alla forza numerica dei Gruppi Parlamentari rappresentati all'interno dei Parlamenti autonomi. Alcune Comunità richiedono o ammettono che l'elezione avvenga tra gli stessi membri del proprio Parlamento,

Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote e La Palma) ne eleggono uno ciascuna. Due seggi competono, rispettivamente, a Ceuta e Melilla.

¹⁰⁴ Si veda, al riguardo, il [quadro sinottico](#) relativo alle quote di senatori da designare spettanti a ciascuna Comunità Autonoma dalla I alla Legislatura in corso (X).

¹⁰⁵ Organo disciplinato dall'articolo 78 della [Costituzione](#), costituito in ciascuna Camera delle *Cortes* per svolgere le funzioni necessarie in caso di scioglimento anticipato della Legislatura o al termine della stessa sino alla costituzione del nuovo Parlamento. Per dettato costituzionale, la *Diputación* deve essere formata da almeno 21 membri in rappresentanza dei vari gruppi parlamentari, proporzionalmente alla loro consistenza numerica ed è presieduta dal Presidente della rispettiva Camera.

con la conseguenza che l'eletto assume un doppio mandato; altre escludono, invece, tale eventualità, consentendo la designazione a senatore di persone non appartenenti al Parlamento. In genere si richiede la residenza nella Comunità del Parlamento designante.

14.3 Organizzazione

Tanto i componenti del *Senado*, quanto quelli del *Congreso* entrano a far parte di Gruppi Parlamentari. La disciplina dei Gruppi Parlamentari del Senato è fissata dagli articoli 27-34 del [Regolamento](#). Ciascun Gruppo deve essere composto da un minimo di 10 senatori e nessun senatore può appartenere a più di un Gruppo. Nel caso in cui il numero dei componenti un Gruppo normalmente costituito si dovesse, nel corso della Legislatura, ridurre al di sotto delle 6 unità, il Gruppo viene sciolto al termine del periodo della sessione¹⁰⁶ in cui si verificasse tale circostanza. All'interno dei Gruppi costituiti da senatori provenienti (eletti ovvero designati) da due o più Comunità Autonome, è possibile la formazione di Gruppi Territoriali composti da almeno 3 senatori (art. 32 [Reg.](#)), tra i cui membri viene nominato un rappresentante e un rappresentante supplente. Nella Legislatura in corso sono stati costituiti 8 Gruppi Territoriali: 6 all'interno del [Gruppo Parlamentare Popolare](#)¹⁰⁷; 1 all'interno del [Gruppo Parlamentare Socialista](#)¹⁰⁸ e 1 in seno al [Gruppo Misto](#)¹⁰⁹. I rappresentanti di tali Gruppi Territoriali partecipano alle riunioni della *Junta de Portavoces*, organo corrispondente alla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi, ma con poteri consultivi (*cf. infra*) in particolare quando si deliberi su materie riguardanti una specifica Comunità Autonoma (art. 43 [Reg.](#)). Inoltre il Presidente del Senato può - previo accordo con la *Junta* - ampliare il numero di interventi in Aula per consentire ai rappresentanti di tali gruppi di intervenire quando nel *plenum* si

¹⁰⁶ Secondo quanto disposto dall'articolo 73 [Cost.](#), i lavori delle Camere si svolgono in sessioni ordinarie e straordinarie. Quelle ordinarie si articolano in due periodi nell'intero arco dell'anno: il primo da settembre a dicembre e il secondo da febbraio a giugno. Le Camere possono riunirsi anche al di fuori di queste due finestre temporali, ovvero in sessioni straordinarie, su richiesta del Governo, della Diputación Permanente o della maggioranza assoluta dei membri di ciascuna Camera. Le sessioni straordinarie devono essere convocate su un ordine del giorno determinato e si concludono al termine della discussione degli argomenti previsti. Inoltre il Senato, in quanto ramo di un Parlamento bicamerale, può riunirsi con il *Congreso* in seduta comune, presieduta dal Presidente di quest'ultimo.

¹⁰⁷ Si tratta dei seguenti Gruppi: Gruppo Territoriale Popolare della Comunità Autonoma dell'Andalusia composto da 22 membri; Gruppo Territoriale Popolare della Comunità Autonoma delle Canarie formato da 8 componenti; Gruppo Territoriale Popolare della Comunità Autonoma di Castiglia e Leon composto da 28 membri; Gruppo Territoriale Popolare della Comunità Autonoma di La Rioja formato da 4 senatori; Gruppo Territoriale Popolare della Comunità Autonoma del Principato delle Asturie costituito da 3 componenti; Gruppo Territoriale Popolare della Comunità Valenzana formato da 13 senatori.

¹⁰⁸ Si tratta del Gruppo Territoriale 'Socialisti di Andalusia', formato da 14 senatori.

¹⁰⁹ Si tratta del Gruppo Territoriale Unione del Popolo Navarro 'UPN', formato da 3 membri.

svolgano dibattiti su questioni attinenti specificatamente una o più Comunità (art. 85 [Reg.](#)).

Le Commissioni costituiscono l'ossatura dell'istituzione senatoriale, ovvero gli organi base del lavoro del Senato, e ciascuna di esse è formata da un numero di senatori proporzionale alla forza di ciascun Gruppo Parlamentare presente all'interno della Camera. Attualmente ogni Commissione conta 26 senatori, con le seguenti eccezioni: *Comisión General de Comunidades Autónomas*, composta da 52 senatori; *Comisión de Nombramientos*, formata da 7 membri; le Commissioni miste di deputati e senatori, che possono avere natura permanente o speciale e sono formate da 44 parlamentari.

La Commissione Generale delle Comunità Autonome, istituita con la riforma regolamentare del 1994 (*cf.* gli artt. 55-56bis9 [Reg.](#)), è l'organo che rappresenta più chiaramente la volontà di trasformazione del Senato in Camera di rappresentanza territoriale secondo il dettato costituzionale. Si tratta di una Commissione permanente legislativa per la cui composizione, ai sensi dell'art. 51 [Reg.](#), ogni Gruppo parlamentare designa un numero di senatori doppio rispetto a quello spettante al gruppo medesimo per la formazione delle restanti Commissioni. Alle sedute della Commissione possono partecipare il Governo e i Consigli del Governo delle Comunità Autonome, rappresentati dal Presidente o dal membro all'uopo designato dal relativo organo collegiale; la Commissione si riunisce quando convocata dal suo Presidente, dal Presidente del Senato o su richiesta del Governo, dei Governi delle Comunità Autonome o di un terzo dei propri componenti. Tra le numerose funzioni, enumerate dall'art. 56 [Reg.](#), si sottolineano le seguenti: avviare le procedure informative o di studio sulle materie di natura autonoma, nel rispetto delle competenze spettanti alle Comunità; informare sul contenuto autonomo delle iniziative da sottoporre al vaglio del Senato (nel caso di progetti o proposte di legge la Commissione è tenuta a presentare una specifica relazione); conoscere gli accordi stipulati tra Comunità Autonome per la gestione e prestazione di servizi di propria competenza, nonché pronunciarsi sull'eventuale autorizzazione preventiva alla stipula degli accordi di cooperazione tra Comunità ai sensi dell'art. 145, co. 2, [Cost.](#); essere informata dal Governo in merito agli accordi stipulati con le Comunità, nonché dei procedimenti formalizzati dinanzi al Tribunale Costituzionale contro norme o atti delle Comunità; ricevere una relazione periodica sul contenzioso Stato-Comunità Autonome; conoscere l'entità e la distribuzione dei Fondi europei destinati alla correzione degli squilibri regionali o interterritoriali in Spagna, nonché seguire l'esecuzione dei relativi progetti di investimento. La Commissione, inoltre, è chiamata a relazionare sulla dotazione, distribuzione e regolamentazione del Fondo di Compensazione Interterritoriale; sulle iniziative del Governo relative all'adozione di misure per obbligare le Comunità inadempienti a rispettare i propri obblighi o a cessare attività contrarie all'interesse generale della Spagna, ai sensi dell'art. 155, co. 1, [Cost.](#); sulla necessità di approvare leggi di armonizzazione delle disposizioni autonome,

oltre che sulle proprie attività e deliberazioni inerenti allo sviluppo dello Stato delle Autonomie, relazione annuale da presentare al Presidente del Senato.

Al riguardo, si segnala che l'art. 56bis7 [Reg.](#), introdotto con la riforma del 1994, dispone che Commissione celebri una volta l'anno e precettivamente prima del termine del primo periodo di sessioni, il dibattito sullo Stato delle Autonomie, con la partecipazione del Governo e delle Comunità Autonome, al cui termine possono essere presentate mozioni. Tuttavia, nonostante quanto previsto, si osserva che tale dibattito ha avuto luogo raramente (1994, 1997 e 2005).

Nella legislatura corrente, le Commissioni si articolano come segue: quelle permanenti legislative sono 20, distinte per singola materia, mentre le permanenti non legislative sono 6 (*Reglamento, Incompatibilidades, Suplicatorios, Peticiones, Asuntos Iberoamericanos, Nombramientos*) e 5 le Commissioni miste ([Mista per l'Unione Europea](#), permanente e relativa al controllo dell'applicazione del principio di sussidiarietà delle proposte legislative dell'UE; Mista per i Rapporti con la Corte dei Conti, permanente; Mista per i Rapporti con il Difensore civico, permanente; Mista per il Controllo Parlamentare della Corporación RTVE e delle relative Società, di carattere speciale, costituita dall'VIII Legislatura; Mista per lo Studio del Problema delle Droghe, speciale, costituita dalla IV Legislatura).

La competenza in materia di programmazione dei lavori spetta alla citata *Junta de Portavoces*, organo corrispondente alla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi, le cui decisioni in ordine alla programmazione vengono sottoposte al vertice amministrativo del Senato, la *Mesa*, organo corrispondente al nostro Consiglio di Presidenza e composto dal Presidente del Senato, da due Vicepresidenti e quattro Segretari. Spetta alla *Mesa* l'ufficializzazione degli atti parlamentari, la dichiarazione di ammissibilità dei documenti pervenuti, la programmazione delle linee generali di azione del Senato e la fissazione del calendario delle sedute dell'Assemblea previa consultazione della *Junta de Portavoces*, la redazione degli ordini del giorno delle sessioni plenarie, il coordinamento dei lavori dei diversi organi del Senato, l'assunzione delle decisioni in merito alla gestione interna e l'elaborazione dello schema per l'esercizio annuale del bilancio interno. La *Junta* è formata dal Presidente del Senato e dai Portavoce dei Gruppi parlamentari; alle sue riunioni può partecipare un rappresentante del Governo ed eventualmente, come si è già accennato, i rappresentanti dei Gruppi Territoriali. La *Junta* si riunisce tutte le settimane, in genere il martedì prima della riunione della *Mesa*, e viene consultata sugli ordini del giorno delle sessioni plenarie e su altre questioni attinenti ad iniziative parlamentari, all'organizzazione interna ed al funzionamento del Senato.

14.4 Funzioni e poteri

Si è già detto che il bicameralismo spagnolo è imperfetto, ossia diseguale e asimmetrico, in quanto - sotto il primo profilo - da una lettura sistematica della

Costituzione si evince una generale preminenza del Congresso sul Senato, sia nel procedimento di formazione del Governo che in quello legislativo.

In relazione al primo profilo, tutte le competenze relative al rapporto fiduciario con il Governo spettano al Congresso. Il Senato non solo è estraneo alle procedure di formazione e fiducia al Governo, ma anche a quelle di messa in stato di accusa del Presidente e degli altri membri del Governo, di autorizzazione all'indizione di *referendum* e di conversione di decreti-legge.

14.4.1 Funzioni e poteri nel procedimento legislativo

Quanto al procedimento legislativo, va in primo luogo considerato che, in base all'art. 66, co. 2, Cost., entrambe le *Cortes* Generali '*esercitano la potestà legislativa dello Stato, ne approvano il Bilancio, controllano l'azione del Governo e hanno le ulteriori competenze che attribuisce loro la Costituzione*'.

Quale Camera alta del Parlamento, il Senato è partecipe del potere legislativo, sia pure in posizione subordinata al Congresso, concorrendo solo in via eventuale al relativo procedimento e con poteri limitati. Le principali attribuzioni legislative del Senato sono l'iniziativa - che la Costituzione assegna al Governo, al Congresso e al popolo - e il diritto di modificare i disegni di legge trasmessi dal Congresso per l'approvazione finale, ovvero la facoltà di opporvi un veto.

Le opzioni di veto o di emendamento (art. 90 Cost.) vanno esercitate entro due mesi, che possono ridursi a venti giorni naturali in caso di dichiarazione di urgenza, attivata su richiesta del Governo, del Congresso o del Senato stesso.

Sempre secondo l'art. 90 Cost., il veto su una proposta di legge deve essere approvato dal *Senado*. In tal caso il Congresso può tuttavia, a maggioranza assoluta oppure a maggioranza semplice, ma decorsi due mesi dalla comunicazione del veto, ratificare il testo del disegno di legge che sarà così promulgato; in caso di modifiche emendative da parte del Senato, il Congresso si esprime a maggioranza semplice.

In nessun caso, infatti, il Senato può impedire in modo definitivo l'approvazione di una legge, poiché il Congresso può, con le maggioranze di cui si è detto, superare la deliberazione del Senato, rimuovendone il veto o respingendone gli emendamenti.

L'iniziativa legislativa - *va observado* - si articola tra *proyectos* - sostanzialmente di iniziativa governativa (art. 88 Cost.) - e *proposiciones*: i *proyectos*, approvati dal Consiglio dei Ministri, sono presentati al Congresso.

Il Senato è del tutto escluso, come detto, dall'*iter* dei decreti-legge - anche in Spagna emanati dal Governo in casi di straordinaria necessità ed urgenza - i quali sono sottoposti al vaglio del solo Congresso. L'iniziativa legislativa senatoriale vale anche per i disegni di legge di revisione della Costituzione. Mentre per i disegni di legge ordinari occorre l'appoggio di un Gruppo Parlamentare oppure di almeno 25 senatori, per i disegni di legge di revisione costituzionale i senatori che lo sottoscrivono devono essere almeno il doppio. Il diritto di emendamento

appartiene a ciascun senatore, che può esercitarlo individualmente. In materia finanziaria e di bilancio, tuttavia, gli emendamenti comportanti aumenti di spesa o variazioni negative del bilancio possono avere corso soltanto previo accordo con il Governo.

Nella prassi, il Senato esercita abbastanza frequentemente il diritto di modificare i disegni di legge pervenuti dal Congresso. Nell'aprile 2009 il Presidente del Senato, Javier Rojo, calcolava che ciò avvenisse per circa la metà dei disegni di legge all'esame¹¹⁰.

La lettura dei disegni di legge inizia - come detto - sempre dal Congresso, salvo quelli relativi a compensazioni inter-territoriali o ad accordi di cooperazione tra Comunità Autonome.

A norma dell'art. 87, co. 2, [Cost.](#), le Assemblee delle Comunità Autonome possono sollecitare il governo ad adottare un progetto di legge o depositare alla presidenza del Congresso un proprio disegno di legge, delegando fino a tre membri dell'Assemblea incaricati di sostenerlo di fronte a questa Camera.

Il Senato, poi, è sistematicamente chiamato a concorrere alla ratifica parlamentare di accordi e trattati internazionali. In caso di disaccordo tra Congresso e Senato su leggi di ratifica, interviene una commissione mista formata in misura paritaria dai membri delle due Camere; qualora il disaccordo non venga superato neppure in sede di commissione mista, il Congresso è abilitato a decidere con una votazione a maggioranza assoluta.

14.4.2 Funzioni e poteri nell'attività di indirizzo e controllo

In quanto ramo del Parlamento bicamerale, il Senato è comunque titolare di poteri di controllo. In primo luogo, essi si applicano alle attività dell'Esecutivo, che è chiamato a rispondere alle interrogazioni e alle interpellanze dei senatori, nonché a fornire informazioni a richiesta. A tali fini, il Senato e le sue commissioni possono esigere la presenza dei membri del Governo. Il Senato concorre pure al controllo dei conti pubblici, nel senso che la Corte dei Conti spagnola dipende direttamente dalle *Cortes* e agisce quale loro delegata. Gli strumenti di controllo menzionati sono integrati dalla facoltà di dare vita a commissioni di 'indagine' o 'speciali', disciplinate dall'art. 49 [Reg.](#) e create per perseguire uno scopo specifico, su qualsivoglia tematica di interesse pubblico. Si tratta di indagini di carattere essenzialmente conoscitivo e, pertanto, diverse dalle inchieste parlamentari italiane condotte da commissioni cui vengono conferiti i poteri dell'autorità giudiziaria, con le quali però hanno in comune la possibilità di obbligare i soggetti convocati a presentarsi (per le inadempienze sono previste sanzioni). Nella corrente Legislatura operano tre Commissioni di questo tipo: la [Commissione Speciale di studio sulle nuove forme di esclusione sociale come](#)

¹¹⁰ Il dato è tratto dal seguente documento: [Speech of the President of the Senate of Spain at the 11th Meeting of the Association of European Senates \(2009\)](#)

[conseguenza del forte aumento della disoccupazione](#), costituita nel febbraio 2012, la [Commissione Speciale per lo sviluppo dell'internazionalizzazione e dell'ecosistema dell'innovazione al servizio dell'industria spagnola e del mondo in via di sviluppo](#), costituita nel settembre 2012, e la [Commissione Speciale per lo studio della problematica delle persone scomparse senza causa apparente](#), istituita nell'aprile scorso.

In ragione della già riportata doppia natura di Camera di rappresentanza territoriale e di ramo delle *Cortes*, il Senato svolge anche funzioni di raccordo tra le politiche governative e l'articolazione delle autonomie.

Pertanto, conformemente al dettato costituzionale, il Senato autorizza accordi di cooperazione tra le varie Comunità e si occupa del Fondo di Compensazione Inter-Territoriale - finalizzato al superamento degli squilibri e a principi di solidarietà - che provvede alla regolazione, alla distribuzione e al trasferimento di risorse finanziarie tra una zona e l'altra del Paese; tutela gli interessi generali della nazione adottando misure per imporre alle autorità locali l'assolvimento dei loro obblighi in tal senso; discute sulle questioni nelle quali il livello centrale ed il livello locale hanno competenze concorrenti; ospita riunioni; (tra cui la Conferenza dei Presidenti); interviene nella formalizzazione delle riforme degli Statuti delle Autonomie.

Ai sensi dell'art. 155 [Cost.](#), è il *Senado* competente esclusivo nell'autorizzare - a maggioranza assoluta - il Governo all'esercizio del potere sostitutivo nei confronti delle Comunità Autonome per adempiere agli obblighi costituzionali o di legge o ad interrompere le attività ritenute gravemente nocive degli interessi generali della Spagna.

14.4.3 Funzioni nei rapporti internazionali e con l'Unione europea

Infine, il Senato è attivo nell'ambito delle relazioni internazionali bilaterali e multilaterali, in particolare partecipando ad incontri e riunioni organizzati dall'Unione Europea. Inoltre, dal febbraio 2003 il Senato è la sede della [Conferencia de Asuntos Relacionados con la Unión Europea](#) (CARUE)¹¹¹ in cui il Governo centrale e le Comunità Autonome esaminano le questioni inerenti all'Unione Europea¹¹². Si ricorda, inoltre, (*cfr.* il par. 3) che il Senato è chiamato, con parte dei suoi membri, allo svolgimento delle funzioni connesse all'attività

¹¹¹ Ex *Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas* (CARCE).

¹¹² Disciplinata dalla [Legge 2/1997](#), la Conferenza - presieduta dal Ministro dell'Amministrazione Pubblica, che ne fa parte unitamente ai Consiglieri all'uopo designati dalle singole Comunità, ma anche dal Sottosegretario alla Politica Estera e per l'UE e dal Sottosegretario per le Amministrazioni Territoriali - definisce quale organo di cooperazione, a composizione orizzontale, la cui principale finalità è quella di garantire la partecipazione effettiva delle Comunità Autonome nella formazione della volontà statale dinanzi alle istituzioni comunitarie e nell'esecuzione del diritto comunitario, oltre che offrire alle Comunità Autonome uno strumento per consentire allo Stato di informare e ascoltare le posizioni autonome sui grandi temi del processo di costruzione europea, che per loro natura istituzionale non possono essere affrontati nelle specifiche Conferenze Settoriali.

della Commissione [Mista per l'Unione Europea](#), commissione permanente specializzata nel controllo dell'applicazione principio di sussidiarietà delle proposte legislative dell'UE. [Roberto Viciano Pastor](#)¹¹³ sottolinea come tale organo non si possa considerare solo quale mero strumento di controllo parlamentare, stante la titolarità della Commissione di numerose e rilevanti competenze in materia di controllo sui decreti legislativi governativi emanati in applicazione del diritto comunitario, di informazione sull'attività dell'Unione, di controllo parlamentare *stricto sensu*, di elaborazione delle relazioni sulle questioni comunitarie, oltre che di coordinamento e reciproca informazione delle Corti Generali con i parlamentari europei spagnoli e con altre commissioni specializzate dei paesi membri e del Parlamento europeo. Sul piano delle relazioni interparlamentari, il Senato spagnolo presenza a conferenze e convegni, effettua e riceve visite ufficiali.

14.5 Proposte di riforma

Il 22 febbraio 2012 il Senato ha approvato all'unanimità una [mozione](#)¹¹⁴ per la costituzione, in seno alla Commissione del Regolamento, di un [Comitato di studio](#) formato da 9 senatori, incaricato di redigere e presentare, entro l'estate 2013, una relazione sulle riforme necessarie a rafforzare la funzione territoriale del Senato e a dotare di maggiore equilibrio il sistema bicamerale delle *Cortes*, concentrando l'attenzione sulla trasformazione del Senato in camera di prima lettura per le iniziative legislative in materia di autonomie, in particolare quelle riguardanti il modello di funzionamento dello Stato delle Autonomie, le iniziative di Riforma degli Statuti di Autonomia, quelle concernenti il finanziamento degli enti territoriali e la cessione di tributi, così come le leggi-quadro, di trasferimento o delega e di armonizzazione di cui all'art. 150 [Cost.](#), oltre che le iniziative legislative in materia di organizzazione e finanziamento degli enti locali. Il Comitato dovrà inoltre vagliare le riforme necessarie ad assicurare un più incisivo intervento del Senato sulle proposte di legge discusse in prima lettura dal Senato medesimo, di rilevante incidenza autonoma o locale e di quelle provenienti dalle Assemblee delle Comunità Autonome.

In questo modo si intende avviare e realizzare una riforma già tentata nelle precedenti legislature ma mai portata a compimento, stante l'esigenza di dare effettiva attuazione al disegno del Costituente di far discendere il bicameralismo dal riconoscimento del diritto all'autonomia delle nazionalità di cui all'art. 2

¹¹³ Titolare della cattedra di Diritto costituzionale all'Università di Valenza.

¹¹⁴ La mozione, scaturita da una precedente interpellanza, è stata presentata dal Gruppo Parlamentare Socialista (doc. n. 671/000002/0001) e modificata sulla base di emendamenti proposti dal Gruppo Parlamentare Popolare (doc. n. 671/000002/0002), infine votati da tutti i gruppi parlamentari del Senato (doc. n. 671/000002/0003). Per approfondimenti, si veda la relativa documentazione: <http://www.senado.es/web/actividadparlamentaria/iniciativas/detalleiniciativa/documentos/index.html?legis=10&id1=671&id2=000002> e il [dibattito](#).

[Cost.](#), qualificando il Senato quale effettiva Camera di rappresentanza territoriale. Nel corso degli anni tale disegno non ha trovato adeguata realizzazione e il Senato si è configurato, sia per il sistema elettorale, che solo parzialmente consente l'emersione del suo carattere di Camera di rappresentanza territoriale, sia per le funzioni di sua competenza, semplicemente quale Camera di 'riflessione' o di 'seconda lettura'. La questione della riforma del Senato accompagna il dibattito costituzionale spagnolo fin dall'entrata in vigore della Costituzione, come di recente ricordato dal Presidente del Senato Pío García-Escudero Márquez in un [discorso](#) tenuto all'Università Cattolica di Valenza sulle prospettive di modifica della Camera Alta. Una vera e propria 'fissazione riformista' l'ha definita il Presidente, rispetto alla quale - ha egli stesso rilevato - la riforma regolamentare del 1994, con l'introduzione del dibattito annuale sullo Stato delle Autonomie e della Commissione Generale delle Comunità Autonome, pur 'nata con le migliori intenzioni, segnatamente quella di stimolare l'integrazione delle Comunità nella formazione della volontà del Senato' non ha sortito gli effetti sperati, dal momento che sinora il dibattito ha avuto luogo appena 3 volte e la Commissione appare quale 'organo manifestamente sottoutilizzato, che ha suscitato poco interesse tra gli esecutivi autonomici'. Risale al 1996 il successivo tentativo di riforma, quando il Senato, continuando il lavoro avviato al termine della Legislatura precedente, istituì una Commissione per lo studio della propria riforma: occasione in cui si partì dai principi generali sui quali vi era accordo tra le diverse forze politiche, ovvero l'esigenza di avviare una riforma sulla quale si registrasse il maggior consenso possibile e il mantenimento del Senato quale Camera parlamentare dentro il sistema bicamerale, pur nel rispetto della prevalenza del Congresso. I lavori della Commissione durarono circa due anni e si conclusero con un sostanziale accordo sulla revisione delle funzioni dell'organo, con una proposta che venne successivamente ripresa dal Consiglio di Stato per elaborare il [parere](#) del 2006 sulla proposta di riforma avanzata l'anno precedente dal Governo Zapatero, formatosi dopo la vittoria elettorale del marzo 2004. Il 4 marzo 2005, infatti, il Consiglio dei Ministri inviava al Consiglio di Stato¹¹⁵ una proposta di riforma costituzionale riguardante i seguenti 4 punti per ottenerne il parere: eliminazione della linea ereditaria maschile nella successione al trono; menzione costituzionale del processo di integrazione europea; inserimento dell'elenco delle Comunità Autonome in Costituzione; riforma del Senato. Per ciascuno di essi il Consiglio predispose diverse opzioni e nel febbraio 2006 pubblicò il parere¹¹⁶, relativo, per la parte che qui interessa, ai profili riguardanti i poteri del Senato e la composizione, la sua posizione in seno alle *Cortes* e le conseguenze sistematiche della sua riforma per l'impianto costituzionale complessivo. Si ricorda che la

¹¹⁵ Le cui attribuzioni erano appena state modificate in tal senso con [Legge organica n. 3/2004](#).

¹¹⁶ Estratti del Parere riguardanti la riforma del solo Senato sono disponibili nel seguente dossier di documentazione del Servizio Studi del Senato, al quale si rinvia per ulteriori approfondimenti sulla proposta di riforma del Senato del 2006: [Il parere del Consejo de Estado sulla riforma del 'Senado' in Spagna, novembre 2006, n. 64, XV Legislatura](#).

'proposta Zapatero' era finalizzata a dare piena operatività allo stato delle Autonomie e si articolava sui seguenti livelli di adeguamento: riformare le funzioni della Camera Alta in relazione alle materie di competenza, al grado di partecipazione legislativa, al ruolo delle Comunità Autonome e alle relazioni con gli altri organi costituzionali; riformarne la composizione per assicurare un'articolazione effettiva per gli interessi territoriali; rielaborarne la posizione istituzionale nell'esercizio delle sue funzioni di Camera effettivamente territoriale all'interno delle *Cortes*.

Dalla relazione del Consiglio emersero le seguenti linee generali, volte in primo luogo a suggerire una nuova composizione del Senato, sganciato dalla dimensione provinciale e ancorato direttamente alle Comunità Autonome, in misura proporzionale alla popolazione e in subordine al numero di province, con una preferenza per l'elezione popolare diretta dei senatori o, in subordine, un'elezione mista, prevalentemente da parte delle assemblee regionali con alcuni senatori eletti direttamente. In secondo luogo si evidenziò l'esigenza di mutare la natura dell'organo, accentuandone il ruolo di Camera territoriale anziché di riflessione, rendendolo organo permanente a rinnovo parziale successivo in occasione delle elezioni autonome. In terzo luogo si sottolineò l'opportunità di accentuarne la funzione concertativa, pur non intaccandone la natura parlamentare, con la conseguenza di non sostituirlo agli organi intergovernativi, ma di prevedere forme di coordinamento con il sistema delle conferenze. Infine si ravvisò l'esigenza di implementarne la funzione conciliativa e la specializzazione, attraverso la modifica dei poteri di veto, l'introduzione di una commissione di conciliazione e la previsione di diverse procedure per l'*iter* legislativo che ne privilegino il ruolo in determinate materie.

15. SVIZZERA

15.1 Aspetti generali e composizione politica

La Svizzera moderna è nata nel 1848. Fino ad allora non poteva dirsi propriamente uno Stato, ma piuttosto una libera alleanza di cantoni autonomi i cui rapporti di cooperazione variavano secondo i periodi. Prima del 1848 i Cantoni erano inoltre liberi di separarsi dalla confederazione qualora lo volessero.

La [Costituzione](#) del 1848 ha trasformato la Svizzera in uno Stato federale, con un'autorità centrale per controbilanciare e limitare il potere dei singoli Cantoni. Alcuni poteri politici, come gli affari esteri, sono oggi esclusivamente nelle mani dell'autorità centrale e i Cantoni non hanno più il diritto di distaccarsi dalla Confederazione.

Il Parlamento svizzero è detto [Assemblea federale](#). L'Assemblea federale è composta da due camere, entrambe elette a suffragio diretto: il [Consiglio Nazionale](#) in rappresentanza dei cittadini e il Consiglio degli Stati in rappresentanza dei Cantoni. La composizione dell'Assemblea federale riflette il desiderio di equilibrio degli interessi dei Cantoni, affinché i più piccoli non debbano sottostare ai più grandi.

Il potere esecutivo è attribuito al [Consiglio federale](#), composto da sette membri eletti dalle Camere riunite per un periodo di quattro anni.

Il [Consiglio degli Stati](#) è composto da 46 deputati dei Cantoni svizzeri eletti direttamente dai cittadini. I Cantoni di Obvaldo, Nidvaldo, Basilea Città, Basilea Campagna, Appenzello Esterno e Appenzello Interno eleggono un deputato ciascuno; gli altri Cantoni, due ([art. 150](#) della Costituzione).

Nelle ultime [elezioni](#) per il Consiglio degli Stati, che hanno avuto luogo il 23 ottobre 2011, il partito popolare democratico ha ottenuto il maggior numero di seggi, 13, seguito dal partito liberal-radical e dal partito socialista con 11 seggi ciascuno.

Il Consiglio nazionale è composto da 200 membri; il numero dei rappresentanti di un cantone è proporzionale alla sua popolazione censita. All'incirca c'è un deputato per ogni 40.000 cittadini.

Nelle ultime [elezioni](#) del 2011 il partito SVP/UDC (Unione democratica di centro) è rimasto il primo partito con 54 seggi, seguito dal partito socialista con 46 seggi, dal partito liberal-radical con 30 e dal partito popolare democratico con 28.

15.2 Elezioni

Il Consiglio nazionale viene eletto mediante un [sistema proporzionale](#) fondato su 26 [circostrizioni](#) corrispondenti ad ogni singolo cantone. L'attribuzione dei

seggi ai partiti viene determinata su base cantonale. Non esiste nessuna soglia di sbarramento e nei cantoni a cui spetta un solo deputato viene applicato di fatto il [sistema maggioritario uninominale](#).

Invece, per il Consiglio degli Stati, sono i singoli cantoni a fissare le regole per l'elezione dei loro parlamentari.

Tutti i cantoni hanno optato per il sistema maggioritario diretto, tranne i cantoni del Giura e di Neuchâtel, che hanno scelto lo scrutinio proporzionale diretto. Questa procedura tende ad avvantaggiare i grandi partiti e le personalità politiche molto note tra la popolazione, mentre le minoranze ne sono penalizzate. Le modalità di voto variano da cantone a cantone.

La durata del mandato, la data delle elezioni e la data di inizio delle legislature è fissata dal diritto cantonale. Nei fatti, tutti i cantoni hanno stabilito una durata di 4 anni, uguale alla durata del Consiglio Nazionale, ovvero la camera bassa. Inoltre, nella maggior parte dei cantoni, le elezioni per il rinnovo del Consiglio degli Stati si svolgono nello stesso giorno delle elezioni per il rinnovo del Consiglio nazionale. Solo i 2 consiglieri agli Stati del cantone di Zoug e quello di Appenzell Rodi sono eletti secondo un calendario differente.

15.3 Organizzazione

Il Consiglio degli Stati si riunisce quattro volte l'anno, per le sessioni ordinarie che durano tre settimane ciascuna. Una sessione supplementare, chiamata sessione speciale, è organizzata qualora le sessioni ordinarie non permettano di trattare la totalità degli argomenti da discutere. Ciascun ramo del parlamento può decidere di riunirsi in sessione speciale indipendentemente dall'altro. Le sedute delle Commissioni hanno luogo tra le sessioni.

Inoltre, il Parlamento può riunirsi in sessione straordinaria su richiesta o di un quarto dei membri di uno dei due Consigli, o del Consiglio federale.

I parlamentari si riuniscono in gruppi e non in partiti. I gruppi riuniscono membri di un medesimo partito o di partiti con un orientamento simile. Un gruppo non coincide quindi sempre con un unico partito. Per formare un gruppo sono necessari almeno cinque membri.

I gruppi parlamentari svolgono un ruolo essenziale nel lavoro parlamentare, infatti esaminano le principali questioni prima che siano sottoposte ai Consigli e tentano di trovare un'intesa su una posizione comune che i deputati possano difendere sia davanti al loro Consiglio, sia nei confronti dei media e del pubblico.

Il Consiglio degli Stati e il Consiglio nazionale si articolano in commissioni permanenti: due commissioni di vigilanza e nove commissioni cosiddette legislative. La composizione delle Commissioni è definita in modo da rispecchiare la consistenza numerica dei gruppi parlamentari. La maggioranza delle commissioni del Consiglio degli Stati è composta di 13 membri, quindi un consigliere degli stati siede in media in tre o quattro commissioni.

Il parlamentare agisce senza vincolo di mandato ([art. 161](#) della Costituzione).

Il mandato di Consigliere degli Stati è incompatibile con quello di Consigliere federale (cioè membro del Governo) e di Consigliere nazionale, così come con le funzioni di giudice federale, di funzionario dell'amministrazione federale e di ministro del culto ([art. 144](#) della Costituzione).

In caso di incompatibilità, il parlamentare interessato deve dichiarare dinanzi alla propria Camera quale attività intenda esercitare.

15.4 Funzioni e poteri

Le due camere sono dotate di identiche competenze. Per quanto riguarda la vigilanza sull'attività del governo, dell'amministrazione federale e di altri organi, essa è attribuita all'Assemblea federale dall'[art. 169](#) della Costituzione. Peraltro se, da un lato, il Consiglio federale è eletto dall'Assemblea federale, non è previsto, dall'altro lato, un voto di fiducia né la possibilità di sfiduciare i membri del Governo, i quali pertanto non possono essere destituiti nel corso della legislatura.

L'[art. 170](#) attribuisce invece all'Assemblea federale il compito di vigilare sull'efficacia delle misure adottate dalla Confederazione. Per raggiungere questi obiettivi, qualsiasi membro delle due camere può presentare interpellanze o interrogazioni su questioni inerenti agli affari di Stato.

15.4.1 Funzioni e poteri nel procedimento legislativo

La Costituzione svizzera ha stabilito, relativamente alla funzione legislativa, un sistema bicamerale perfetto, poiché le leggi federali devono essere votate in un testo identico dalle due camere, senza che una possa far prevalere il suo punto di vista sull'altra. I due Consigli dispongono anche degli stessi poteri di controllo.

I progetti di legge del Consiglio federale sono trasmessi ad una o all'altra camera del Parlamento federale e i presidenti delle due assemblee si accordano sulla precedenza di assegnazione. In mancanza di accordo, si tira a sorte. Lo stesso accade per le iniziative dei cantoni. Le iniziative parlamentari e quelle dei cantoni sono sottomesse ad un esame preliminare per stabilire se dar loro seguito. I testi emanati dal Governo, ivi compresi quelli sottoposti all'esame preliminare, sono rinviati in commissione per l'esame, e in seguito sottoposti all'assemblea plenaria. La deliberazione in seduta comporta tre tappe:

- 1) "l'entrata in materia", ovvero una discussione generale seguita da una deliberazione per decidere se passare all'esame dettagliato del testo o meno;
- 2) la discussione per articoli sul testo proposto dalla Commissione che comprende l'esame ed il voto degli emendamenti;
- 3) il voto finale sull'intero testo.

Il testo viene trasmesso da una Camera all'altra fino a che non venga approvato un testo identico.

Per 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.

In caso di divergenza fra i due Consigli sull'"entrata in materia" è necessario che uno dei due la rifiuti per due volte perché il testo venga respinto.

Anche in tema di revisione costituzionale, di ratifica dei trattati e di dichiarazione di urgenza di una proposta di legge, i due Consigli dispongono di identici poteri. Infatti, una legge federale può essere dichiarata urgente ed entrare immediatamente in vigore per una decisione presa alla maggioranza dei membri di ciascuno dei Consigli.

Vanno infine ricordati gli estesi poteri di democrazia diretta che caratterizzano il sistema svizzero, con particolare riferimento all'istituto del *referendum* che trova numerose declinazioni nel testo costituzionale, per quanto riguarda sia l'approvazione di modifiche alla Costituzione stessa o la ratifica di trattati internazionali che l'abrogazione di leggi approvate dall'Assemblea federale.

15.4.2 Funzioni e poteri nell'attività di indirizzo e controllo

Le due Camere si riuniscono in seduta comune una volta all'anno per eleggere il presidente e il vicepresidente del Consiglio federale (carica di mera rappresentanza, tradizionalmente assegnata a rotazione tra i membri del Consiglio); esse eleggono altresì in seduta comune i giudici del Tribunale federale e altri organi e funzionari dello Stato. ([art. 168](#) Costituzione).

Il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati si riuniscono in Assemblea federale plenaria per procedere alle elezioni, risolvere i conflitti di competenza tra le autorità federali supreme e decidere sulle domande di grazia. Inoltre l'Assemblea federale plenaria può riunirsi per eventi speciali e per prendere atto di dichiarazioni del Consiglio federale ([art. 157](#) Costituzione).

Tra le loro varie funzioni, le due Camere approvano tutte le leggi federali e controllano l'attività del Governo. Qualsiasi membro di esse può presentare interrogazioni al Consiglio federale su questioni inerenti agli affari di Stato.

15.5 Proposte di riforma

Attualmente non risultano proposte di riforma della Camera alta.

16. STATI UNITI D'AMERICA

16.1 Aspetti generali e composizione politica

Gli Stati Uniti d'America sono una Repubblica federale di tipo presidenziale, con un Parlamento elettivo (*Congress*) articolato in due rami: il Senato (*Senate*) e la Camera (*House of Representatives*). Il sistema politico del Paese è sostanzialmente bipolare. I due maggiori partiti, che nel corso dei decenni si sono frequentemente alternati al potere, sono il partito democratico ed il partito repubblicano. L'attuale Presidente degli Stati Uniti, Barack Obama, è un democratico. Al momento, i democratici hanno la maggioranza assoluta anche in Senato, ma alla Camera prevalgono i repubblicani. Obama, al suo secondo - e ultimo, in base alla Costituzione degli USA - mandato, è stato rieletto nel novembre 2012 e resterà in carica per il quadriennio 2013-2016.

Il Presidente degli USA viene formalmente eletto dallo *United States Electoral College*, un organismo di grandi elettori la cui composizione è determinata sulla base dell'apposito voto popolare a suffragio universale. Egli è capo dell'esecutivo, delle Forze armate, della diplomazia, ha poteri di nomina e di grazia. Per quanto riguarda il potere legislativo, esso appartiene essenzialmente al Parlamento, anche se - come si vedrà in dettaglio più avanti - il Presidente è dotato di strumenti di intervento anche in questo campo. Il Presidente degli USA non può essere sfiduciato né dal Parlamento, né da altri: può decadere dalla propria carica all'esito di una procedura di accusa nei suoi confronti detta *impeachment*.

Il vice-Presidente degli Stati Uniti, anch'egli formalmente eletto dallo *United States Electoral College*, di fatto viene designato durante la campagna elettorale dal candidato poi risultato vincitore dell'elezione presidenziale. Nel sistema statunitense, il vice-Presidente è anche Presidente del Senato. In realtà, però, egli svolge personalmente quest'ultima funzione soltanto in poche occasioni e, nella quotidianità del lavoro parlamentare, le sue veci in Senato sono fatte da un Presidente *pro tempore*. Attualmente il vice-Presidente degli Stati Uniti e Presidente del Senato è il democratico Joe Biden, mentre Presidente *pro tempore* del Senato è Patrick Leahy, democratico anch'egli.

16.2 Elezioni

Il Senato degli Stati Uniti d'America è composto da 100 membri eletti a suffragio universale nei 50 collegi elettorali (*constituencies*) del Paese. A ciascuno dei 50 Stati che fanno parte degli USA è assegnato un collegio elettorale, nel quale sono eletti due senatori. I componenti della *House of Representatives* sono 435 ed il numero di seggi spettante a ciascun collegio è proporzionale alla popolazione del singolo Stato di cui il collegio è espressione.

Il mandato di senatore ha una durata fissa di sei anni. I senatori degli Stati Uniti d'America non vengono eletti tutti contemporaneamente. Il Senato, infatti, si rinnova parzialmente ogni due anni, mediante elezioni che riguardano 33 seggi, pari ad un terzo del totale (escluso il Presidente del Senato). In ciò il *Senate* si differenzia dalla *House of Representatives*, che si rinnova totalmente ogni due anni. Il periodico parziale rinnovo dei seggi del Senato è disposto in modo tale che all'interno di ogni singolo collegio elettorale i due senatori ad esso spettanti siano eletti in tempi diversi e, di conseguenza, diverso sia l'anno di scadenza del loro mandato.

Le più recenti elezioni per il Senato si sono svolte a novembre 2012 (insieme a quelle per la Presidenza degli Stati Uniti e a quelle della Camera. Il giorno stabilito viene chiamato *election day*). Le prossime si terranno perciò nel novembre 2014 (insieme alle elezioni della Camera, ma non alle presidenziali, le quali ultime avranno luogo a novembre 2016).

Le elezioni per il Senato, così come quelle per la Casa Bianca e per la Camera, sono a suffragio universale diretto. L'elettorato attivo non è obbligatorio e, tradizionalmente, la percentuale dei votanti è più bassa che in Italia. In 48 dei 50 collegi elettorali del Paese, è eletto il candidato che ottiene la maggioranza semplice dei voti. Fanno eccezione i collegi elettorali della Georgia e della Louisiana, nei quali vige un sistema maggioritario a doppio turno.

Votano per entrambe le Camere i cittadini dai 18 anni in su. Sono eleggibili al Senato coloro i quali abbiano compiuto 30 anni (25 alla Camera), abbiano la cittadinanza statunitense da almeno 9 (7 alla Camera), siano residenti nello Stato in cui si candidano e possiedano i requisiti per l'elettorato attivo.

Nella quasi totalità dei collegi, ci si candida al Senato a seguito della vittoria in elezioni primarie all'interno del proprio partito (*nomination*). Le elezioni primarie, a loro volta, sono disciplinate da regole stabilite dallo Stato cui appartiene il collegio in questione. Negli USA, la carica di senatore (al pari di quella di deputato) è incompatibile con qualunque altra carica pubblica (*civil office*). I senatori e i deputati sono liberi di presentare le dimissioni, ma esse possono essere respinte dal ramo del Parlamento cui appartengono.

Dopo le elezioni dell'autunno 2012, al Senato siedono 53 democratici, 45 repubblicani e due indipendenti. Alla Camera, che conta 435 seggi dei quali al momento alcuni sono vacanti per effetto di dimissioni da parte degli interessati, al 9 aprile 2013 i repubblicani sono 234 e i democratici 207.

16.3 Organizzazione

Nel sistema politico bipolare degli USA, i gruppi parlamentari sono due: uno di maggioranza (*majority party*) e uno di minoranza (*minority party*), che al *Senate* corrispondono attualmente allo schieramento democratico e a quello repubblicano. Esistono i senatori indipendenti, ma si tratta - almeno con

riferimento al più recente rinnovo - di eventualità limitate nel numero e nelle conseguenze politiche.

Tanto il *majority party* quanto il *minority* sono dotati di articolazioni interne, auto-regolate. Entrambi nominano il proprio *leader*. I passaggi da uno schieramento all'altro sono rari, ma consentiti. Attualmente, il Senato degli USA conta 16 commissioni permanenti (*standing committees*), 68 sottocommissioni (*subcommittees*), 4 commissioni speciali (*special and select committees*). Inoltre, *Senate* e *House of Representatives* hanno in comune 4 commissioni bicamerali (*joint committees*).

L'attività parlamentare di Senato e Camera si articola per commissioni¹¹⁷.

In ciascuna commissione permanente, la presidenza e la maggioranza dei componenti spettano al partito che ha la maggioranza a livello di assemblea.

Le sottocommissioni si occupano di specifiche aree di competenza di una commissione permanente.

Per l'assegnazione dei senatori alle commissioni permanenti e alle sottocommissioni, i singoli comunicano informalmente le loro preferenze al raggruppamento di cui fanno parte, ed è quest'ultimo che decide.

Le commissioni speciali sono create per scopi precisi e teoricamente hanno un tempo limitato. Le attuali quattro (*Indian Affairs, Ethics, Intelligence, Aging*) esistono da parecchio e, in pratica, nella considerazione di tutti sono divenute permanenti, pur senza esserlo di diritto.

Le commissioni bicamerali (*Economic, Taxation, Library, Printing*) hanno nei primi due casi funzioni di studio e consultive, e nel terzo e quarto funzioni di gestione e controllo.

Quanto all'organizzazione dei lavori dell'Assemblea, il *Senate* tiene e aggiorna quotidianamente un *Calendar of Business* nel quale confluiscono disegni di legge, risoluzioni e ogni altro tipo di affare legislativo pronti per l'esame plenario. E' il *Senate* nel suo insieme ad occuparsi del calendario, e ciò viene fatto a conclusione della seduta mattutina. Disegni di legge e risoluzioni sono inseriti nel calendario in ordine cronologico. L'assemblea del Senato non procede all'esame di alcun provvedimento che non sia nel calendario, a meno che il *leader* del *majority party* faccia richiesta in tal senso ed essa venga approvata all'unanimità. Esiste inoltre un *Executive Calendar* che riguarda nomine e trattati sui quali il *Senate* si pronuncia.

Alla *House of Representatives* il corrispettivo del *Calendar of Business* è spaccettato in quattro calendari diversi.

¹¹⁷ L'elenco delle commissioni permanenti del *Senate* è il seguente: *Agriculture, Nutrition, and Forestry; Appropriation; Armed Services; Banking, Housing, and Urban Affairs; Budget; Commerce, Science and Transportation; Energy and Natural Resources; Environments and Public Works; Finance; Foreign Relations; Health, Education, Labor and Pensions; Homeland Security and Governmental Affairs; Judiciary; Rules and Administration; Small Business and Entrepreneurship; Veterans' Affairs.*

Alla *House of Representatives* gli *Standing Committees* sono 20.

16.4 Funzioni e poteri

Il Parlamento ha poteri legislativi, di indirizzo, di controllo, e concorre alla ratifica di trattati internazionali e di nomine.

16.4.1 Funzioni e poteri nel procedimento legislativo

La funzione legislativa, negli USA, compete principalmente al Parlamento. Un progetto, per diventare legge, deve essere approvato in termini identici da entrambe le Camere. A differenza che in Italia, se la Camera che si occupa di un disegno di legge per seconda reca modifiche al testo approvato dall'altro ramo del Parlamento, non si verificano rimandi e nuove letture, bensì Senato e Camera procedono per lo più - specie per i disegni di legge più importanti e complessi - alla costituzione di una commissione di conciliazione (*conference committee*), mista e paritetica, incaricata di trovare un compromesso. La Costituzione prevede una particolarità per le leggi in materia di entrate fiscali, le quali possono essere proposte soltanto dalla Camera, sebbene anch'esse vadano approvate pure dal Senato e a quest'ultimo sia riconosciuto il potere di emendarle (come per ogni altra legge).

Tanto al Senato quanto alla Camera, di regola, il procedimento legislativo passa attraverso le commissioni permanenti. I disegni di legge (*bills*) sono assegnati ad esse. Le commissioni permanenti, che spesso richiedono contributi di analisi alle agenzie governative e svolgono audizioni (*hearings*) sulle materie in questione, possono emendare i testi pervenuti. A conclusione dell'esame, inoltrano il testo all'assemblea corredandolo con le loro osservazioni. Al *Senate*, a differenza che nella *House of Representatives*, gli emendamenti in commissione permanente possono anche discostarsi ampiamente dall'oggetto del disegno di legge in esame.

Mediamente, le commissioni permanenti del *Senate* vagliano nel modo che si è detto e inoltrano all'assemblea nell'arco di due anni (tra un rinnovo e l'altro) circa 500 disegni di legge a fronte dei circa 3.000 loro assegnati. I *bill* trasmessi dalla commissione all'assemblea del Senato sono inseriti nel calendario. Affinché l'assemblea del *Senate* inizi l'esame di uno di essi, è necessario che un senatore - sovente il *majority leader* - presenti una mozione in tal senso (*motion to proceed*); l'eventuale approvazione a maggioranza della *motion to proceed* apre la strada all'esame del relativo *bill*. Presso la *House of Representatives*, invece, è direttamente il *majority leader* a stabilire quali *bill* calendarizzati saranno discussi dall'assemblea, ed in quale ordine.

Il Presidente degli Stati Uniti non ha il potere di iniziativa legislativa. Tuttavia, egli può intervenire in questo campo in vari modi. Innanzi tutto, il Presidente indica periodicamente una serie di obiettivi programmatici di fondo nei suoi Discorsi dell'Unione. In secondo luogo, è prassi che egli si avvalga di deputati e senatori del suo partito per sottoporre al *Congress* provvedimenti normativi che,

in tal modo, figurano come disegni di legge di iniziativa parlamentare. Al Presidente degli USA, inoltre, ha facoltà di opporsi ai disegni di legge approvati dalle Camere e rimandarli indietro accompagnati dalle sue obiezioni, oppure di accantonarli; l'esercizio di quest'ultima opzione, quando l'attività del *Congress* è sospesa, produce effetti praticamente equivalenti ad un veto (*pocket veto*), dato che la mancata promulgazione da parte della Casa Bianca comporta dopo una decina di giorni la decadenza dei disegni di legge in oggetto.

Senate e *House of Representatives* possono, a maggioranza dei due terzi, proporre emendamenti alla Costituzione. Questi emendamenti, per entrare in vigore, devono poi essere approvati a maggioranza qualificata dagli Stati dell'Unione.

16.4.2 Funzioni e poteri nell'attività di indirizzo e controllo

Tra i poteri non legislativi del Senato, la Costituzione degli USA include la ratifica di trattati internazionali, per la quale occorre lo *advice and consent* di una maggioranza qualificata dell'assemblea. La *House of Representatives*, invece, è coinvolta nel caso in cui l'applicazione dei trattati internazionali suddetti richieda l'approvazione di nuove norme interne, le quali devono essere votate da entrambi i rami del *Congress*.

Sempre in base alla Costituzione, c'è bisogno dello *advice and consent* da parte del *Senate* (e non della *House of Representatives*) anche per le nomine apicali decise dal Presidente degli USA.

16.5 Proposte di riforma

Al momento, non sono in vista riforme né delle leggi elettorali - le cui ultime modifiche di qualche rilievo risalgono al 1993 - né del sistema costituzionale.

PARTE II: STRUTTURA E FUNZIONI

1. SISTEMI ELETTORALI

In relazione ai diversi metodi di elezione, le Camere alte oggetto di questo studio possono essere ricomprese - con l'eccezione della *House of Lords* britannica - in due grandi categorie: Senati eletti direttamente e Senati eletti in secondo grado. A questi due gruppi vanno aggiunti i Senati il cui sistema di elezione è combinato o misto, nel senso che alcuni membri sono eletti direttamente ed altri in modo indiretto.

La seguente tabella riassume i vari sistemi elettorali adottati, nei Paesi presi in considerazione, rispettivamente per la Camera alta e per la Camera bassa.

Paese	Camera bassa <i>(tutte ad elezione diretta)</i>	Camera alta
AUSTRIA	Sistema proporzionale con soglia di sbarramento	Elezione indiretta da parte delle Assemblee legislative dei <i>Länder</i>
BELGIO	Sistema proporzionale con soglia di sbarramento	Sistema combinato: <ul style="list-style-type: none"> - elezione diretta con metodo proporzionale; - elezione indiretta da parte delle Assemblee legislative delle Comunità; - cooptazione
BOSNIA-ERZEGOVINA	Sistema proporzionale	Elezione indiretta da parte degli organi legislativi delle Comunità serba e croata
FRANCIA	Sistema maggioritario a 2 turni	Elezione indiretta (su base dipartimentale, da parte di collegio elettorale composto da deputati, senatori (in base ad una recentissima riforma) e rappresentanti regionali, dipartimentali e locali con metodo misto maggioritario a 2 turni/proporzionale)
GERMANIA	Sistema misto proporzionale/maggioritario con soglia di sbarramento	Nomina da parte dei governi dei <i>Länder</i> tra i componenti dei governi stessi
IRLANDA	Sistema proporzionale	Sistema combinato: <ul style="list-style-type: none"> - nomina da parte del Primo Ministro; - elezione indiretta in rappresentanza di categorie

Paese	Camera bassa <i>(tutte ad elezione diretta)</i>	Camera alta
		socio-professionali; - elezione diretta da parte delle persone laureate
PAESI BASSI	Sistema proporzionale	Elezione indiretta da parte delle Assemblee legislative delle Province
POLONIA	Sistema proporzionale con soglia di sbarramento	Elezione diretta (maggioritario uninomiale)
REGNO UNITO	Sistema maggioritario a 1 turno	Nomina/Elezione a vita + membri di diritto
REPUBBLICA CECA	Sistema proporzionale con soglia di sbarramento	Elezione diretta con sistema maggioritario a 2 turni
ROMANIA	Sistema misto maggioritario a 1 turno/proporzionale con soglia di sbarramento	Elezione diretta con sistema misto maggioritario a 1 turno/proporzionale
RUSSIA	Sistema proporzionale con soglia di sbarramento	Elezione indiretta da parte degli organi legislativi ed esecutivi dei Soggetti federati
SLOVENIA	Sistema proporzionale con soglia di sbarramento	Elezione indiretta da parte: 1) degli organi rappresentativi delle comunità territoriali; 2) degli organi rappresentativi degli interessi di diverse categorie professionali
SPAGNA	Sistema proporzionale con soglia di sbarramento	Sistema combinato: - elezione diretta con sistema maggioritario in circoscrizioni multiseggio; - elezione indiretta da parte delle Assemblee legislative delle Comunità Autonome
SVIZZERA	Sistema proporzionale	Elezione diretta con metodo maggioritario (proporzionale solo in 2 cantoni)
USA	Sistema maggioritario a 1 turno in collegi uninominali (solo in 2 Stati maggioritario a 2 turni)	Elezione diretta in ogni Stato 2 seggi attribuiti con sistema maggioritario a 1 turno in collegi uninominali (solo in 2 Stati sistema maggioritario a 2 turni)

Si può osservare che la maggioranza delle Camere alte sono elette con un sistema indiretto o misto, a fronte di Camere basse elette direttamente dal corpo elettorale con sistemi prevalentemente di tipo proporzionale (Francia, Regno Unito e Stati Uniti costituendo le più rilevanti eccezioni).

In soli 5 Stati il Senato è eletto direttamente: la Polonia, la Repubblica Ceca, la Romania, la Svizzera e gli Stati Uniti. Solo in Romania però il sistema elettorale è sostanzialmente uniforme per i due rami dell'organo parlamentare.

Da un altro punto di vista va rilevato come la modalità di elezione diretta - ovvero con suffragio universale e diretto da parte del corpo elettorale - non sia di per sé sinonimo di attribuzione alla Camera alta di poteri paritari rispetto a quelli conferiti alla Camera bassa. Con riferimento ai 5 Paesi appena citati, soltanto negli Stati Uniti e in Svizzera vigono sistemi che possono essere definiti come perfettamente bicamerali; in Romania, con la riforma del 2003, il Senato ha sì mantenuto la partecipazione al rapporto fiduciario con il Governo, ma ha visto in qualche misura intaccato il suo ruolo paritario nel procedimento legislativo; in Polonia e nella Repubblica Ceca, invece, la Camera bassa gode di una chiara posizione di preminenza.

1.1 Le Camere alte ad elezione diretta

I Paesi in cui la Camera alta viene eletta direttamente sono Polonia, Repubblica Ceca, Romania, Stati Uniti e Svizzera. In tutti, ad eccezione degli Stati Uniti - in cui, in forza del principio federale "puro", a ciascuno Stato federato è riconosciuta parità istituzionale (ovvero un eguale numero di seggi) - la suddivisione in collegi elettorali, e la correlativa attribuzione dei seggi, sono funzione anche del numero degli elettori rappresentati, in modo da soddisfare il principio della rappresentatività democratica oltre a quello della territorialità.

In tutti i Paesi di questo gruppo il sistema elettorale per la Camera alta è maggioritario (in Svizzera solo due cantoni hanno optato per il sistema proporzionale), tranne che in Romania, dove è misto maggioritario/proporzionale. Nella maggior parte dei Paesi si vota in un unico turno (Polonia, Romania, Svizzera, e tutti gli Stati federati degli USA tranne la Georgia e la Louisiana), mentre nella Repubblica Ceca è previsto un ballottaggio.

In particolare, in **Polonia** il [Senato](#) comprende oggi 100 senatori eletti a suffragio universale diretto in altrettanti collegi uninominali. La [Sejm](#) o Dieta, ovvero la Camera bassa, comprende 460 membri eletti a suffragio universale diretto con [sistema proporzionale](#) (metodo D'Hondt) sulla base di liste di partito, in 41 circoscrizioni pluri-seggio, con una soglia di accesso del 5% per i singoli partiti e dell'8% per le coalizioni (limiti che non si applicano alle liste dei candidati delle minoranze etniche). La composizione politica delle due Camere, a causa del diverso sistema elettorale e del numero dei seggi assai minore del Senato, è alquanto differenziata essendo nella Dieta rappresentato un più ampio

spettro di forze politiche, mentre nel Senato è privilegiata la rappresentanza dei due partiti principali; tale differenziazione tuttavia non ha effetti sugli equilibri di governo, atteso anche il fatto che il Senato non è soggetto attivo del rapporto di fiducia.

Le [ultime](#) elezioni, nell'ottobre 2011, sono state le prime ad essere regolate dal nuovo [Codice Elettorale](#) che ha introdotto notevoli cambiamenti nella procedura di voto. In particolare, per quanto riguarda il Senato è stato introdotto un sistema con [collegi uninominali](#) maggioritari in cui viene eletto il candidato che ottiene il maggior numero dei voti. I collegi sono ritagliati in modo da assicurare una tendenziale uniformità del numero dei votanti, privilegiando il principio democratico rispetto a quello della territorialità.

Nella **Repubblica Ceca**, le elezioni per il Senato, che conta 81 componenti, si svolgono secondo un sistema maggioritario (art. 18 Cost.) a doppio turno: in ciascuna delle 81 circoscrizioni in cui è suddiviso il territorio (una per ciascun senatore da eleggere), risulta eletto al primo turno chi ottiene la maggioranza assoluta dei voti; altrimenti, si svolge un secondo turno tra i due candidati più votati, prevalendo quello che ottenga la maggioranza relativa. Similmente a quanto avviene negli Stati Uniti, ogni due anni si procede al rinnovo di un terzo dei seggi (artt. 16 e 18 Cost.) del Senato, che si connota dunque come organo permanente.

Il descritto sistema elettorale si proponeva di assicurare un legame tra ogni senatore e una circoscrizione elettorale relativamente piccola (in media circa 100.000 votanti); nei fatti tende a favorire l'elezione di un certo numero di amministratori locali e ciò spiega la particolare attenzione dell'organo nei confronti di disegni di legge che tocchino gli interessi del territorio: è questo un aspetto che avvicina la Camera alta ceca a quella francese¹¹⁸.

La Camera bassa è invece composta da 200 deputati eletti ogni quattro anni con un sistema proporzionale che prevede soglie di sbarramento differenziate, crescenti a partire dal 5% dei voti validi a livello nazionale per un singolo partito fino al 20% per una coalizione composta da quattro o più partiti.

Il Parlamento della **Romania** è composto dalla Camera dei deputati e dal [Senato](#), che vengono eletti ogni quattro anni con il medesimo sistema misto proporzionale/maggioritario. Il numero dei componenti di ciascuna Camera è stabilito dalla legge elettorale, esigendo però la Costituzione che sia rapportato alla popolazione del Paese: attualmente i deputati sono 412 e i senatori 176.

Il sistema elettorale è stato modificato nel 2008 con l'introduzione di un sistema elettorale uninominale ad un turno, con più collegi elettorali uninominali all'interno di ciascuna contea (*Legge per l'elezione della [Camera dei deputati e del Senato](#), 13 marzo 2008, n. 35*). Per la Camera sono previsti 315 collegi

¹¹⁸ Cfr. Jan Kysela, "Bicameralism in the Czech Republic: reasons, functions, perspectives", in [A world of second Chambers](#), edited by Jörg Luther, Paolo Passaglia e Rolando Tarchi, Giuffrè, 2006.

uninominali, per il Senato 137: il numero dei collegi è proporzionale alla popolazione residente nel collegio, ed è perciò variabile in funzione dei rilevamenti demografici.

In base al meccanismo maggioritario i candidati che ottengono il 50% più uno dei voti nei collegi uninominali vengono automaticamente eletti. I seggi sono comunque distribuiti tra i partiti, prima al livello di contea poi nazionale, proporzionalmente ai voti ricevuti; nel caso in cui, per effetto dell'elezione con il sistema maggioritario, i seggi rimasti vacanti nella contea risultino in numero inferiore a quello dei seggi ai quali un partito abbia diritto, questi gli sono attribuiti "in soprannumero". Attualmente i seggi soprannumerari al Senato sono 39 e pertanto il numero complessivo dei senatori in carica è di 176.

Il medesimo meccanismo si applica alla Camera dei deputati, con alcune differenze. Vi è una soglia di sbarramento pari al 5 % per i singoli partiti, che tuttavia non si applica alle formazioni che riescono ad eleggere sei deputati o tre senatori con il sistema maggioritario; per le coalizioni la soglia di sbarramento varia con il numero dei partiti che ne fanno parte, a partire dall'8% per quelle tra due partiti. Inoltre la Costituzione (articolo 62, comma 2) consente alle organizzazioni di cittadini appartenenti a minoranze nazionali che non abbiano ottenuto abbastanza voti per essere rappresentate in Parlamento di avere ugualmente almeno un seggio alla Camera (una stessa minoranza nazionale non può essere rappresentata da più di un movimento): attualmente alle minoranze nazionali sono assegnati 18 seggi di deputato.

In **Svizzera**, dove vige un sistema bicamerale perfetto, il Consiglio nazionale (la Camera bassa) viene eletto mediante un [sistema proporzionale](#) fondato su 26 [circoscrizioni](#) corrispondenti ad ogni singolo cantone. L'attribuzione dei seggi ai partiti viene determinata su base cantonale. Non esiste nessuna soglia di sbarramento e nei cantoni a cui spetta un solo deputato viene applicato di fatto il [sistema maggioritario uninominale](#).

Invece, per il Consiglio degli Stati (la Camera alta), sono i singoli cantoni a fissare le regole per l'elezione dei loro parlamentari. Tutti i cantoni hanno optato per il sistema maggioritario diretto, tranne i cantoni del Giura e di Neuchâtel, che hanno scelto lo scrutinio proporzionale diretto. Questa procedura tende ad avvantaggiare i grandi partiti e le personalità politiche molto note tra la popolazione, mentre le minoranze ne sono penalizzate. Le modalità di voto, la durata del mandato, la data delle elezioni e la data di inizio delle legislature variano da cantone a cantone.

Negli **Stati Uniti d'America** il sistema elettorale del [Senato](#), frutto del celebre compromesso del Connecticut¹¹⁹, rappresenta una classica applicazione del

¹¹⁹ Ci si riferisce alla soluzione di compromesso sancita - su proposta appunto dei rappresentanti dello Stato del Connecticut - dalla Convenzione di Filadelfia del 1787 in relazione all'aspro conflitto apertosi

principio federale, in base al quale a ciascuno Stato federato spetta un eguale numero di rappresentanti (due) indipendentemente dalla popolazione residente. La Camera alta è così formata da 100 senatori eletti a suffragio universale nei 50 collegi elettorali (*constituences*) corrispondenti ai 50 Stati del Paese¹²⁰. I componenti della *House of Representatives* sono invece 435, eletti in altrettanti collegi uninominali disegnati in modo da assicurare una rappresentanza proporzionale alla popolazione, garantendo comunque ad ogni Stato almeno un rappresentante.

Il mandato di senatore ha una durata fissa di sei anni. I senatori degli Stati Uniti d'America non vengono eletti tutti contemporaneamente. Il Senato, infatti, si rinnova parzialmente ogni due anni, mediante elezioni che riguardano 33 seggi, pari ad un terzo del totale (escluso il Presidente del Senato). In ciò il *Senate* si differenzia dalla *House of Representatives*, che si rinnova totalmente ogni due anni. Il periodico parziale rinnovo dei seggi del Senato è disposto in modo tale che all'interno di ogni singolo collegio elettorale i due senatori ad esso spettanti siano eletti in tempi diversi e, di conseguenza, diverso sia l'anno di scadenza del loro mandato.

Le elezioni per il Senato, così come quelle per la Casa Bianca e per la Camera, sono a suffragio universale diretto. In 48 dei 50 collegi elettorali del Paese, è eletto il candidato che ottiene la maggioranza semplice dei voti. Fanno eccezione i collegi elettorali della Georgia e della Louisiana, nei quali vige un sistema maggioritario a doppio turno (sia al Senato che alla Camera bassa).

Nella quasi totalità dei collegi, ci si candida al Senato a seguito della vittoria in elezioni primarie all'interno del proprio partito (*nomination*). Le elezioni primarie, a loro volta, sono disciplinate da regole stabilite dallo Stato cui appartiene il collegio in questione.

1.2 Le Camere alte ad elezione indiretta

L'elezione indiretta caratterizza la Camera alta in quegli ordinamenti in cui i Senati si presentano come espressioni delle realtà locali: quasi sempre questa caratteristica si accompagna ad un bicameralismo imperfetto, che vede riservare alla Camera bassa sia l'instaurazione del rapporto fiduciario con il Governo che la prevalenza nel procedimento di formazione delle leggi.

In **Austria**, paese connotato da un bicameralismo fortemente differenziato, i componenti del *Bundesrat* (attualmente 62) ed i loro supplenti sono delegati dalle

tra gli Stati meno popolati e gli Stati maggiori sulle modalità di elezione del costituendo Parlamento federale.

¹²⁰ Il citato compromesso del Connecticut fu completato dalla previsione che, proprio in quanto rappresentanti dei singoli Stati, i senatori fossero eletti con sistema di secondo grado dalle Assemblee legislative degli Stati federati. Tuttavia negli ultimi decenni del XIX secolo si accese un vivace dibattito sulla effettiva rappresentatività popolare del Senato, i cui componenti finivano per essere designati dai governi degli Stati, e anche sul fatto che in molti casi le nomine venivano paralizzate dai contrasti che insorgevano nei parlamenti statali, spesso acuiti da fenomeni di corruzione e lobbismo. Si giunse così, nel 1913, all'approvazione del XVII Emendamento, che ha attribuito l'elezione dei senatori al corpo elettorale dei singoli Stati.

Diete provinciali (*Landtage*), in rappresentanza dei 9 *Länder* che formano la Repubblica federale, secondo la distribuzione proporzionale dei partiti politici in ciascuna Dieta. Inoltre, almeno un seggio, come garanzia per le minoranze, è riservato al partito che ha conseguito il secondo posto per numero di seggi nella stessa Dieta, o qualora due partiti abbiano lo stesso numero di seggi, a quello che abbia ottenuto più voti alle precedenti elezioni per il *Landtag*. Nel caso in cui più partiti vantino gli stessi diritti, si ricorre ad un sorteggio. Ogni *Land* è rappresentato da un massimo di 12 deputati ed un minimo di 3, in proporzione alla popolazione della provincia stessa. Il *Bundesrat* è un organo permanente, ciascuna Dieta provvedendo ad eleggere i senatori di sua spettanza ad ogni rinnovo.

La Camera bassa (*Nationalrat*) è invece eletta ogni 5 anni a suffragio diretto con un sistema proporzionale, che prevede una soglia di sbarramento al 4% e voto espresso su liste di partito bloccate.

Si presenta come un'eccezione il caso della **Bosnia-Erzegovina**, dove un bicameralismo sostanzialmente egualitario, sia per gli aspetti legati al procedimento legislativo che per quelli relativi al rapporto di fiducia con il Governo - la fiducia viene votata dalle due camere riunite - si articola in una Camera alta (la Camera dei popoli), composta da membri designati in rappresentanza delle diverse "entità" territoriali, e una Camera bassa (la Camera dei Rappresentanti), eletta direttamente con un sistema di tipo proporzionale.

La Camera dei Popoli comprende 15 membri: 10 rappresentanti della Federazione di Bosnia-Erzegovina (con un numero pari di delegati bosniaci e croati) e cinque rappresentanti della Repubblica serba di Bosnia, designati per quattro anni.

I dieci rappresentanti della Federazione di Bosnia-Erzegovina vengono designati dalla Camera dei Popoli di questa regione in seno alla quale i parlamentari di ciascuna comunità, Bosniaci e Croati, nominano rispettivamente cinque delegati bosniaci e cinque delegati croati. I cinque rappresentanti della Repubblica serba di Bosnia sono invece nominati dall'Assemblea Nazionale di quest'ultima. La connotazione di rappresentanza "etnica" della Camera dei Popoli è talmente forte che nella determinazione del *quorum* (9 delegati) è condizione necessaria la presenza di almeno 3 bosniaci, 3 croati e 3 serbi.

Un bicameralismo imperfetto, caratterizzato dall'attribuzione alla Camera bassa del rapporto di fiducia con il Governo e della potenziale prevalenza nel procedimento legislativo, connota invece l'esperienza della **Francia**. In questo caso il *Sénat* si configura come "camera di riflessione", dotata peraltro di importanti prerogative, ed espressione delle collettività locali (articoli [24](#) e [25](#) della Costituzione) in uno Stato tradizionalmente accentrato.

Il sistema elettorale del *Sénat* si differenzia in modo sostanziale da quello della *Assemblée Nationale*, sia per i requisiti dell'elettorato passivo (24 anni per diventare senatore e 18 per essere eletti all'*Assemblée*), sia per la cadenza con la quale si rinnovano le assemblee (ogni cinque anni e integralmente l'*Assemblée*

Nationale, ogni tre anni per la metà il *Sénat*), sia per il tipo di suffragio, sia infine per i differenti sistemi elettorali¹²¹. In particolare, diverso è il corpo elettorale delle due assemblee: concorrono all'elezione dell' *Assemblée Nationale* tutti i francesi che abbiano compiuto 18 anni e che godano dei diritti civili e politici, mentre i senatori assegnati a ciascun dipartimento sono eletti da un collegio elettorale composto dai deputati di quel dipartimento, dai consiglieri regionali eletti nello stesso ambito dipartimentale, dai consiglieri del dipartimento stesso e, infine - ma si tratta della componente di gran lunga prevalente in termini numerici e, quindi, anche di peso politico - dai consiglieri municipali e loro delegati. La composizione del collegio elettorale è particolarmente complessa¹²²: il corpo elettorale del *Sénat* è composto da 577 deputati (con la riforma del 2013 del collegio fanno parte anche i senatori), 1.870 consiglieri regionali, 4.000 consiglieri generali e 142.000 consiglieri/delegati dei consigli municipali. I rappresentanti dei consigli municipali costituiscono pertanto circa il 95% degli elettori; inoltre il meccanismo di designazione determina una marcata sovrarappresentazione dei piccoli comuni rurali rispetto alle grandi città¹²³.

Una ulteriore e importante differenziazione consiste nei diversi sistemi adottati. Per l'*Assemblée* si adotta il sistema uninominale maggioritario a doppio turno, in cui risulta vincente al primo turno il candidato che ottiene la maggioranza assoluta dei voti espressi e almeno il 25% dei voti degli elettori iscritti. In assenza di vincitori al primo turno, ha luogo una seconda votazione tra i candidati che al primo turno hanno conseguito almeno il 12,5% dei voti degli iscritti: risulta eletto chi tra essi ottiene il maggior numero di voti. Il sistema elettorale del Senato è invece un misto di maggioritario e di proporzionale. Nei dipartimenti che eleggono sino a 3 senatori (ridotti a 2 dalla riforma dell'agosto 2013), si ricorre allo scrutinio maggioritario (uninominale o plurinominale) a due turni (articolo [L294](#) del *Code électoral*). Per essere eletti è necessario ottenere la maggioranza assoluta dei voti espressi, a condizione che la cifra elettorale conseguita sia almeno pari al 25 per cento del numero degli elettori iscritti. In assenza di tale *quorum*, al secondo turno di scrutinio è sufficiente il

¹²¹ Una legge approvata nell'agosto 2013 ha modificato alcuni aspetti del sistema elettorale del Senato, al fine di adeguarne la rappresentatività: delle modifiche introdotte si farà cenno di seguito in questo paragrafo, ma per una loro più organica trattazione si rinvia al capitolo 8 di questa parte II.

¹²² In particolare, per i comuni con meno di 9.000 abitanti i delegati sono uno per i consigli comunali da 9 a 11 membri; tre per i consigli con 15 membri; cinque per i consigli da 19 membri; sette per i consigli con 23 componenti e quindici per i consigli da 27 a 29 consiglieri; nei comuni con oltre 9.000 abitanti sono delegati di diritto tutti i consiglieri comunali (purché di nazionalità francese) e, nei comuni con oltre 30.000 abitanti, i consigli eleggono dei delegati supplementari in ragione di 1 ogni 1.000 (per il futuro 800, in seguito alla legge approvata il 3 agosto 2013) abitanti eccedenti la soglia di 30.000. L'elezione dei delegati - e dei loro supplenti - da parte dei consigli municipali avviene a scrutinio maggioritario a due turni (è richiesta la maggioranza assoluta al primo turno o la relativa al secondo) nei comuni al di sotto dei 3.500 abitanti, mentre, per i comuni di ampiezza demografica maggiore e per le grandi città di Parigi, Lione e Marsiglia, si ricorre alla proporzionale secondo la regola della media più alta, senza *panachage* (o voto disgiunto) né voto di preferenza.

¹²³ Tali aspetti risultano ridimensionati dalla recente riforma.

raggiungimento della maggioranza relativa: ci si può candidare al secondo turno anche senza essersi candidati al primo.

Nei dipartimenti che eleggono 4 o più senatori - ma la recente riforma abbassa tale soglia a 3 senatori - l'elezione ha luogo secondo il sistema proporzionale sulla base di liste bloccate, secondo quanto disposto dall'articolo [L295](#) del *Code électoral* (i seggi sono cioè attribuiti secondo l'ordine di presentazione delle candidature)¹²⁴. Attualmente, la percentuale dei senatori eletti con il metodo proporzionale corrisponde a poco più della metà del totale (180 su 348); con l'attuazione della nuova disposizione, essi saliranno a 255. Infine, elemento comune ai due sistemi elettorali è quello relativo alla parità di genere, che per il *Sénat* si applica limitatamente allo scrutinio proporzionale, per cui le liste debbono obbligatoriamente alternare un candidato per sesso.

Il duplice sistema elettorale previsto per il Senato francese tende a realizzare un complesso equilibrio tra due esigenze: da una parte, quella di assicurare, con il sistema maggioritario che si applica nei dipartimenti meno popolosi, una adeguata rappresentanza delle collettività territoriali favorendo l'accesso al mandato senatoriale del personale politico emergente a livello locale; dall'altra parte, quella di controbilanciare, con il sistema proporzionale, l'effetto di sovrarappresentazione delle piccole collettività rurali che il sistema maggioritario tende ad accentuare.

Si presenta come tipica "camera di riflessione" la *Eerste Kamer* dei **Paesi Bassi**: di fatto, la mancanza del diritto di iniziativa legislativa e di quello di emendamento pongono la Camera bassa in una posizione di netta prevalenza sia nel procedimento legislativo sia nei rapporti con il Governo, anche se il Senato non è del tutto escluso dal rapporto fiduciario.

I 75 senatori sono eletti indirettamente dai membri degli Stati Provinciali, le assemblee legislative delle dodici province che vengono rinnovate ogni quattro anni con elezioni che si svolgono contemporaneamente in tutte le province. I requisiti per l'eleggibilità sono gli stessi sia per diventare senatore che per essere eletto deputato (la maggiore età, fissata a 18 anni, e la nazionalità olandese).

La Camera bassa olandese, composta da 150 deputati, è invece eletta direttamente con un sistema proporzionale (metodo D'Hondt), con scrutinio di lista e una soglia di sbarramento dello 0,67% a livello di circoscrizione.

Non si può propriamente parlare di sistema elettorale nel caso della **Repubblica Federale di Germania**: infatti il *Bundesrat* - che è anch'esso un organo permanente - si presenta come espressione dei governi locali, essendo composto da membri dei governi dei *Länder*, che li nominano e li revocano. La nomina governativa implica che i requisiti per l'appartenenza alla Camera alta siano fissati dalle norme dei singoli *Länder*.

¹²⁴ Si veda alla seguente url: http://www.senat.fr/senatoriales_2011/en_savoir_plus.html#c549595 un esempio di applicazione del quoziente elettorale.

Lo stesso articolo 51 attribuisce a ciascun *Land* un numero di voti a seconda della popolazione: ogni *Land* ha a disposizione almeno tre voti; i *Länder* con più di due milioni di abitanti hanno 4 voti; i *Länder* con più di sei milioni di abitanti hanno 5 voti; quelli con più di sette milioni di abitanti ne hanno 6. Ciascun *Land* può inviare al *Bundesrat* tanti rappresentanti quanti sono i voti ad esso attribuiti in base alla popolazione: la composizione del *Bundesrat* è pertanto variabile (in base agli aggiornamenti dei dati statistici sulla popolazione residente nei vari *Länder*). Tale sistema rappresenta un bilanciamento tra il principio di rappresentanza federale e quello di proporzionalità alla popolazione: il risultato è di attribuire ai *Länder* meno popolosi un numero di rappresentanti (e di voti) maggiore di quello che sarebbe derivato dall'applicazione del solo criterio proporzionalistico.

La Camera bassa tedesca (*Bundestag*) - attualmente composta da 620 deputati, in luogo dei 598 previsti dalla legge elettorale, a causa dell'assegnazione dei cosiddetti seggi in soprannumero - è eletta con un sistema formalmente misto (una metà dei seggi assegnati con un sistema maggioritario a un turno, l'altra metà con metodo proporzionale) che tuttavia funziona come un sistema proporzionale. Infatti il numero complessivo dei seggi che spettano ad ogni lista è stabilito con metodo proporzionale, ma la metà di essi viene assegnata ai candidati vincitori nei collegi uninominali mentre la restante metà è assegnata con voto su liste bloccate. Per accedere alla ripartizione dei seggi i partiti devono ottenere il 5% dei voti espressi a livello nazionale oppure devono avere conseguito almeno tre seggi nei collegi uninominali.

Anche in **Russia** i membri del Consiglio della Federazione sono espressione degli enti locali: ciascuno degli 83 soggetti territoriali della Federazione (regioni, province, territori, distretti autonomi e città federali) designa un consigliere eletto dal proprio organo legislativo e un consigliere nominato dall'organo esecutivo e confermato con la maggioranza dei due terzi dell'assemblea legislativa territoriale. Una legge in vigore dal 2011 ha previsto, con applicazione graduale, che i membri del Consiglio della Federazione debbano essere titolari di un mandato elettivo locale al momento della loro nomina.

La Camera bassa (Duma) è invece composta da 450 deputati eletti ogni 5 anni a suffragio diretto, tramite un sistema proporzionale sulla base di liste partitiche nazionali con una soglia di sbarramento del 7%.

E' peculiare rispetto agli altri, specie sotto il profilo della rappresentatività, il sistema elettorale della Camera alta della **Slovenia** dove la Camera bassa (Assemblea Nazionale) è espressione diretta del corpo elettorale nel suo complesso, mentre il Consiglio Nazionale rappresenta gli interessi sociali, economici e locali della popolazione. Esso infatti è composto da 40 membri, 22 dei quali sono espressi dalle realtà locali e vengono eletti dagli organi rappresentativi delle comunità territoriali, mentre gli altri 18 rappresentano gli interessi funzionali delle diverse categorie professionali, 4 di quelle del lavoro

dipendente, 4 dei datori di lavoro, 4 degli agricoltori, dei commercianti e dei liberi professionisti, 6 provenienti dai settori non commerciali.

Ai sensi dell'articolo 80 della Costituzione, [l'Assemblea Nazionale \(*Državni Zbor*\)](#) è eletta mediante un sistema elettorale proporzionale (metodo D'Hondt), che prevede una soglia di sbarramento al 4 per cento e l'espressione di preferenze. Circoscrizioni speciali sono previste per l'elezione dei due membri destinati a rappresentare rispettivamente le minoranze ungherese ed italiana, eletti a maggioranza semplice.

Il [Consiglio Nazionale \(*Državni Svet*\)](#) è invece eletto mediante un suffragio speciale ed indiretto. Leggi specifiche per ciascun gruppo di interesse rappresentato stabiliscono requisiti ulteriori per l'eleggibilità.

Relativamente ai requisiti, l'elettorato passivo spetta, per gli eletti in rappresentanza degli interessi funzionali, a quanti svolgano attività rilevanti o siano impiegati nei diversi settori professionali che il Consiglio esprime, mentre i 22 membri in rappresentanza del territorio debbono essere residenti nel collegio elettorale di appartenenza.

All'elezione del Consiglio nazionale concorrono anche gli stranieri attivi nei settori professionali, nonché i membri dei consigli comunali cittadini di altri Paesi dell'Unione europea: a questi soggetti non è peraltro esteso l'elettorato passivo.

Per tutte le procedure elettive, in ogni caso, vige il principio di maggioranza relativa, ovvero il candidato più votato risulta eletto.

L'elezione dei 18 rappresentanti degli interessi socio-professionali spetta agli elettori dei singoli comitati elettorali di ogni categoria, nominati dalle organizzazioni di interesse attraverso regole definite autonomamente. L'elezione dei 22 rappresentanti degli interessi locali è, viceversa, compito riservato agli altrettanti collegi elettorali territoriali in cui è suddiviso il Paese, espressione questi ultimi di aree culturalmente e storicamente contigue. In ciascun collegio, il corpo elettorale comprende i membri dell'organo rappresentativo della comunità locale quando l'area geografica del collegio coincide con una singola realtà territoriale, mentre comprende rappresentanti eletti scelti dagli organi rappresentativi delle diverse comunità quando il collegio include una pluralità di realtà locali.

1.3 Le Camere alte ad elezione "combinata"

In alcune esperienze, i sistemi con i quali si giunge alla formazione della Camera alta sono misti, nel senso di presentare una compresenza di membri eletti direttamente e indirettamente, o addirittura di senatori elettivi ed altri nominati.

Il **Belgio** ha scelto, per la propria Camera alta, un meccanismo di composizione che contemporaneamente prevede un'elezione diretta, una indiretta ed una cooptazione. Per l'elezione dei 40 membri del *Sénat* eletti direttamente, il Belgio attinge da tre circoscrizioni (Fiandre, Vallonia e *Bruxelles-Halle-*

Vilvoorde) ricomprese nei due collegi francofono e fiammingo, che eleggono rispettivamente 15 e 25 senatori. A ciascun collegio corrisponde uno specifico insieme di liste di candidati depositate dai partiti. Gli elettori della circoscrizione *Bruxelles-Halle-Vilvoorde*, scelgono il loro collegio elettorale, attraverso l'indicazione di voto per una lista scelta tra i due insiemi di liste, francofone e di lingua fiamminga, a loro disposizione. Lo scrutinio, analogamente al sistema per l'elezione della Camera bassa, che però è eletta su base sostanzialmente provinciale (11 collegi), è di tipo proporzionale (metodo D'Hondt), con uno sbarramento del 5% minimo calcolato sul totale dei voti validi espressi nel collegio. Le liste non sono bloccate, di conseguenza ogni elettore è libero di designare nominativamente il candidato che preferisce. Altri 21 componenti sono eletti dalle assemblee parlamentari che rappresentano le Comunità: 10 senatori ciascuno per le Comunità francese e fiamminga ed 1 per la Comunità germanofona, nel rispetto del criterio di proporzionalità nella rappresentatività dei diversi gruppi politici. I 10 senatori restanti sono cooptati dall'insieme dei senatori eletti direttamente e indirettamente, nel rispetto della rappresentatività dei gruppi politici e delle comunità linguistiche, per cui 4 sono designati dai senatori francofoni e 6 dai senatori di lingua fiamminga.

Un metodo misto (nomina ed elezione indiretta) caratterizza anche la Camera alta di **Irlanda**, il *Seanad*. Dei 60 membri, per i quali i requisiti di eleggibilità degli stessi sono quelli richiesti per l'eleggibilità all'altra Camera (ventuno anni di età ed assenza di cause di incapacità), 11 sono designati dal neo nominato Primo Ministro (*Taoiseach*), previo loro assenso, dopo la prima riunione della Camera eletta; 6 sono eletti con suffragio diretto da coloro che posseggono un diploma di laurea rilasciato da una delle due Università dell'Irlanda; i restanti 43 membri (*panel members*) sono eletti tra quanti figurano in cinque liste, composte da persone che hanno competenza specifica ed esperienza pratica nei seguenti settori: cultura e istruzione (5 membri), agricoltura (11 membri), lavoro (11 membri), industria e commercio (9 membri), amministrazione pubblica e servizi sociali (7 membri). I senatori rappresentanti dei settori produttivi sono eletti da un collegio elettorale di circa 1.000 membri, costituito dai componenti del neo eletto *Dail* (la Camera bassa), dai senatori uscenti e dai membri dei consigli delle autonomie locali, eletti a suffragio universale. Le elezioni hanno luogo per scrutinio postale segreto e il voto è distinto per ciascuna categoria. Il sistema elettorale è plurinomiale a un turno, secondo il sistema del voto unico trasferibile: i seggi sono attribuiti secondo un meccanismo proporzionale, riassegnando i voti non utilizzati agli altri candidati nell'ordine di preferenza indicato dall'elettore.

I 166 componenti del *Dail* sono invece eletti in circoscrizioni pluriseggio secondo un metodo proporzionale, anch'esso caratterizzato dal voto unico trasferibile.

In **Spagna** il *Senado* consta di componenti per la maggior parte eletti a suffragio universale diretto (al pari dei 350 deputati del Congresso) e, in parte residuale, di membri designati dai Parlamenti delle 17 Comunità Autonome. Per la parte elettiva, ogni circoscrizione (o provincia) ha un medesimo numero di seggi (4, salvo le province insulari nelle quali le isole maggiori eleggono ciascuna 3 senatori e quelle minori 1 a testa): le circoscrizioni elettorali sono 50, alle quali si aggiungono le città autonome di Ceuta e Melilla (che eleggono 2 senatori ciascuna), per un totale di 52. Poiché le circoscrizioni hanno un peso demografico molto diseguale, il sistema si traduce in una significativa sovrarappresentazione delle province meno abitate.

Per le elezioni al *Congreso* alle 52 circoscrizioni sono assegnati un numero minimo di 2 seggi (tranne Ceuta e Melilla che ne hanno 1 a testa); i restanti 248 seggi sono distribuiti in proporzione alla popolazione.

Il sistema elettorale del *Senado* si configura come un sistema maggioritario, corretto con un meccanismo di voto limitato: in questo si differenzia dal sistema adottato per l'elezione del *Congreso*. Per la Camera bassa infatti viene applicato un sistema proporzionale con metodo D'Hondt e una clausola di sbarramento al 3%: non essendo ammesso il recupero dei resti al di fuori della singola circoscrizione, la clausola di sbarramento, insieme con la ridotta ampiezza delle circoscrizioni, producono un effetto in senso maggioritario, favorendo i partiti maggiori e quelli dotati di una forte rappresentatività locale.

Altro elemento di diversificazione tra i due sistemi elettorali è quello relativo alla preferenza, non possibile al *Congreso*, dove le candidature sono di lista, ma ammessa per l'elezione del *Senado*, dove l'elettore ha a disposizione un numero di preferenze pari al numero dei seggi elettivi della circoscrizione meno uno. Le preferenze possono andare anche a candidati di liste diverse.

Ognuna delle delle 17 Comunità Autonome designa un senatore; inoltre ciascuna Comunità designa ulteriori senatori in ragione di uno per ogni milione di abitanti del rispettivo territorio, motivo per cui il numero dei componenti la Camera alta che formano la quota di senatori designati risulta variabile. La loro designazione spetta all'assemblea legislativa della singola Comunità Autonoma o, in mancanza di essa, all'organo collegiale di grado superiore della Comunità medesima, in base a quanto stabilito dai relativi Statuti. Infatti ogni Comunità disciplina autonomamente il procedimento per l'elezione dei senatori in quota 'designazione'; l'unico requisito richiesto dalla Costituzione è quello di assicurare adeguata rappresentanza proporzionale, circostanza che presuppone la riserva di un numero di seggi proporzionale alla forza numerica dei gruppi parlamentari rappresentati all'interno dei Parlamenti autonomi. Alcune Comunità richiedono o ammettono che l'elezione avvenga tra gli stessi membri del proprio Parlamento, con la conseguenza che l'eletto assume un doppio mandato; altre escludono, invece, tale eventualità, consentendo la designazione a senatore di persone non appartenenti al Parlamento.

Sfuggono alla categorizzazione di larga massima qui seguita le modalità di formazione della *House of Lords*, nel **Regno Unito**.

La maggior parte dei suoi membri sono infatti nominati a vita sulla base di un'autocandidatura o di una proposta del Primo Ministro sottoposta al vaglio di una *Lord Appointment Committee*, e successivamente convalidata con un atto della Corona. Una piccola parte (92 *hereditary peers*, ultimi epigoni della tradizione dei membri di diritto ereditario) sono scelti per elezione tra i membri dell'aristocrazia. In caso di morte di uno di essi si tengono le cosiddette *by-elections*, allo scopo di mantenerne inalterato il numero. Fanno altresì parte della *House of Lords* i 25 vescovi anglicani che vi siedono di diritto in virtù della carica rivestita nella Chiesa d'Inghilterra.

1.4 Aspetti particolari

Un particolare profilo, relativamente ai metodi di elezione delle Camere alte è quello che riguarda il voto dei cittadini residenti all'estero.

Si tratta, in verità, di una evenienza non comune, nei Paesi presi in considerazione, o per le caratteristiche dei Paesi stessi (per es. Paesi con scarsa emigrazione storica) o per le caratteristiche di alcuni Senati, se rappresentanti delle realtà territoriali. Analogamente all'esperienza italiana, anche il **Sénat francese** prevede l'elezione di rappresentanti dei francesi all'estero (12), eletti con sistema proporzionale anche essi, ma, a differenza dei senatori italiani, non eletti direttamente, bensì dai 155 componenti elettivi dell'Assemblea dei Francesi all'estero. Un paese di recente emigrazione come la **Romania** ha introdotto, dalle elezioni politiche del 2008, la possibilità di eleggere due senatori (e 4 deputati) da parte dei rumeni residenti all'estero¹²⁵. Anche in **Polonia**, i cittadini residenti all'estero possono esprimere il loro voto per posta ed essere inseriti in collegi elettorali permanenti appositamente istituiti (afferenti alla circoscrizione di Varsavia), purché vi siano iscritti almeno 15 elettori e sia possibile trasmettere i risultati della votazione alla appropriata commissione elettorale subito dopo lo spoglio e il conteggio dei voti. Viceversa, la **Slovenia** concede il solo diritto di voto attivo agli stranieri residenti nel territorio nazionale ai fini dell'elezione dei 18 membri rappresentanti degli interessi sociali, economici e locali della popolazione, in virtù della apprezzabile presenza di stranieri che hanno intrapreso attività economiche in questo paese.

In alcuni Paesi la composizione della Camera alta vede anche la presenza di senatori di diritto, i quali hanno pieno titolo a fare parte dell'istituzione in virtù di una carica ricoperta o precedentemente svolta. Come del Senato italiano fanno parte gli ex presidenti della Repubblica (salvo rinuncia), in **Belgio** sono senatori di diritto i figli maggiorenni del Re o, in alternativa, i discendenti della famiglia reale e nel **Regno Unito** i 25 Vescovi anglicani. Bisogna sottolineare, al

¹²⁵ Si veda l'articolo 11 della legge elettorale ([Legge n. 35 del 13 marzo 2008](#)).

proposito, che mentre nel primo caso si è in presenza di una carica a vita, nel caso inglese, invece, si cessa dalla carica quando viene meno il requisito fondante alla nomina a senatore: i Vescovi anglicani, per esempio, perdono questo diritto non appena decadono dalla loro funzione ecclesiastica (per motivi d'età). Nel sistema belga, i figli del re possono scegliere quando entrare a far parte del Senato, prestando giuramento: comunque, la Costituzione prevede per i figli maggiorenni del Re il riconoscimento del diritto di voto solo a partire dal compimento del ventunesimo anno di età, anche se in via di prassi essi non partecipano alle votazioni.

2. BICAMERALISMO E MAGGIORANZE PARLAMENTARI

La differente composizione dei due rami del Parlamento è tratto che accomuna i sistemi costituzionali di tutti i Paesi presi in esame benché esso trovi, nelle varie realtà istituzionali, origini e spiegazioni diversi, legati ai diversi percorsi storici. Appare utile, in proposito, seguire una sommaria categorizzazione che vede, da un lato, i Paesi di stampo federale - nei quali la diversità della Camera alta, rispetto alla Camera bassa espressiva del corpo elettorale nel suo insieme, risponde all'esigenza di dare rappresentanza ai soggetti federati - e, dall'altro lato, i sistemi non federali - nei quali la Camera alta risponde oggi principalmente all'esigenza di fungere da "camera di riflessione" nell'esercizio del potere legislativo. E' evidente peraltro che pure nei sistemi federali la Camera alta svolge (anche) un ruolo di camera di riflessione.

Ci si può a questo punto domandare quali vantaggi assicuri l'esercizio del potere legislativo da parte di due Camere composte secondo diversi criteri. Ebbene, se in generale i caratteri precipui del bicameralismo (in opposizione al monocameralismo) sono considerati: 1) la migliore qualità della legislazione e 2) la maggiore stabilità dell'ordinamento, allora una plausibile risposta è la seguente: entrambi tali caratteri sono accentuati da una composizione differenziata delle due Camere. In particolare ciò è significativamente vero per la seconda caratteristica, giacché per innovare l'ordinamento normativo di fonte primaria e costituzionale diviene necessario ottenere il consenso di due rami¹²⁶ che rappresentano interessi potenzialmente diversi ed esprimono maggioranze politiche potenzialmente diverse: ciò comporta la necessità di aggregare un più largo consenso politico (cosa che, naturalmente, a seconda delle circostanze e dei punti di vista, può essere considerato come un vantaggio o uno svantaggio).

L'adozione di sistemi elettorali differenziati costituisce il principale strumento per differenziare la composizione delle Camere. Sul punto si rinvia al capitolo 1, non senza avvertire che i concreti esiti di questo meccanismo sono fortemente influenzati dall'assetto e dalle caratteristiche del sistema dei partiti. Ma altri strumenti sono in astratto utilizzabili e in concreto adottati per conseguire, in maggiore o minor misura, lo stesso risultato: questo capitolo si propone di offrire una breve rassegna dei principali criteri fatti propri dai vari ordinamenti: il numero dei componenti dell'organo; la durata del mandato parlamentare; la rinnovazione totale o parziale dell'organo; l'età dell'elettorato attivo e passivo; i requisiti delle candidature. Un paragrafo finale si soffermerà inoltre sugli effetti che la differenziazione delle maggioranze politiche tra i due rami può determinare sugli equilibri di governo, prendendo in considerazione anche casi nei quali, in Paesi a regime presidenziale o semipresidenziale, la maggioranza di

¹²⁶ Naturalmente nei sistemi a bicameralismo imperfetto o differenziato non sempre è richiesto il consenso di entrambe le Camere: sul punto si veda il capitolo 4 di questa Parte II. Comunque anche in tali sistemi il principio esposto vale almeno in linea tendenziale.

una o di entrambe le Camere non coincida con quella che sostiene il Capo dello Stato.

2.1 Criteri di differenziazione

a) il numero dei componenti

Le "Camere alte" o Senati, anche nei Paesi dove vige un bicameralismo funzionalmente perfetto, presentano delle caratteristiche che li distinguono dall'altra Camera e tra queste la più visibile e indicativa è la consistenza numerica. Tutte le seconde Camere, siano elettive, parzialmente elettive, composte da delegati nominati dalle assemblee o dai governi regionali o espressione delle varie articolazioni territoriali dello Stato, hanno un numero di membri inferiore rispetto alla Camera bassa, che, in linea di principio, esprime nel modo più ampio e diretto la rappresentanza del 'popolo'. Unica eccezione è la *House of Lords* del **Regno Unito**, che è composta da 764 membri contro i 650 della Camera dei Comuni.

In genere il numero di componenti delle Camere alte, specie quando essi sono designati da organi dei soggetti territoriali, è di molto inferiore a quello delle corrispondenti Camere basse: 62 membri contro 182 in **Austria**, dove il *Bundesrat* è eletto dai rappresentanti dei *Länder*; 69 membri contro 620 in **Germania**, dove i membri del *Bundesrat* sono nominati dai governi dei *Länder*; 166 contro 450 in **Russia**, dove il Consiglio della Federazione è composto da due rappresentanti designati da ciascun soggetto federale territoriale. Negli **Stati Uniti**, il Senato è composto da due rappresentanti per ciascuno Stato: 100 membri contro i 465 rappresentanti della Camera. In **Svizzera**, altro Stato federale ma con ben diverse dimensioni, i membri del Consiglio degli Stati sono 46 a fronte di 200 membri del Consiglio nazionale; infine, in **Bosnia-Erzegovina** ai 15 componenti della Camera dei Popoli - i quali sono designati dalle due "Entità" che costituiscono lo Stato - si contrappongono i 42 membri della Camera dei rappresentanti.

La medesima prevalenza numerica della Camera bassa si riscontra peraltro anche nei Paesi a struttura non federale. Il Senato della **Repubblica d'Irlanda** conta 60 membri contro i 166 della Camera ed ha una composizione mista, che prevede un'ampia rappresentanza delle categorie sociali e produttive, quasi corporativa. Nei **Paesi Bassi** la *Eerste Kamer*, eletta dai membri dei dodici Consigli provinciali, conta 75 componenti a fronte dei 150 della Camera bassa; così in **Slovenia** il Consiglio nazionale, che rappresenta le comunità territoriali e le categorie professionali e produttive, ha 40 membri contro i 90 dell'Assemblea nazionale. Tra le Camere alte parzialmente elettive il Senato del **Belgio** ha 71 componenti (solo 40 dei quali eletti direttamente) mentre sono 150 i deputati. Un rapporto inferiore a 1:2 si registra nei Paesi dell'Europa orientale: in **Romania** - che pure ha un sistema bicamerale funzionalmente quasi perfetto - i senatori sono 176 a fronte di 412 deputati; nella **Repubblica ceca** i senatori sono

81 a fronte di 200 deputati; in **Polonia** i senatori sono solo 100 a fronte di ben 460 deputati.

Gli unici Stati (oltre al già citato Regno Unito) in cui il rapporto numerico tra senatori e deputati è superiore a 1:2 sono la **Francia**, dove i componenti del *Sénat* sono 348, (eletti in ciascun dipartimento da un collegio elettorale composto dai deputati¹²⁷ di quel dipartimento, dai consiglieri del dipartimento stesso, dai consiglieri municipali o dai loro delegati), a fronte di 577 deputati, e la **Spagna**, il cui *Senado* vanta 266 componenti (58 dei quali designati dai Parlamenti delle 17 Comunità autonome, i restanti eletti a suffragio universale diretto) contro i 350 deputati.

b) la durata del mandato e la rinnovazione totale o parziale dell'organo

Un altro classico elemento che può (contribuire a) differenziare tra loro le due Camere, con effetti anche sulle maggioranze politiche che esse esprimono, è rappresentato dalla durata del mandato o dei termini temporali fissati per il rinnovo dell'organo. In questa prospettiva appare recessivo il modello in base al quale i due rami vengono rinnovati completamente ma in momenti tra loro diversi, in genere a distanza di un numero di anni maggiore per il Senato rispetto alla Camera, mentre piuttosto diffuso, non solo nei Paesi a struttura federale, è il sistema in base al quale la Camera bassa viene rinnovata integralmente mentre il Senato è rinnovato parzialmente, in tempi necessariamente almeno in parte diversi rispetto alle elezioni dell'altro ramo, assumendo quindi la connotazione di organo permanente.

I casi in cui le due Camere sono rinnovate per intero attraverso elezioni temporalmente contestuali si caratterizzano, ovviamente, per la non utilizzazione dello strumento temporale come elemento di differenziazione tra i due rami. Non a caso tale "rinuncia" si riscontra nei Paesi in cui il Senato è ad elezione diretta o lo è prevalentemente (nei casi di sistemi elettorali misti): il **Belgio**¹²⁸, la **Spagna**, la **Romania**, la **Polonia** e la **Svizzera**. Peraltro anche in **Irlanda**, dove i neoeletti deputati partecipano all'elezione di una parte dei senatori, il Senato si rinnova integralmente subito dopo l'elezione della Camera bassa.

Invece in Paesi come la **Bosnia-Erzegovina**, i **Paesi Bassi** e la **Slovenia**, che tutti adottano per la Camera alta un sistema elettorale indiretto in base al quale i senatori sono eletti dalle assemblee legislative dei soggetti territoriali (nel Senato sloveno peraltro 18 componenti su 40 sono espressione delle categorie professionali e produttive), fa parte del sistema la possibilità che i momenti elettorali dei due rami non coincidano. Infatti per la Bosnia-Erzegovina e i Paesi

¹²⁷ Per la recente riforma ha inserito in tale collegio anche i senatori, si veda il capitolo 8 di questa Parte II.

¹²⁸ Il caso del Belgio si connota per la seguente particolarità: mentre i senatori eletti direttamente hanno, come i deputati, un mandato di durata quadriennale, i senatori eletti in rappresentanza delle Comunità, dovendo essere anche membri delle assemblee legislative delle Comunità, decadono dall'incarico di senatore se non sono rieletti nelle elezioni per tali assemblee che si svolgono nel corso della legislatura del Senato.

Bassi, nei quali il mandato dei senatori dura quattro anni come quello dei deputati, lo sfalsamento temporale tra i due rami discende dal fatto che eventuali scioglimenti anticipati della Camera bassa non coinvolgono la Camera alta; in Slovenia, invece, è la stessa durata del mandato ad essere differenziata (quattro anni per i deputati, cinque per i senatori).

Carattere di organo permanente - che dunque non può di regola essere sciolto - hanno le Camere alte dell'Austria, della Francia, della Germania, della Repubblica Ceca e degli Stati Uniti.

In **Austria** la durata del mandato di senatore è pari alla durata della legislatura dell'assemblea legislativa del *Land* che lo ha eletto; di conseguenza il *Bundesrat* austriaco si rinnova parzialmente in tempi diversi. In **Germania**, analogamente, la durata del mandato di membro del *Bundesrat* coincide con quella dell'esecutivo di provenienza e perciò questa Camera è un organo permanente, che si rinnova parzialmente a seguito delle elezioni dei vari *Länder*.

In **Francia**, fino al 2004, i senatori erano eletti per un mandato di nove anni ed il Senato si rinnovava per un terzo dei seggi ogni tre anni, essendo i senatori ordinati in tre serie diverse. Dopo la riforma il mandato è stato ridotto a sei anni (contro i cinque della Assemblea generale) e le serie a due, in modo che la metà dei senatori si rinnova ogni tre anni.

E' invece ad elezione diretta, con sistema maggioritario a doppio turno, la Camera alta della **Repubblica Ceca**, i cui membri hanno un mandato più lungo rispetto ai deputati (sei anni invece di quattro) e si rinnovano per un terzo ogni due anni.

Il caso classico di rinnovo parziale periodico è costituito dal Senato degli **Stati Uniti**, Paese connotato da una cadenza del rinnovo della composizione del Parlamento molto "dinamica". Ogni due anni, infatti, la Camera bassa si rinnova integralmente mentre il Senato rinnova un terzo dei suoi componenti. Poiché il mandato senatoriale è pari a sei anni (contro, come detto, i due di quello dei deputati) le date delle elezioni della *House of Representatives* e del *Senate* coincidono (e ogni quattro anni coincidono anche con l'elezione del Presidente). Da notare che il periodico parziale rinnovo dei seggi del Senato è disposto in modo tale che all'interno di ogni collegio elettorale (ogni Stato) i due senatori ad esso spettanti siano eletti in tempi diversi e, di conseguenza, sia diverso l'anno di scadenza.

c) l'età dell'elettorato attivo e passivo

Per essere eletti senatori occorre, generalmente, un'età anagrafica maggiore di quella richiesta per essere eletti deputati. Solo nei **Paesi Bassi** e in **Spagna** sono sufficienti 18 anni per candidarsi ad entrambi i rami del Parlamento. In **Germania** possono essere nominati membri del *Bundesrat* i ventunenni. I senatori debbono avere almeno 21 anni anche in **Belgio**, in **Austria** e nel **Regno Unito**, 24 in **Francia** (prima della riforma del 2011 erano 30), 25 anni negli **Stati Uniti**, 30 anni in **Russia** e in **Polonia**, 33 anni in **Romania**, 40 anni nella **Repubblica Ceca**.

Per l'elettorato attivo, si registrano 18 anni in quasi tutti i Paesi (nel caso in cui l'elezione non è diretta, il dato si riferisce all'elettorato del collegio o della categoria che esercita il voto).

d) requisiti e caratteristiche delle candidature

Mentre tendenzialmente il regime delle incompatibilità previsto per i componenti delle Camere alte è conforme a quello vigente per le corrispondenti Camere basse, un elemento di differenziazione tra i due rami può discendere, con particolare riferimento alle Camere alte elette con sistemi indiretti o misti, dalla previsione di particolari requisiti per le candidature, spesso associati alle peculiarità del collegio elettorale ristretto al quale è affidata l'elezione.

In **Austria** i membri del *Bundesrat* vengono nominati dall'assemblea legislativa (Dieta) di ciascun *Land* tra persone, designate dai partiti, che non devono essere membri della Dieta, ma devono possederne i requisiti di eleggibilità.

In **Germania** il *Bundesrat* è composto da membri designati, con possibilità di revoca, dai governi dei singoli *Länder* tra i propri componenti. Pertanto il requisito per l'appartenenza al *Bundesrat* discende dalle disposizioni costituzionali del singolo *Land* in materia di composizione della compagine governativa. Il legame molto forte tra i membri della Camera alta tedesca e i governi dei *Länder* è dimostrato inoltre dall'esistenza di un vincolo di mandato: i rappresentanti di ciascun *Land* devono esprimere, nelle votazioni al *Bundesrat*, un voto unitario, conforme alle indicazioni ricevute dal proprio governo.

In **Belgio** i 21 senatori eletti dalle assemblee parlamentari delle tre Comunità devono essere anche membri dei rispettivi organi legislativi e pertanto rivestono necessariamente un "doppio incarico", tanto che devono essere sostituiti nel caso in cui un senatore eletto da una Comunità non venga rieletto nella assemblea legislativa di provenienza. Vi sono inoltre 10 senatori cooptati, cioè eletti dai loro pari dei vari gruppi linguistici. Questi seggi - distribuiti tra i partiti proporzionalmente ai risultati elettorali - furono introdotti con lo scopo di permettere ai senatori di eleggere alcuni esperti o membri di organizzazioni rappresentative, per incrementare la qualità dei dibattiti e delle leggi, ma nei fatti sono utilizzati piuttosto come una riserva di posti per i senatori rimasti esclusi dall'assegnazione dei seggi elettivi.

Tratto tradizionalmente distintivo del **Sénat francese** è costituito dalla possibilità per i senatori di cumulare il mandato parlamentare con quello sia elettivo che di governo nelle istituzioni delle collettività locali, ivi compresa la carica di sindaco delle grandi municipalità. Questo elemento, insieme al peculiare sistema elettorale, ha molto contribuito a caratterizzare la Camera alta come rappresentante degli interessi delle comunità territoriali¹²⁹.

¹²⁹ Si veda però il capitolo 8 di questa Parte II per la riforma *in itinere* che interviene in senso restrittivo sul regime di cumulo dei mandati

Nei **Paesi Bassi** i componenti della Camera alta sono eletti dai membri dei Consigli provinciali in una lista di personalità sottoposta preventivamente ad una commissione regia. I membri della Camera alta non sono, in genere, professionisti della politica. Il loro ruolo e le loro caratteristiche sembrano accomunarli ai membri della *House of Lords* britannica, cittadini che non si dedicano a tempo pieno all'attività parlamentare (peraltro meno intensa rispetto a quella della Camera bassa) ma conservano le proprie occupazioni "civili".

In **Irlanda** la caratteristica del Senato è quella di essere un'assemblea a composizione mista, con una forte componente di membri eletti in rappresentanza di categorie professionali e sociali. In particolare, 6 senatori sono eletti da due collegi elettorali composti dai laureati delle due Università d'Irlanda e ben 43 (su un totale di 60) sono eletti, a suffragio ristretto, in rappresentanza di cinque diverse categorie socio-economiche tra persone dotate di competenza specifica ed esperienza professionale nei settori rappresentati.

Anche in **Slovenia** del Senato fanno parte, insieme a rappresentanti delle realtà locali, membri eletti in rappresentanza degli interessi funzionali delle diverse categorie professionali. Per ciascuna categoria la legge stabilisce specifici requisiti di eleggibilità, in modo da assicurare che gli eletti siano dotati di una rilevante esperienza nel settore.

La **Spagna** - come il Belgio - ha un Senato a composizione mista, in gran parte eletto a suffragio universale diretto, in minor parte eletto dai membri delle Assemblee legislative delle 17 Comunità autonome in proporzione alla consistenza demografica di ciascuna di esse (ogni Comunità ha comunque almeno un senatore). Sono le leggi elettorali di ciascuna Comunità che fissano i requisiti richiesti per l'elezione, con l'unico vincolo che sia assicurata un'adeguata rappresentanza delle componenti politiche dell'assemblea locale. Alcune Comunità ammettono, altre esigono, che i senatori che le rappresentano facciano anche parte del governo della Comunità stessa.

Il Consiglio della **Federazione Russa** è composto da due rappresentanti per ognuno degli 83 soggetti territoriali. Ciascuno di questi designa un consigliere eletto dal proprio organo legislativo e un consigliere nominato dall'organo esecutivo e confermato con la maggioranza dei due terzi dell'assemblea legislativa territoriale. Le candidature dei consiglieri di nomina dei parlamenti locali sono in genere proposte dal presidente dell'organo legislativo (se vi sono due assemblee, da entrambi i presidenti). La legge del 14 febbraio 2009, in vigore a partire dal 1° gennaio 2011, ha introdotto per i membri del Consiglio della Federazione il requisito di essere titolari di un mandato elettivo locale al momento della loro nomina. Il sistema di elezione dei membri del Consiglio della Federazione russa è comunque fortemente influenzato dal Governo centrale attraverso il potere che quest'ultimo ha di designare i capi degli organi di governo dei vari soggetti territoriali.

2.2 Maggioranze parlamentari diversificate ed equilibri di governo: alcuni casi

I vari fattori di differenziazione nella composizione dei due rami del Parlamento possono ovviamente determinare - insieme al sistema elettorale adottato, quasi sempre differenziato tra le due Camere, e al concreto funzionamento del sistema dei partiti - una divergenza di maggioranza politica tra la Camera alta e la Camera bassa. Questa eventualità non è rara a verificarsi e in un certo senso deve essere considerata se non voluta, almeno accettata come effetto eventuale del combinato operare dei suddetti fattori di differenziazione. Non deve perciò sorprendere che i vari sistemi costituzionali abbiano approntato, con riferimento in particolare alla funzione legislativa e a quella di governo, conformazioni e meccanismi in grado di risolvere fluidamente situazioni di disaccordo all'interno del potere legislativo.

Per quanto riguarda la funzione legislativa (che naturalmente attiene anche all'attuazione del programma di governo), si rinvia al capitolo 4 per l'esame dei meccanismi volti a superare il dissenso tra i due rami del Parlamento; quanto invece alla funzione di governo, va detto che nei sistemi parlamentari il problema è risolto *in radice*, giacché - con l'unica eccezione della Bosnia-Erzegovina - in nessun caso, tra i Paesi considerati, al Senato come camera autonoma è attribuito il potere di negare la fiducia al Governo¹³⁰. Del resto le concrete esperienze di Paesi come, ad esempio la Germania e la Spagna, dimostrano come la difformità di orientamenti politici tra le due Camere non determini alcuna particolare difficoltà nello svolgimento della funzione di governo. Un caso a sé rappresenta il Belgio, la cui instabilità governativa appare conseguenza più della frammentazione non solo politica della società che della eventuale disomogeneità delle maggioranze parlamentari; in Paesi a regime presidenziale o semipresidenziale, quali gli Stati Uniti e la Francia, invece, il *focus* deve essere portato non tanto sulla divergenza di maggioranza tra le due Camere quanto piuttosto su quella tra la maggioranza parlamentare, da un lato, e quella presidenziale, dall'altro.

In **Spagna** la composizione mista del Senato ha determinato maggioranze disomogenee nelle legislature iniziate nel 2004 e nel 2008, durante le quali il partito di maggioranza al *Senado* era il Partito popolare mentre al *Congreso* era il PSOE. I rapporti di forza al Senato tuttavia non hanno influito in modo determinante sull'Esecutivo perché il governo in Spagna deve avere la fiducia solo dalla Camera bassa. Le ultime elezioni - risalenti al 20 novembre 2011 - hanno visto la vittoria del Partito popolare in entrambi i rami del Parlamento.

Anche nella storia della **Repubblica federale tedesca** non è infrequente l'occorrenza di maggioranze divergenti tra le due Camere, conseguenza peraltro delle stesse peculiarità di formazione della Camera alta, che si rinnova

¹³⁰ In Romania la mozione di sfiducia, come pure la fiducia al momento dell'investitura del Governo, è votata dalle due Camere riunite.

parzialmente e in tempi diversi rispetto alla Camera bassa e riflette gli equilibri politici di ciascuno dei vari *Länder* della Federazione (di modo che la maggioranza all'interno del *Bundesrat* è costituita dalla risultante dei voti dei governi dei vari *Länder*). Una tale divergenza si è infatti verificata in una prima fase dal 1969 al 1982, quando il governo federale era composto dai socialdemocratici e dai liberali mentre il *Bundesrat* era controllato dall'opposizione; in una seconda fase dal 1990 al 1998, periodo in cui il cancelliere Kohl era alla guida di una coalizione formata da cristiano-democratici e liberali, minoritaria nel *Bundesrat*; in una terza fase dal febbraio 1999, momento nel quale i socialdemocratici e i verdi, che costituivano la coalizione di governo, persero le elezioni nell'Assia, al 2005. Nella presente legislatura, iniziata nel 2009, il *Bundestag* presenta una maggioranza formata dalla coalizione dei partiti dell'Unione cristiano-democratica (CDU), cristiano-sociale (CSU) e liberal-democratico (FDP), mentre il *Bundesrat* esprime una maggioranza politica di colore opposto. Infatti il Partito socialdemocratico (SPD) da solo o in coalizione con altri partiti diversi da CDU, CSU o FDP raggiunge il 52,2% dei voti complessivi. Si ricorda che nella precedente legislatura (2005 - 2009), la maggioranza che sosteneva il governo era rappresentata da una Grande Coalizione, di cui faceva parte anche lo SPD.

Il caso del **Belgio** è molto più complesso, non tanto per la diversa composizione delle due Camere, quanto per le difficoltà prodotte dall'applicazione di un meccanismo elettorale pensato per garantire la rappresentanza in Parlamento di tutte le comunità linguistiche ed etniche che compongono il Paese. La riforma costituzionale del 1993, che ha modificato la composizione e le competenze del Senato, ha creato un bicameralismo imperfetto ma non ha risolto il problema della rappresentatività né quello della governabilità del Paese. Infatti le divisioni tra le comunità etniche e linguistiche si riflettono sul panorama politico che è estremamente frammentato e presenta un gran numero di formazioni partitiche in disaccordo tra loro. Dopo le elezioni del 10 giugno 2007 il Belgio è rimasto per 196 giorni senza un governo, e dopo la consultazione del 13 giugno 2010 il Paese è riuscito a darsi un governo solo nel novembre 2011. Sia alla Camera che al Senato le forze politiche si presentano in proporzione analoga (le cinque maggiori aggregazioni - Alleanza fiamminga, Socialisti, Liberali, Cristiano democratici e Verdi - hanno ciascuna un peso che va dal 15 al 20% del totale) e il vero problema è rappresentato dalla mancanza di una maggioranza determinata.

Nella storia della Quinta **Repubblica francese** (nata nel 1958) si sono avuti momenti in cui le maggioranze dell'Assemblea Nazionale e del Senato differivano, e periodi di "coabitazione" tra Presidenti della Repubblica di sinistra e maggioranze parlamentari di destra, o viceversa. La riduzione, dal 2000, del mandato presidenziale a cinque anni ha mirato proprio ad allineare l'arco temporale della Presidenza con quello della legislatura dell'Assemblea Nazionale, per incoraggiare una uniformità dei risultati elettorali e dare maggiore stabilità al quadro politico. Dall'inizio della Quinta Repubblica, mentre all'Assemblea

Nazionale il predominio della destra o del centro-destra è stato intervallato da affermazioni della sinistra, in Senato si sono sempre avute maggioranze di destra o di centro-destra. All'Assemblea nazionale la sinistra prevalse dal 1981 al 1986, poi dal 1988 al 1993, dal 1997 al 2002 e infine nel periodo presente, dopo le elezioni del 2012. Stante la diversità di ruoli tra Assemblea nazionale e Senato (che è escluso dal rapporto di fiducia) la divergenza tra le due maggioranze parlamentari non ha dato luogo a gravi problemi istituzionali, mentre è stata molto più problematica la "coabitazione" tra il Capo dello Stato di un colore e l'Assemblea Nazionale e il Primo ministro dall'altro. Tale situazione si è verificata tre volte: la prima negli anni 1986 - 1988, quando era Presidente Mitterrand e Primo Ministro Chirac; la seconda tra il 1993 e il 1995, quando - sempre Mitterrand Presidente - il Primo Ministro era Edouard Balladur; la terza nel lungo periodo 1997- 2002, tra il Presidente Chirac e il Primo Ministro Lionel Jospin. Il semipresidenzialismo francese prevede infatti l'esistenza, oltre ad un Presidente direttamente eletto dal popolo, di un Primo Ministro (che "dirige l'azione del Governo") il quale viene scelto e nominato dal Presidente, ma deve godere della fiducia della maggioranza dell'Assemblea Nazionale, quantomeno implicita (infatti esiste il meccanismo della "*motion de censure*", non quello del voto di fiducia). Questo equilibrio tra i poteri implica che il Presidente della Repubblica, quando non dispone di una maggioranza politica corrispondente a quella che controlla l'Assemblea nazionale, non possa far altro che nominare Primo Ministro il *leader* della maggioranza parlamentare esistente; infatti - a fronte di una maggioranza ben definita - qualsiasi tentativo del Presidente di designare un primo ministro gradito a lui ma non espressione della maggioranza parlamentare appare destinato al fallimento¹³¹. Nella pratica ciò non è mai accaduto: in questi casi si verifica la coabitazione tra due poteri di orientamento opposto, con una tendenziale trasformazione del sistema da (semi)presidenziale a parlamentare. Per quanto riguarda la composizione politica dell'attuale legislatura, le elezioni del 2012 hanno visto il successo del partito socialista nei collegi dell'*Assemblée Nationale*. Dopo una lunga prevalenza del centro e della destra, le elezioni (parziali, poiché la Camera alta francese si rinnova per metà ogni tre anni) del 2011 hanno prodotto una maggioranza di sinistra anche al Senato.

Il caso degli **Stati Uniti** è diverso dai modelli europei considerati. In questo Paese si vota ogni due anni, negli anni pari, per il rinnovo di un terzo del Senato e di tutta la Camera dei rappresentanti. I partiti sono solo due (fatta eccezione per pochi candidati indipendenti) e tradizionalmente le maggioranze espresse di volta in volta dalle urne sono omogenee. Tuttavia non sempre è così. Nelle elezioni del 2006, per esempio, il Partito democratico ottenne la maggioranza alla Camera dei rappresentanti (233 seggi contro 202 dei repubblicani), ma al Senato i due partiti ottennero lo stesso numero di seggi (49) e divenne determinante il ruolo dei due senatori indipendenti. Anche nelle elezioni del 2000, quando i repubblicani

¹³¹ Vd. G. Pasquino, R. Pellizzo, *Parlamenti democratici*, Il Mulino, 2006, pag. 131-132

conquistarono per la quarta volta consecutiva la maggioranza alla Camera, (benché si trattasse di una maggioranza piuttosto stretta: 221 seggi contro i 212 dei democratici più due indipendenti), al Senato si verificò la - rara - situazione di una Camera perfettamente divisa a metà: 50 seggi ai democratici e 50 ai repubblicani. A parte questi due casi, comunque, negli ultimi venti anni almeno non si sono mai verificate maggioranze discordanti in seno al Congresso. Il frequente rinnovo dei membri del Congresso può far oscillare la composizione della maggioranza e diversificarla da uno all'altro ramo, ma non determina conseguenze sull'Esecutivo in quanto il Presidente è eletto direttamente ogni quattro anni - e pertanto dura in carica per un periodo più lungo del mandato dei membri del Congresso - e separatamente dalle elezioni legislative. Presidente e Congresso sono poteri completamente indipendenti e in equilibrio: il Presidente non può sciogliere il Congresso e questo non può sfiduciare il Presidente. Quindi anche se le rispettive maggioranze sono divergenti (o se una delle due Camere esprime la stessa maggioranza del Presidente e l'altra no) le istituzioni possono operare. Tuttavia l'esercizio da parte del Congresso del potere legislativo rende indispensabile che vi sia una maggioranza che sostiene il Presidente nel suo programma. Quando il Presidente deve fare i conti con una maggioranza partitica che gli si oppone in uno o in entrambi i rami del Congresso¹³², le possibilità di far approvare i provvedimenti legislativi che compongono il suo programma politico sono ridotte. Naturalmente può sempre contrattare con i capi della maggioranza a lui contraria, o sperare che nelle elezioni di metà mandato si formi alla Camera dei rappresentanti o al Senato una maggioranza a lui più favorevole¹³³.

Nel passato sono stati frequenti i casi di Presidenti fronteggiati da Congressi di segno politico opposto. Nelle elezioni di *mid-term* dell'autunno 1994, durante la presidenza del democratico Bill Clinton (eletto nel 1992) sia alla Camera che al Senato si affermò una maggioranza repubblicana che osteggiò spesso il Presidente. Il che non impedì la rielezione di Clinton due anni dopo, nel 1996. Nei tempi più recenti anche il presidente George W. Bush, repubblicano, si è trovato in una situazione simile quando, nel corso del suo secondo mandato, alle elezioni di *mid-term* del 2006 la maggioranza del Congresso tornò ai democratici anticipando lo spostamento complessivo dell'orientamento politico dell'elettorato americano che nel 2008 portò al potere Obama e consolidò sia alla Camera dei rappresentanti che al Senato una decisa maggioranza democratica. Oggi, però, se il presidente Obama gode di una maggioranza favorevole al Senato, nella *House of Representatives* prevalgono i repubblicani.

¹³² Condizione definita, nel gergo politico, con l'espressione *lame duck* (letteralmente "anatra zoppa")

¹³³ *ibid.*, pag. 135

3. RAPPORTI CON IL GOVERNO E CON IL CAPO DELLO STATO

I rapporti del Parlamento con il Governo, sotto il profilo della cosiddetta funzione di indirizzo politico, si concretizzano in via prioritaria attraverso il rapporto fiduciario, che tuttavia, nei Paesi considerati, solo in pochissimi casi vede coinvolta la Camera alta in quanto tale (Bosnia-Erzegovina) o i suoi componenti, ove la fiducia sia votata dalle due Camere riunite (Romania)¹³⁴. Quasi sempre ai Senati sono però conferiti poteri - quali ad esempio quello di votare mozioni e risoluzioni o di chiedere la presenza del Governo durante lo svolgimento delle sedute, nonché i poteri di controllo e di informazione (per i quali si rinvia al cap. 5) - che possono avere un effetto, sia pure indiretto, sull'azione del Governo.

Occorre inoltre tenere presenti, con particolare ma non esclusivo riguardo ai sistemi di tipo presidenziale e semipresidenziale (in cui, come è noto, il Capo dello Stato esercita almeno in parte poteri di governo), il ruolo e le funzioni che spesso le Costituzioni riservano alla Camera alta nelle situazioni di conflitto istituzionale, quale soprattutto l'ipotesi di destituzione del Capo dello Stato. Si può anzi dire che, rispetto a simili evenienze, l'assetto bicamerale trovi una delle sue ragioni fondanti, come elemento imprescindibile di un "ben temperato" sistema di *checks and balances*. L'archetipo è qui offerto dalla procedura di *impeachment* negli Stati Uniti, ma analoghe procedure vedono, in quasi tutti gli Stati considerati, il coinvolgimento delle Camere alte.

3.1 Il rapporto di fiducia

Estranee al rapporto di fiducia con il Governo, che vede titolare esclusivo la rispettiva Camera bassa, sono le Camere alte di: **Austria, Belgio, Francia, Germania, Irlanda, Polonia, Repubblica Ceca, Regno Unito, Russia, Slovenia e Spagna**. Paesi Bassi e Regno Unito, pur nella sostanza assimilabili a tale gruppo di Paesi, presentano tuttavia delle particolarità.

Nei **Paesi Bassi** la Costituzione prevede soltanto che l'Esecutivo deve formulare ogni anno una dichiarazione di politica generale davanti alle due Camere riunite ([art. 65 Cost.](#)). Queste sono poste formalmente su un piano paritario e ciascuna di esse può, con l'approvazione di una specifica mozione di sfiducia, costringere il Governo a dimettersi. Tuttavia la consuetudine costituzionale è univoca nell'assegnare una netta prevalenza, anche per quanto riguarda tale potere, alla Camera bassa; nella prassi il Senato ha, in casi assai rari, colpito con voto di sfiducia solo singoli membri della compagine governativa.

¹³⁴ In Svizzera le Camere riunite in Assemblea nazionale nominano i membri del Governo, ma non possiedono il potere di sfiduciarli.

Nel **Regno Unito** solo la *House of Commons* vota la fiducia al nuovo Governo che si insedia. Tuttavia in ogni momento il Governo può in teoria chiedere anche alla *House of Lords* di esprimersi su una questione dichiarata *matter of confidence*. In epoca contemporanea, vi è stato un unico caso - occorso il 1 dicembre 1993 - in cui la *House of Lords* ha votato, respingendola, una mozione di sfiducia presentata dall'opposizione.

Il diritto dei Ministri - e se richiesti il dovere - di presenziare alle sedute della Camera alta, in sede plenaria o di commissione, è previsto in quasi tutti i sistemi: ad esempio lo è in **Austria** e in **Belgio**, dove però è limitato ai casi di discussione di disegni di legge sui quali il *Sénat* sia competente nonché con riferimento al potere d'inchiesta.

Anche in **Germania** la Legge fondamentale ([art. 53 GG](#)) prevede che il *Bundesrat* debba essere informato dal Governo sugli affari in corso e pone l'obbligo in capo ai ministri di partecipare, se richiesti, ai lavori della Camera alta; simmetricamente il Governo può sempre chiedere di partecipare ai lavori stessi. Inoltre, ai sensi dell'[articolo 52](#) secondo comma, della Legge fondamentale, il Presidente è tenuto a convocare il *Bundesrat* quando lo richieda il Governo federale (o i rappresentanti di almeno due *Länder*).

In **Francia** l'[art. 49](#) della Costituzione prevede che il Primo Ministro impegni la responsabilità dell'Assemblea Nazionale sul proprio programma¹³⁵, mentre al Senato possa chiedere l'approvazione di una dichiarazione di politica generale. La suddetta dichiarazione è oggetto di dibattito, alla fine del quale il Senato esprime il proprio voto a scrutinio palese. Nella prassi, tuttavia, questa procedura ha un rilievo politico marginale, giacché il Governo tende ad utilizzarla solo in relazione a temi sui quali è certo di godere dell'appoggio del Senato: ne è una conferma il fatto che essa è stata utilizzata dal 1975 ad oggi soltanto sedici volte e che i voti espressi dal Senato sono sempre stati favorevoli. Con la riforma del luglio 2008 è stato introdotto l'[art. 50-1](#) della Costituzione, che indirettamente attribuisce un nuovo potere al Senato: infatti esso stabilisce che "di fronte a una o l'altra delle due assemblee" il Governo possa, di propria iniziativa o su richiesta di un gruppo parlamentare, fare, su un determinato tema, una dichiarazione che dà luogo a dibattito, e che possa, se lo chiede, essere oggetto di voto senza impegnare la propria responsabilità.

In **Irlanda** il *Seanad* non svolge alcun ruolo nella formazione del Governo né è legato ad esso dal rapporto di fiducia. Il Governo è responsabile solo di fronte al *Dail* (art. 28, comma 4, Cost.). Il Primo Ministro, il Vice Primo Ministro ed il Ministro delle finanze devono essere, inoltre, membri del *Dail*; gli altri membri del Governo devono essere membri del *Dail* o del *Seanad*, ma questi ultimi non

¹³⁵ Con la recente riforma costituzionale del luglio 2008 è stata limitata alle leggi finanziarie e ad un testo per sessione, la possibilità di ricorso alla procedura prevista dall'articolo 49-3 Cost. che consente al Governo di ottenere l'adozione di un provvedimento senza voto, ponendo la questione di fiducia dinanzi all'Assemblea Nazionale.

possono essere in numero maggiore di due (art. 28, comma 7, Cost.). Peraltro questa possibilità è stata utilizzata solo due volte in sessant'anni. I Ministri hanno il diritto di presenziare alle sedute e di essere ascoltati in ognuna delle due Camere.

Anche in **Russia** il Consiglio della Federazione non svolge alcun ruolo nella procedura di nomina del Governo, né è soggetto del rapporto fiduciario: il Primo Ministro viene nominato dal Presidente della Federazione russa ed è poi confermato da un voto della Duma ([art. 111 Cost.](#)), che è l'esclusivo titolare nel rapporto di fiducia (art. 117 Cost.).

In **Spagna** il *Senado* è assolutamente estraneo al procedimento di formazione dell'Esecutivo e di conferimento della fiducia. Può peraltro esigere la presenza dei membri del Governo ([art. 110 Cost.](#)) durante le sedute dell'assemblea e delle commissioni.

Per quanto riguarda gli **Stati Uniti**, come è noto, la forma di governo presidenziale non implica il rapporto di fiducia tra il Congresso e il Presidente.

Partecipano invece alla costruzione del rapporto di fiducia le Camere alte della Bosnia-Erzegovina e della Romania.

La Costituzione della **Bosnia-Erzegovina**, frutto degli Accordi di Dayton, prevede infatti che i membri del Governo siano nominati dal Presidente dello Stato centrale, ma debbano essere confermati da un voto della sola Camera bassa (la Camera dei rappresentanti). La Camera dei Popoli (la Camera alta), benché esclusa dalla procedura di nomina dell'Esecutivo, è tuttavia coinvolta nel rapporto di fiducia, poiché il Governo è responsabile davanti ad entrambi i rami del Parlamento ciascuno dei quali può votare una mozione di sfiducia.

In **Romania** il Senato vota in seduta comune con la Camera dei deputati la fiducia nei confronti del nuovo Governo, e analoga compartecipazione è prevista per la votazione della mozione di sfiducia e in tutte le occasioni nelle quali il Governo impegna la propria responsabilità. Il caso rumeno è particolarmente interessante per quanto concerne la procedura di investitura del Governo. Il Primo ministro designato dal Capo dello Stato deve chiedere entro dieci giorni il voto di fiducia del Parlamento sul programma e la lista dei membri dell'Esecutivo ([art. 102 Cost.](#)). Prima di tale seduta, il Parlamento avvia un'approfondita procedura di esame dei membri del Governo designati. Infatti, è prassi che le Commissioni parlamentari riunite di Camera e Senato, che hanno la competenza sul singolo Ministero, procedano all'audizione dei candidati alla funzione di Ministro. Al termine delle audizioni, le Commissioni esprimono un parere non vincolante che viene trasmesso al Primo Ministro designato. Questi, sulla base di esso, può apportare modifiche alla composizione del Governo o mantenere la lista originale, assumendosi la responsabilità dell'esito del voto di fiducia. Vi sono stati casi in cui il controllo parlamentare ha determinato un cambiamento nella lista dei componenti del Governo presentata per la fiducia. Concluse le audizioni, la Camera dei deputati ed il Senato si riuniscono in seduta comune per

il voto sulla fiducia, che avviene a scrutinio segreto. La fiducia è concessa con la maggioranza assoluta dei voti dei deputati e dei senatori¹³⁶.

Anche in **Svizzera** i due rami del Parlamento sono coinvolti nella procedura di nomina del Governo. Questo è infatti eletto dall'Assemblea federale che comprende i membri di entrambe le Camere. Peraltro le Camere non hanno la possibilità di sfiduciare l'Esecutivo o suoi componenti, i quali pertanto non possono essere destituiti nel corso della legislatura.

3.2 Le procedure di destituzione del Capo dello Stato

L'articolazione del potere del Parlamento in due Camere si rivela una configurazione assai utile, nell'ottica di un opportuno sistema di bilanciamenti e contrappesi, con particolare riferimento alle ipotesi di crisi o conflitto istituzionale, quali la messa in stato di accusa del Capo dello Stato o di suo impedimento nell'esercizio delle funzioni. In casi del genere, infatti, la suddivisione del potere Parlamento tra due Camere assicura non solo una più ampia partecipazione all'assunzione di delicate decisioni istituzionali, ma anche una più equilibrata distribuzione delle responsabilità e dei poteri (evitando il rischio di un'eccessiva concentrazione in un solo organo) e una maggiore flessibilità delle procedure. Tali profili emergono con maggiore evidenza nei sistemi presidenziali e semipresidenziali, nei quali il potere esecutivo è esercitato anche dal Presidente, ma sono presenti anche nei sistemi parlamentari, come dimostra la amplissima diffusione di procedure che prevedono la rilevante partecipazione della Camere alte.

Un caso paradigmatico è rappresentato dalla procedura di *impeachment* prevista dalla Costituzione degli **Stati Uniti**, nella quale il potere di messa in stato di accusa del Presidente - come pure del Vice Presidente e dei funzionari governativi - spetta alla *House of Representatives* che delibera, a maggioranza assoluta, i capi di imputazione. Il ruolo di giudice è invece attribuito al Senato - presieduto dal Giudice Capo della Corte Suprema se l'accusato è il Presidente - che ha il potere di decidere, con la maggioranza dei 2/3 dei voti, la rimozione dalla carica e l'eventuale interdizione dai pubblici uffici.¹³⁷

¹³⁶ Si ricorda che in Romania, nella legislatura in corso, i deputati sono 412 e i senatori 176.

¹³⁷ Si segnala inoltre che le "*Rules and Procedures*" del Senato (*Rules XXIV*) prevedono le c.d. "*executive sessions*", rientrando in questa fattispecie tutte le occasioni in cui il Presidente degli Stati Uniti "incontra" il Senato per comunicazioni riguardanti l'esecutivo. In particolare vengono stabilite precise norme in merito alla riservatezza di alcune comunicazioni, e all'obbligo di segretezza cui sono tenuti senatori, membri dello staff e dipendenti fino a che tale obbligo non venga rimosso con risoluzione del Senato.

In **Francia**, ai sensi dell'articolo 68 della Costituzione (nel testo vigente dopo la riforma introdotta nel 2007), il Presidente della Repubblica può essere destituito solo in caso di mancanza ai suoi doveri manifestamente incompatibile con l'esercizio del mandato. La procedura prevede che la destituzione sia pronunciata, con la maggioranza dei 2/3 dei voti a scrutinio segreto, dal Parlamento riunito in Alta Corte di Giustizia; la proposta di riunire l'Alta Corte deve essere adottata separatamente da entrambe le Camere con la suddetta maggioranza. Va altresì ricordato che il Presidente del Senato è garante della continuità della Repubblica, esercitando provvisoriamente le funzioni del Presidente della Repubblica in caso di impedimento permanente, di dimissioni e di morte, senza potere di scioglimento dell'Assemblea Nazionale né di indizione di *referendum*: *l'interim* può durare il tempo di procedere a nuove elezioni presidenziali, non oltre 50 giorni. Il Presidente del Senato è consultato dal Presidente della Repubblica in caso di scioglimento anticipato dell'Assemblea Nazionale e prima del ricorso ai poteri eccezionali previsti in caso di minaccia grave alla nazione di cui all'articolo 16 della Costituzione¹³⁸.

In **Polonia**, repubblica parlamentare caratterizzata da un bicameralismo nettamente differenziato e dal rilevante ruolo del Presidente della Repubblica, in base all'articolo 130 della Costituzione, davanti alle due Camere riunite - che costituiscono l'Assemblea Nazionale - viene prestato il giuramento del Presidente della Repubblica, il quale può essere messo in stato di accusa in seguito ad una delibera dell'Assemblea Nazionale, approvata con la maggioranza dei due terzi dei componenti, su richiesta di almeno 140 membri su 560, cioè un quarto del totale¹³⁹.

In **Romania**, dove vige una forma di governo semipresidenziale sul modello francese e dove il potere esecutivo è esercitato sia dal Governo che dal Presidente della Repubblica, la Carta costituzionale prevede una procedura di sospensione di quest'ultimo, alla quale partecipano sia il Parlamento sia la Corte costituzionale e che si conclude con un *referendum* popolare per la rimozione dalla carica, nonché una procedura di *impeachment* per alto tradimento, su iniziativa del Parlamento e con giudizio affidato alla Corte di cassazione e di giustizia. Il Presidente del Senato esercita la funzione di Presidente in caso di vacanza della funzione o se il Capo dello Stato è sospeso o nell'impossibilità temporanea di esercitare le sue attribuzioni. Nella Costituzione (articoli 92-93) è previsto il coinvolgimento del Parlamento, e quindi anche della Camera alta, nelle procedure che riguardano la decretazione da parte del Presidente della

¹³⁸ Va poi ricordato che 6 senatori, con 6 membri dell'Assemblea Nazionale e 3 magistrati di Cassazione, costituiscono la Corte di Giustizia della Repubblica, chiamata a giudicare i membri del Governo per gli reati compiuti nell'esercizio delle loro funzioni.

¹³⁹ Il consenso del Senato è richiesto per l'indizione, da parte del potere del Presidente della Repubblica, di un *referendum* popolare su temi di interesse nazionale.

mobilitazione parziale o totale delle Forze armate e di guerra. Analogamente il Presidente, qualora adotti lo stato d'assedio o di urgenza, deve chiedere entro cinque giorni il consenso dell'organo parlamentare.

Anche in **Russia**, altro Paese a regime presidenziale, l'articolo 102 della Costituzione attribuisce alla competenza del Consiglio della Federazione una serie di atti di particolare rilievo, che interagiscono con le funzioni presidenziali, ovvero: la ratifica del decreto del Presidente della Federazione per l'introduzione della legge marziale e dello stato di emergenza; l'indizione della elezione del Presidente della Federazione; infine la destituzione del Presidente della Federazione, decisione che deve essere assunta con la maggioranza dei 2/3 dei componenti del Consiglio, in base all'accusa formalizzata dalla Duma, e confermata dalla Corte Suprema, di alto tradimento o di gravi reati.

Per le medesime ragioni istituzionali sopra accennate, anche nei regimi parlamentari, nei quali il Presidente della Repubblica svolge principalmente un ruolo di rappresentanza e di garanzia, le rispettive Costituzioni prevedono la partecipazione delle rispettive Camere alte nelle procedure di destituzione del Capo dello Stato e spesso individuano nel presidente del Senato l'organo al quale affidare la supplenza nei casi di impedimento.

In **Austria** il Consiglio federale ha, come il *Nationalrat*, il potere di ricevere il giuramento del Presidente della Repubblica e di chiederne la messa in stato di accusa per violazione della Costituzione.

In **Belgio** la Costituzione affida alle Camere riunite l'assunzione delle decisioni necessarie in caso di morte del Re, di suo impedimento e di vacanza del trono.

Parimenti in **Germania** l'articolo 57 della Legge fondamentale prevede che il Presidente del *Bundesrat* eserciti i poteri del Presidente federale in tutti i casi di vacanza della carica o nei casi in cui il Presidente federale sia impossibilitato a svolgere le sue funzioni; inoltre il *Bundesrat*, al pari del *Bundestag*, può mettere in stato di accusa il Presidente federale per premeditata violazione della Legge fondamentale o di altra legge.

In **Irlanda** il Presidente può essere messo in stato d'accusa dal *Seanad*, come dalla Camera bassa, per comprovata cattiva condotta mediante l'adozione di una proposta di imputazione con la maggioranza di almeno i 2/3 dei componenti. Quella delle due Camere che non ha adottato la proposta di imputazione conduce o dispone un'inchiesta in merito, al termine della quale può essere approvata, sempre con la maggioranza di almeno i 2/3 dei membri, una risoluzione che disponga la rimozione dalla carica (articolo 12 della [Costituzione](#)). Il Presidente del *Seanad*, insieme al Presidente del *Dail* ed al Presidente della Corte Suprema compongono, infine, la Commissione incaricata di esercitare temporaneamente i poteri del Presidente per il caso di assenza, impedimento, decesso, dimissioni, rimozione dalla carica, mancato esercizio delle funzioni da parte dello stesso.

Nei **Paesi Bassi** il Presidente del Senato presiede gli Stati Generali, ovvero l'Assemblea congiunta della *Eerste Kamer* e della *Tweede Kamer*: in questa sede viene approvata la legge che consente il matrimonio del Re e del suo erede, o che esclude una persona dalla successione ereditaria e ne nomina un'altra. Le due Camere riunite decidono anche in relazione all'eventuale incapacità del Re ad esercitare le proprie prerogative.

Nella **Repubblica Ceca** il Senato ha competenza esclusiva per decidere la messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica per alto tradimento. Inoltre se la carica di quest'ultimo diviene vacante in un periodo in cui la Camera dei deputati è sciolta, il Presidente del Senato ne assume alcune delle funzioni, quali il potere di nominare e revocare il Governo, di convocare la sessione della Camera dei deputati, di nominare i giudici della Corte costituzionale e i membri del Consiglio della Banca nazionale ceca.

Le *Cortes* generali della **Spagna** hanno la facoltà di riconoscere l'inabilità del Re all'esercizio della sua autorità in modo che il Principe ereditario possa esercitarne la reggenza. La Costituzione stabilisce, con riferimento ovviamente al Re, che egli può dichiarare guerra o stipulare la pace previa autorizzazione delle *Cortes Generales*, ovvero delle due Camere congiunte (art. 62)¹⁴⁰.

¹⁴⁰ Per quanto riguarda invece le dichiarazioni, da parte del Governo, dello stato d'assedio, di allarme e di eccezione (art. 116 Cost.) le relative autorizzazioni sono demandate esclusivamente al Congresso dei deputati.

4. IL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO

La possibilità di assicurare una migliore qualità della legislazione nonché una maggiore stabilità dell'ordinamento normativo costituisce forse la principale ragione a sostegno dei sistemi parlamentari bicamerali. Ad essa si affianca, nei sistemi federali o fortemente decentralizzati, l'esigenza di configurare la Camera alta come rappresentativa dei soggetti federati o delle comunità territoriali. Ed anzi quest'ultima tendenza appare quella storicamente in grado di assicurare alla Camera alta un ruolo perfettamente paritario anche nel procedimento legislativo: così infatti accade negli Stati Uniti e, in Europa, in paesi come la Bosnia-Erzegovina e la Svizzera.

Viceversa, l'esigenza di assicurare una maggiore riflessione nello svolgimento dell'attività legislativa - benché in linea teorica meglio garantita dall'attribuzione ai due rami del Parlamento di eguali competenze e poteri, insieme ad una sufficiente differenziazione della loro composizione - sembra poter essere soddisfatta anche nell'ambito di modelli a bicameralismo imperfetto, caratterizzati dall'attribuzione alla Camera bassa di competenze e poteri prevalenti. In effetti in Europa, dopo le riforme che hanno interessato il Belgio nel 1993 e la Romania nel 2003, tutti i Paesi "bicamerali", ad eccezione dell'Italia, della Bosnia-Erzegovina e della Svizzera, adottano sistemi di bicameralismo differenziato, peraltro secondo meccanismi e strumenti tra loro diversi e variamente articolati.

In questo capitolo saranno sinteticamente analizzati i procedimenti legislativi dei Paesi presi in considerazione, dedicando particolare attenzione a quegli istituti e strumenti operativi volti ad una forma di razionalizzazione del modello perfettamente bicamerale: di essi si offre ora un breve quadro d'insieme.

Un primo e assai incisivo elemento di differenziazione rispetto al modello perfettamente bicamerale è costituito dall'attribuzione alla sola Camera bassa della competenza a legiferare su alcune materie, specificatamente indicate a livello costituzionale. E' questo il caso dell'Austria e del Belgio, i cui Senati non dispongono di alcuna competenza sui disegni di legge di bilancio e di finanza pubblica, nonché della Repubblica ceca, per quanto attiene al solo disegno di legge di bilancio. In Irlanda, invece, sui progetti di legge in materia finanziaria (*money bills*) il Senato può solo formulare raccomandazioni non vincolanti. La Spagna, da parte sua, esclude del tutto il Senato dal procedimento di conversione dei decreti-legge emanati dal Governo. In tali ambiti, pertanto, i Paesi citati adottano un modello di esercizio della potestà legislativa semplicemente monocamerale.

Per quanto riguarda la generalità dei disegni di legge esaminati con procedimento ordinario - tenendo quindi in disparte i procedimenti speciali, compresi quelli adottati per i disegni di legge costituzionale - il tratto distintivo che accomuna tutti i sistemi non perfettamente bicamerali è quello di attribuire

alla Camera bassa il potere di decidere in ultima istanza. Tale risultato può tuttavia essere conseguito con modalità diverse.

1) Il meccanismo adottato da Belgio e Germania si basa sulla suddivisione dei disegni di legge tra bicamerali (la cui approvazione richiede il necessario consenso di entrambi i rami del Parlamento, secondo il canone del bicameralismo perfetto) e "semplici" o "opzionali"(per la cui approvazione non è necessario che il Senato si esprima; se lo fa, l'eventuale dissenso rispetto alla Camera può comunque, secondo le stabilite procedure - che in Germania possono coinvolgere anche una Commissione di conciliazione - e con le richieste maggioranze, essere superato da quest'ultima). La Romania ha adottato un sistema peculiare, secondo il quale mentre per i disegni di legge di natura ordinaria vi è una competenza decisionale prevalente della Camera bassa, i disegni di legge organica, sostanzialmente in base ad un criterio di attribuzione per materia, iniziano il loro *iter* alla Camera o al Senato: in caso di dissenso, la volontà del ramo di "prima notifica" prevale comunque già nella terza lettura, peraltro avente oggetto limitato alle sole disposizioni non approvate da entrambi i rami.

2) La Francia ha optato per il cd. bicameralismo *à la carte* che comporta, su qualsiasi materia, che la procedura perfettamente bicamerale possa essere sostituita, in caso di divergenze tra i due rami, da un'articolata procedura tendente a pervenire ad un testo condiviso ma che, per iniziativa del Governo, può concludersi con l'attribuzione alla Camera bassa del potere di decidere in ultima istanza.

3) Nei Paesi Bassi, in Polonia, nella Repubblica ceca e in Spagna i disegni di legge sono sempre esaminati in prima lettura dalla Camera bassa, mentre in Irlanda ciò avviene in via di prassi e solo tendenzialmente. L'eventuale reiezione o modifica del testo, da parte del Senato in seconda lettura, può essere sempre superata, con le maggioranze richieste, dalla Camera in sede di terza lettura. In Russia il medesimo risultato viene ottenuto attraverso un procedimento che, dopo la seconda lettura, prevede il coinvolgimento di una commissione di conciliazione e una ulteriore navetta; in caso di perdurante divergenza, la Camera bassa ha il potere di decisione finale.

4) Il Regno Unito ha adottato due peculiari meccanismi che - l'uno con riferimento ai cd. *money bills*, l'altro applicabile (con pochissime eccezioni) a tutti i disegni di legge approvati dalla Camera bassa - possono consentire che il testo accolto da quest'ultima sia considerato definitivamente approvato.

5) Austria e Slovenia attribuiscono alla Camera alta un mero potere di veto sospensivo (senza possibilità di emendare il testo), in ogni caso superabile dalla rispettiva Camera bassa con le dovute maggioranze. Un potere di veto assoluto è invece formalmente conferito alla Camera alta olandese, la quale tuttavia nella prassi non ne fa alcun uso.

Un elemento di per sé considerato indicativo solo di una prevalenza "politica" della Camera bassa, ma che nei sistemi vigenti si trova quasi sempre associato ad attribuzioni di maggiori poteri nello svolgimento della funzione legislativa, è

costituito dalla assegnazione alla Camera bassa dell'esame in prima lettura dei disegni di legge. Tale configurazione è presente in Austria, Francia (solo per i disegni di legge di bilancio e di finanziamento della sicurezza sociale, compensata dall'assegnazione al Senato della prima lettura di quelli relativi all'organizzazione delle comunità territoriali e alle istanze rappresentative dei francesi all'estero), Germania, Irlanda (solo per il bilancio), Paesi Bassi, Polonia, Regno Unito (solo per i *money bills*), Spagna (salvo i disegni di legge relativi a compensazioni inter-territoriali e ad accordi di cooperazione tra comunità autonome), Repubblica ceca, Russia. Anche in Paesi a sistema bicamerale tendenzialmente perfetto, come la Bosnia-Erzegovina e gli Stati Uniti, questo istituto trova applicazione, sebbene assai temperata.

Molto utilizzato, anche nei sistemi a bicameralismo perfetto, è lo strumento della commissione paritetica (perché composta da un pari numero di deputati e di senatori) di conciliazione, la quale con modalità e tempi operativi ovviamente diversificati, è caratterizzata dal compito di elaborare, in caso di divergenze tra i due rami del Parlamento, un testo di compromesso che poi - a seconda del carattere perfetto o meno del sistema - dovrà essere approvato da entrambe le Camere o potrà invece essere deliberato in via definitiva dalla sola Camera bassa, in caso di perdurante dissenso.

La previsione di tempi prefissati di esame dei disegni di legge alla Camera alta (e talvolta anche alla Camera bassa) rappresenta un diffuso strumento volto all'accelerazione dell'*iter* legislativo, particolarmente incisivo nei casi in cui la Camera alta svolge di regola la seconda lettura. In proposito va osservato, a titolo di esempio, come il *Bundesrat* tedesco abbia a disposizione solo 2 settimane per sollevare opposizione su di un disegno di legge (non bicamerale) e 3 settimane per chiedere la convocazione della Commissione di conciliazione, mentre il Senato spagnolo possa esercitare i suoi poteri legislativi nel termine di 2 mesi, che si riduce a 20 giorni nei casi di urgenza.

Come detto, la sintetica rassegna fin qui condotta degli strumenti caratteristici e delle modalità operative del bicameralismo imperfetto si riferisce ai procedimenti legislativi ordinari, e non invece ai procedimenti cosiddetti speciali (tra i quali naturalmente quello relativo ai disegni di legge costituzionale, che costituisce l'oggetto dell'ultimo paragrafo di questo capitolo) i quali vedono nella grande maggioranza dei casi il mantenimento di procedure bicamerali tendenzialmente paritarie. Il paragrafo seguente esaminerà, nei tratti essenziali, il procedimento legislativo ordinario seguito dai Parlamenti nazionali dei Paesi di riferimento, mentre un apposito paragrafo è dedicato alle procedure di conciliazione adottate nei casi di dissenso tra le due Camere su un testo *in itinere*.

4.1 Il procedimento ordinario

Come sopra accennato, procedimenti ordinari di approvazione delle leggi che vedono la Camera alta su un piano di identica partecipazione sono riscontrabili,

in Europa, in **Bosnia-Erzegovina** e in **Svizzera**. Nel sistema svizzero è prevista la possibilità di limitare il numero delle letture parlamentari attraverso la convocazione di un organismo di conciliazione, anch'esso perfettamente paritario, dopo la terza deliberazione da parte di ciascun ramo del Parlamento. Inoltre, se nel sistema bosniaco le proposte di legge sono depositate di norma presso la Camera dei rappresentanti e solo su proposta del *Collegium*, composto dal Presidente e dai vice-Presidenti della Camera alta, un testo può essere depositato in prima lettura presso quest'ultima, nel sistema parlamentare svizzero anche il deposito della proposta può avvenire indifferentemente presso i due rami, su accordo dei rispettivi presidenti sulla precedenza di assegnazione; in mancanza di tale accordo, si tira a sorte.

Al di fuori dell'Europa, negli **Stati Uniti**, è previsto un procedimento di approvazione delle leggi perfettamente bicamerale: la proposta, per diventare legge, deve essere approvata in termini identici da entrambe le Camere. Qualora permanga un disaccordo tra i due rami, in molti casi - specie per i disegni di legge più importanti e complessi - si ricorre ad una commissione di conciliazione (*conference committee*). Occorre sottolineare, però, come nel Parlamento americano il classico sistema di *navette* delle letture alternate dei due rami è solo una delle opzioni possibili per approvare il testo legislativo: in molti casi, infatti, disegni di legge identici o di simile contenuto sono discussi parallelamente dalle due camere. In tali circostanze, dopo la prima approvazione e l'invio all'altra camera, il testo trasmesso può essere interamente sostituito con un unico emendamento in seconda lettura ovvero la camera in seconda lettura può approvare due disegni di legge, il proprio e quello ricevuto, con identico testo: in tale ultimo caso si hanno due proposte di legge di identico contenuto recate da due atti con diversa numerazione, uno della Camera, l'altro del Senato. L'obiettivo è quello di raggiungere un testo base in relazione al quale le due camere possano esprimere le reciproche posizioni di - eventuale - dissenso. Nei casi di dissenso tra le due camere, si applica una regola generale di limitazione all'emendabilità: gli emendamenti di una camera ad una proposta proveniente dall'altro ramo non possono a loro volta essere emendati più di due volte nel corso dell'intero procedimento (divieto di emendamenti di "terzo grado"). Occorre dire che in alcuni casi, ove si ravvisi che l'accordo tra le camere è vicino, può essere superato tale limite (alla Camera con un pronunciamento della commissione per il regolamento o con decisione presa all'unanimità, al Senato con decisione presa all'unanimità) al fine di consentire ulteriori letture in vista dell'approvazione definitiva senza procedura di conciliazione. Si possono inoltre verificare casi in cui le proposte di legge sono approvate in identico testo in una procedura informale di negoziazione che di fatto evita sia ulteriori trasmissioni formali del testo, sia l'instaurazione formale della procedura di conciliazione¹⁴¹.

¹⁴¹ Per una più dettagliata descrizione delle modalità di conduzione del procedimento legislativo nel Congresso degli Stati Uniti - e delle relative deroghe - si possono utilmente consultare alcune note del *Congressional Research Service*, tra le altre: V. Heitshusen, [Introduction to the Legislative Process in the](#)

Nei casi in cui le due camere insistano sulle proprie posizioni, in alternativa alla decadenza *de facto* della proposta, si instaura la procedura di conciliazione.

Ulteriori peculiarità del sistema statunitense riguardano la fase dell'iniziativa legislativa, formalmente attribuita solo ai membri del Congresso. Tale circostanza determina la particolarità dei disegni di legge presentati *by request*, ovvero quelle proposte che il parlamentare presenta a nome di elettori del proprio collegio o di gruppi o enti di vario tipo. Anche le proposte del Presidente degli Stati Uniti sono formalmente presentate da membri del Congresso: in tali casi il Presidente annuncia pubblicamente la sua proposta, ad esempio attraverso i discorsi sullo stato dell'Unione, ai sensi della disposizione costituzionale recata dall'[articolo II, sezione 3](#).

Con riferimento al dibattito in Aula, mentre alla Camera sono previste norme circa il contingentamento dei tempi di discussione, nel Senato americano non ci sono limiti ai tempi di intervento. Tale circostanza caratterizza fortemente la prassi della Camera alta americana, ove il Presidente del Senato e i *leader* politici sono spesso chiamati a trovare un accordo con le parti politiche sui tempi di discussione (*time agreement*) o a mettere in atto meccanismi regolamentari - c.d. *cloture* - per prevenire fenomeni di ostruzionismo.

Quando le due camere votano la proposta in identico testo, esso viene inviato al Presidente degli Stati Uniti che si deve pronunciare entro 10 giorni.

Se il Presidente approva il testo, lo firma ed esso diviene legge. Qualora il Presidente non firmi il testo, il testo diviene legge senza firma presidenziale: si tratta dei casi in cui il Presidente, pur non volendo esercitare il proprio diritto di veto, non vuole avallare politicamente il testo in maniera forte.

Entro il medesimo termine di 10 giorni il Presidente può opporre il proprio veto e rinviare il testo al Congresso: per superare il veto presidenziale Camera e Senato devono nuovamente approvare il testo a maggioranza dei 2/3.

Se il Congresso è in periodo di aggiornamento dei lavori la mancata firma equivale al veto (il c.d. *pocket veto*) ma il Congresso, non potendosi riunire, non ha la possibilità di superare l'obiezione presidenziale e la proposta decade.

I casi qui sopra brevemente illustrati sono i soli riconducibili ad un modello di bicameralismo perfetto. In tutti gli altri Paesi sono stati introdotti meccanismi di differenziazione di diverso tipo, più o meno incisivi.

In **Francia** è rinvenibile un sistema informato al principio del bicameralismo perfetto cui sono stati inseriti elementi di differenziazione che in alcuni casi assegnano un ruolo preminente all'Assemblea nazionale e che hanno giustificato l'uso dell'espressione di bicameralismo *à la carte*. *Sénat* e *Assemblée Nationale* esercitano il potere legislativo congiuntamente e, salvo alcune eccezioni (i disegni di legge finanziaria e di finanziamento della previdenza sociale assegnati

[U.S. Congress](#) (novembre 212) e, in particolare sulla procedura di conciliazione, E. Rybicki, [Conference Committee and Related Procedures: An Introduction](#) (dicembre 2010).

in prima lettura necessariamente all'Assemblea, quelli di riguardanti le collettività territoriali o le istanze rappresentative dei francesi all'estero assegnati in prima lettura al Senato), l'Esecutivo può presentare le proprie proposte indifferentemente all'uno o all'altro ramo; i disegni di legge di iniziativa parlamentare sono presentati, e iniziano il loro *iter*, presso la Camera di appartenenza. Nel procedimento ordinario ogni disegno di legge è esaminato dalle due Camere che devono approvare un identico testo, senza limite al numero delle letture. Tuttavia l'[articolo 45 della Costituzione](#), nel testo riformato nel 2008, prevede, a certe condizioni, la possibilità di limitare il numero delle letture parlamentari: dopo due letture infruttuose da parte di ciascuna Assemblea - o dopo una sola lettura, nel caso in cui il Governo abbia deciso di adottare la procedura accelerata senza che le Conferenze dei Presidenti delle Camere vi si siano congiuntamente opposte - il Primo Ministro o, nel caso di proposta di legge di iniziativa parlamentare, i Presidenti delle due Assemblee congiuntamente, possono far ricorso ad una procedura di mediazione. In tal modo, il sistema bicamerale perfetto può essere sostituito da un bicameralismo imperfetto, indipendentemente dalla materia oggetto del testo in esame. L'interruzione della procedura perfettamente bicamerale, infatti, implica prima l'intervento di un organo paritario di conciliazione; in caso di persistente *impasse*, il Governo può quindi investire l'Assemblea nazionale del potere di decidere in ultima istanza.

L'[articolo 42](#) della Costituzione detta disposizioni particolari riguardanti l'adozione delle leggi di revisione costituzionale (di cui si dirà in seguito), delle leggi organiche¹⁴², delle leggi di bilancio e di quelle di finanziamento della sicurezza sociale. Per queste categorie di leggi si prevede che la discussione in prima lettura in aula avvenga necessariamente sul testo presentato dal Governo, e, per le altre letture, sul testo trasmesso dall'altro ramo. Inoltre, per le leggi organiche, in mancanza di un accordo fra le due camere, l'Assemblea Nazionale può adottare il testo in ultima lettura solo a maggioranza assoluta dei membri; le leggi organiche riguardanti il Senato debbono essere votate in ugual testo dalle due assemblee. Le leggi di bilancio e quelle di finanziamento della sicurezza sociale, la cui prima lettura è riservata all'Assemblea nazionale, vengono sottoposte al Senato da parte del Governo nel caso in cui l'Assemblea in prima lettura non si pronunci, rispettivamente, entro 40 e 20 giorni dal deposito ([articoli 46, 47 e 47-1 della Costituzione](#)).

In altri sistemi la differenziazione nel procedimento legislativo è essenzialmente fondata su un criterio di suddivisione dei disegni di legge per materia operato a livello costituzionale: è il caso, in particolare, di **Belgio** e **Germania**.

¹⁴² Per le leggi organiche, alle quali la Costituzione francese demanda la disciplina dell'organizzazione e del funzionamento di organi o istituzioni di rilevanza costituzionale, è prevista una procedura aggravata, regolata dall'articolo 46 della Carta.

Ai sensi della Costituzione del **Belgio**, l'*iter* legislativo si distingue, in funzione delle categorie di leggi, in bicamerale puro e in opzionale. Per alcune materie, inoltre, l'[articolo 74 della Costituzione](#) esclude il Senato dalla funzione legislativa. Il procedimento monocamerale è previsto, in particolare per le leggi di bilancio e di finanza pubblica. Con riferimento alle materie “bicamerali pure”, l'*iter* conduce all'approvazione di un identico testo da parte delle due Assemblee; per le materie “bicamerali opzionali”, l'assenso del Senato è facoltativo. Tra le materie bicamerali pure, richiamate dall'[articolo 77](#) della Costituzione, si possono ricordare quelle relative all'ordinamento giudiziario, alla ratifica di trattati o a disposizioni attinenti all'assetto federale.

Le leggi nelle materie diverse da quelle bicamerali (art. 77) e da quelle dalle quali il Senato è escluso (art. 74) sono quelle di competenza “bicamerale opzionale” ed iniziano il loro *iter* - se il proponente è l'Esecutivo - alla Camera dei rappresentanti. L'esame facoltativo del Senato ([artt. 78 e 79](#)) si ha quando ne facciano richiesta almeno 15 senatori entro 15 giorni dalla trasmissione del testo. Si tratta del cosiddetto “diritto di avocazione” (*droit d'évocation*): in questo caso il Senato dispone di 60 giorni per esaminare, ed eventualmente emendare, il testo trasmesso dalla Camera. Se non si esercita tale diritto, il testo di legge è adottato definitivamente nella formulazione della Camera dei rappresentanti. Se il testo viene invece emendato al Senato, esso è rinviato alla Camera che decide in ultima istanza adottando o rigettando - in tutto o in parte - le modifiche del Senato. Se la Camera emenda nuovamente il testo risultante dalle proposte dal Senato, lo deve rinviare per un ulteriore esame; il Senato - nel termine di 15 giorni - può riallinearsi alle modifiche introdotte alla Camera o introdurre, a sua volta, nuove modifiche. Il testo, nel primo caso (che comprende pure l'ipotesi di mancato pronunciamento del Senato nel termine), è trasmesso dalla Camera al Re per la promulgazione, nel secondo caso torna all'esame della Camera dei rappresentanti che lo approva questa volta definitivamente, emendandolo o meno. In sostanza, il numero di “navette” tra le due camere è limitato: se i due rami non riescono a mettersi d'accordo sullo stesso testo, prevale la Camera dei Rappresentanti.

In caso di leggi “bicamerali opzionali” di iniziativa del Senato, da questo approvate, la Camera ha - nel termine di 60 giorni - tre possibilità: approvare definitivamente la legge, rigettarla o introdurre modifiche che necessitano di un'ulteriore lettura al Senato. In tal caso questo procede nei termini restrittivi in cui si svolge la seconda lettura, in precedenza illustrata, che prevedono - alle condizioni di cui all'[art. 81 Cost.](#) - la decisione definitiva della Camera.

Una procedura particolare, prevista dall'[articolo 67 del regolamento del Senato](#) in attuazione dell'articolo 54 della Costituzione, è costituita dalla cosiddetta *sonnette d'alarme*. Tale procedura prevede che l'*iter* dei progetti di legge venga sospeso quando si configuri il rischio di nuocere gravemente ai rapporti tra le Comunità linguistiche e quando, sulle stesse tematiche, venga presentata una mozione firmata da almeno $\frac{3}{4}$ dei membri di un gruppo linguistico prima dell'approvazione del testo legislativo da parte dell'Assemblea. La mozione è

inviata al Consiglio dei Ministri che, nel termine di 30 giorni, formula un parere motivato su cui la Camera proponente deve esprimersi. Essa dovrà esprimersi anche sul progetto di legge e sugli eventuali emendamenti proposti al testo in entrata. Tale procedura non si applica ai procedimenti che richiedono maggioranze qualificate.

Per quanto riguarda la **Germania**, oltre alla differenziazione per materia, occorre sottolineare che tutte le proposte di legge sono presentate al *Bundestag*, la Camera bassa ad elezione diretta. La [Legge Fondamentale](#) (*Grundgesetz* - GG) determina alcune materie per le quali il dissenso della Camera alta può essere superato ed altre categorie di materie per le quali il dissenso determina la mancata approvazione della legge. In relazione all'avvio del procedimento, va ricordata una importante linea di comunicazione "preventiva" tra Governo e *Bundesrat* secondo la quale le proposte di legge del *Bundesrat*¹⁴³ sono inviate al Governo federale, che esprime un parere al riguardo, prima di essere presentate al *Bundestag*. Viceversa, una proposta di legge del Governo federale deve essere inviata al *Bundesrat* che può esprimere la sua posizione prima della presentazione. La Costituzione prevede anche un termine temporale di sei settimane per le suddette prese di posizione, termine che può essere diminuito o prorogato a seconda dell'urgenza o della materia del provvedimento da discutere.

Gli [articoli 77 e 78](#) della Legge Fondamentale dispongono in ordine al procedimento legislativo. Le leggi deliberate dal *Bundestag* sono inviate all'altra Camera: in tale procedura occorre però distinguere le "leggi bicamerali", ossia leggi che necessitano di un pronunciamento formale del *Bundesrat* (*Zustimmungsgesetze*: leggi a consenso necessario), rispetto a tutte le altre leggi, in relazione alle quali il *Bundesrat* può opporre solamente un veto sospensivo (*Einspruchsgesetze*: leggi semplici).

Il caso della legge semplice è quello di carattere generale, in quanto le leggi a "consenso necessario" sono espressamente indicate dalla Legge Fondamentale.

Per le leggi semplici, la Camera alta può, nel termine di tre settimane, chiedere la convocazione della Commissione di conciliazione¹⁴⁴. Nel caso in cui il dissenso tra i due rami permanga anche dopo l'intervento della Commissione di conciliazione, il *Bundesrat* ha tempo due settimane per sollevare opposizione contro la legge approvata dal *Bundestag*. Quest'ultimo però la possibilità di superare l'opposizione del *Bundesrat* con una nuova deliberazione: se la Camera alta ha deliberato l'opposizione a maggioranza dei componenti o con la maggioranza dei due terzi, il *Bundestag* deve tornare a pronunciarsi con la stessa maggioranza. In estrema sintesi, nel caso delle leggi semplici il *Bundesrat* ha la

¹⁴³ Si rammenta che il potere di iniziativa legislativa è attribuito al *Bundesrat* nel suo complesso, non ai singoli membri.

¹⁴⁴ Sulla quale si veda il paragrafo seguente.

possibilità di avviare il procedimento della Commissione di conciliazione al solo scopo di ritardare o condizionare l'approvazione delle legge.

Diverso è il caso delle leggi a consenso necessario: la legge in tal caso non può perfezionarsi senza un pronunciamento favorevole del *Bundesrat* che deve essere espresso anche nei casi in cui esso, in veste effettiva di seconda camera nel procedimento legislativo, ritenga di non dover modificare il testo approvato dal *Bundestag*. La Costituzione non detta un termine temporale preciso per l'espressione di tale pronunciamento, limitandosi il comma 2a dell'articolo 77 a prescrivere che il *Bundesrat* si esprima entro un termine "ragionevole". Anche in questo caso, nell'ipotesi di dissenso tra i due rami è previsto il possibile ricorso alla Commissione di conciliazione.

Va ricordato che la cosiddetta *Föderalismusreform*, concordata nel 2005 dalla maggioranza di *Grosse Koalition* ed entrata in vigore il 1 settembre 2006, ha incisivamente modificato la Legge Fondamentale, tra l'altro, proprio con riferimento al numero delle leggi a consenso necessario oltre che alla distribuzione del potere legislativo tra Federazione e *Länder*. Sotto il primo profilo, la riforma ha perseguito l'obiettivo di limitare le ipotesi di consenso necessario del *Bundesrat* - che costituivano circa il 60% delle leggi federali, ridotte a circa il 35% - sulla base dell'esperienza che frequentemente l'opposizione sui disegni di legge manifestata dalla Camera alta era più l'espressione di logiche politiche (soprattutto nei periodi in cui al *Bundesrat* era presente una maggioranza divergente da quella governativa) che di quelle genuinamente federalistiche, dettate dall'esigenza di salvaguardare gli interessi dei *Länder*. In tale prospettiva senza dubbio significativa è stata la eliminazione, tra le leggi a consenso necessario, di quelle concernenti la regolamentazione delle strutture e dei procedimenti amministrativi per l'esecuzione da parte dei *Länder* delle leggi federali ([art. 84 GG](#)): la materia è stata attribuita alla legislazione concorrente, con potestà derogatoria dei *Länder*; è stato d'altra parte previsto che, in casi eccezionali e per esigenze particolari di disciplina uniforme, la legislazione federale - in questa ipotesi con il necessario assenso del *Bundesrat* - possa essere inderogabile. Il necessario consenso della Camera alta è stato poi introdotto ([art. 104a, c. 4, GG](#)) per tutte le leggi federali la cui esecuzione comporti effetti finanziari negativi per i *Länder*.

Per quanto riguarda invece la redistribuzione delle competenze legislative tra *Bund* e *Länder*, basti qui ricordare che nell'assetto disegnato dalla riforma del 2006:

- le leggi federali di cornice (grosso modo assimilabili alle leggi a competenza concorrente nel sistema italiano) sono state eliminate, assegnando le relative materie alla competenza esclusiva della Federazione o dei *Länder*;

- la legislazione concorrente¹⁴⁵ è stata articolata in diverse varianti: accanto alla tradizionale competenza concorrente con clausola di necessità¹⁴⁶ e avente l'effetto di frapporre uno sbarramento alla competenza legislativa dei *Länder*, è stata introdotta una competenza concorrente "libera" (senza clausola di necessità), a sua volta differenziata a seconda che i *Länder* non possano derogarvi, possano derogarvi limitatamente, ovvero possano derogarvi senza limiti;
- la competenza esclusiva del *Bund* è stata complessivamente ampliata, avendo acquisito settori prima assegnati alla soppressa competenza di cornice e alla competenza concorrente e vedendosi inoltre attribuite nuove materie (tra le quali la gestione dei rifiuti, il terrorismo internazionale, l'energia nucleare, le norme generali di protezione ambientale);
- la competenza esclusiva residuale dei *Länder* è stata accresciuta per la sottrazione al *Bund* di materie come il diritto di riunione, l'esecuzione penale, l'università (esclusi titoli di ammissione e diplomi), la retribuzione e il trattamento previdenziale dei propri impiegati pubblici e dei propri giudici.

In **Romania**, la riforma costituzionale del 2003 ha modificato il precedente sistema di bicameralismo perfetto introducendo una specializzazione delle funzioni legislative delle due Camere e dettando un procedimento assai rigoroso per quanto riguarda i tempi e il numero massimo delle letture consentite. L'[articolo 75 della Costituzione](#), nel testo modificato, individua, in base alla materia e alla tipologia del disegno di legge, il ramo del Parlamento al quale compete l'esame in prima lettura. La Camera dei deputati è così la "camera di prima notifica" per i disegni di legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali e dei connessi disegni di legge di esecuzione, nonché dei disegni di legge organica (che richiedono per l'approvazione la maggioranza assoluta dei componenti di ciascun ramo) presentati dal Governo in materie espressamente elencate¹⁴⁷. Per gli altri progetti di legge organica nella materie indicate dalla

¹⁴⁵ Nel cui ambito, di norma, i *Länder* hanno il potere di legiferare solo fino a quando e nella misura in cui la Federazione non abbia esercitato con una legge la propria competenza legislativa (art. 71, c. 1, GG).

¹⁴⁶ In base a tale clausola, la competenza legislativa concorrente può essere esercitata dallo Stato federale solo ove sussista la necessità di una regolamentazione legislativa federale, nell'interesse dello Stato nel suo insieme, al fine di garantire condizioni di vita equivalenti sul territorio federale o di salvaguardare l'unità giuridica o economica.

¹⁴⁷ Tra le quali si segnalano: affari esteri, giustizia, diritti fondamentali, organizzazione del governo; sistema radiotelevisivo; individuazione delle categorie di funzionari pubblici cui è preclusa l'adesione ad un partito politico; durata del servizio militare; funzioni dell'Avvocatura del Popolo; concessione di amnistia, regolazione del sistema di istruzione, organizzazione della pubblica amministrazione locale e principi generali sulle autonomie territoriali; organizzazione del Consiglio legislativo (organo di consulenza del Parlamento); struttura del Governo; autorità amministrative autonome; organizzazione della difesa nazionale; minoranze etniche nazionali; organizzazione del sistema giudiziario e sull'istituzione di leggi speciali; organizzazione e funzioni della Corte costituzionale.

Costituzione e per i disegni di legge di natura ordinaria "camera di prima notifica" è il Senato.

La "camera di prima notifica" (sia essa la Camera bassa o il Senato, a seconda della materia e del tipo di disegno di legge) dispone di tempi rigidamente limitati per esprimersi: 45 giorni (60 nei casi di legislazione molto complessa); se non si pronuncia entro detti termini, il testo si considera approvato. Il disegno di legge, approvato o respinto che sia dalla Camera di prima notifica, è quindi trasmesso all'altro ramo per la decisione finale, da adottare senza limiti di tempo fissati dalla Costituzione, fatta salva la richiesta di urgenza. Quando la Camera di prima notifica adotta una disposizione che rientra nella sua sfera di competenza costituzionalmente fissata, la disposizione è definitivamente approvata se anche la Camera di seconda lettura la approva. Altrimenti, ovvero nel caso in cui la Camera di seconda lettura respinga la disposizione o la modifichi, il disegno di legge è rinviato alla Camera di prima notifica che, con esclusivo riferimento alla disposizione in questione, deciderà in via definitiva con procedura di urgenza. Non si tratta pertanto di una "rilettura" dell'intero progetto di legge ma di una considerazione rigidamente limitata - in base all'articolo 75, comma 4, della Costituzione - alle modifiche intervenute nell'*iter* presso il ramo di seconda lettura. Il procedimento di rinvio si applica anche, ai sensi del successivo comma 5, nell'ipotesi in cui la Camera di seconda lettura inserisca nel disegno di legge una disposizione che rientra nella sfera di competenza della Camera di prima notifica: in tal modo si garantisce che la Camera di prima notifica abbia in ogni caso la prevalenza decisionale negli ambiti che la Costituzione assegna alla sua competenza.

Eliminata, a fini di celerità del procedimento, ogni formale procedura di mediazione in caso di dissenso tra le due Camere, la riforma del 2003 ha conferito a ciascuna di esse il potere di decidere in via definitiva. Nel nuovo assetto, da un lato, alla Camera di prima notifica, per le materie che sono assegnate alla sua competenza, è attribuito il potere di decidere in ultima istanza in caso di dissenso con l'altro ramo; alla Camera di seconda lettura, dall'altro lato, è concesso di svolgere un esame senza rigide scadenze temporali, che può concludersi anche in senso negativo con ciò ponendo nel nulla la deliberazione della Camera di prima notifica. La posizione di perfetta parità tra i due rami, sia pure a ruoli alternati, vale con particolare riferimento ai disegni di legge organica e a quelli di ratifica di trattati internazionali, ché invece per quanto riguarda i disegni di legge ordinaria, per i quali la Costituzione attribuisce al Senato il ruolo di camera di prima notifica, la Camera bassa gode di un ruolo prevalente nella misura in cui il voto favorevole del Senato è richiesto solo ove siano toccate materie assegnate dalla Costituzione alla competenza primaria della Camera alta. Per le leggi ordinarie, pertanto, può dirsi che il Senato svolge nella sostanza il ruolo di camera di riflessione, seppure entro termini rigorosamente fissati e temporalmente anticipati rispetto all'esame che la Camera bassa effettua con poteri di decisione definitiva.

In altri Paesi il criterio di prima assegnazione, cui consegue generalmente una prevalenza nel procedimento di approvazione, non si associa – o si associa in maniera più limitata – ad un sistema di distinzione per materia.

In **Spagna** la lettura dei disegni di legge inizia sempre dal Congresso, salvo quelli relativi a compensazioni inter-territoriali o ad accordi di cooperazione tra Comunità Autonome. Tale circostanza è associata ad una posizione subordinata del Senato spagnolo nel procedimento legislativo al quale concorre solo in via eventuale e con poteri limitati. Le principali attribuzioni legislative del Senato sono l'iniziativa¹⁴⁸ - che la Costituzione assegna inoltre al Governo, al Congresso e al popolo - e il diritto di modificare i disegni di legge trasmessi dal Congresso per l'approvazione finale, ovvero la facoltà di opporvi un veto. Il diritto di presentare emendamenti appartiene a ciascun senatore, che può esercitarlo individualmente. In materia finanziaria e di bilancio, tuttavia, gli emendamenti comportanti aumenti di spesa o variazioni negative del bilancio possono avere corso soltanto previo accordo con il Governo.

L'[articolo 90 della Costituzione](#) detta tempi precisi per l'esercizio di veto e di emendamento: esso va esercitato entro due mesi, che possono ridursi a venti giorni naturali in caso di dichiarazione di urgenza, attivata su richiesta del Governo, del Congresso o del Senato stesso. Nella prassi il Senato spagnolo esercita abbastanza frequentemente il diritto di modificare disegni di legge provenienti dal Congresso.

Sempre secondo l'articolo 90, il veto deve essere approvato dalla Camera alta a maggioranza assoluta, ma può essere superato dal Congresso con analogha maggioranza, oppure a maggioranza semplice, ma decorsi due mesi dalla relativa comunicazione; in caso di modifiche emendative da parte del Senato, il Congresso si esprime a maggioranza semplice.

A differenza di altri Paesi, come la Germania, ove la Camera di rappresentanza territoriale può in alcuni casi impedire l'adozione di una legge, in nessun caso, il Senato spagnolo può impedire in modo definitivo l'approvazione di una legge: il Congresso può, con le maggioranze di cui si è detto, superare la deliberazione del Senato, rimuovendone il veto o respingendone gli emendamenti.

Il Senato è del tutto escluso dall'*iter* dei decreti-legge - anche in Spagna emanati dal Governo in casi di straordinaria necessità ed urgenza - i quali sono sottoposti al vaglio del solo Congresso.

I **Paesi Bassi** costituiscono un ulteriore esempio di assegnazione della prima lettura alla Camera bassa (*Tweede Kamer*) cui è associata, in questo caso, l'attribuzione del potere di iniziativa legislativa parlamentare ai soli membri della medesima. La Camera alta può solamente approvare o rigettare il testo licenziato

¹⁴⁸ Più precisamente, il potere di iniziativa legislativa parlamentare è attribuito a 25 deputati, a 25 senatori o a un gruppo parlamentare di ciascuna Camera.

dall'altro ramo nel suo complesso, non essendo depositaria di poteri di emendamento. Il rigetto della Camera alta prevede la mancata approvazione della legge ma occorre sottolineare che tale possibilità non si è quasi mai verificata nella prassi. Nel sistema olandese, quindi, il dibattito presso la Camera alta si configura quale momento di riflessione sul testo normativo che contribuisce a chiarire l'interpretazione della legge e spesso induce il Governo, alla luce di tale dibattito, a presentare un ulteriore progetto di legge che tiene conto delle osservazioni svolte dai senatori.

Anche in Polonia e nella Repubblica Ceca i disegni di legge sono assegnati in prima lettura alla Camera bassa, cui spetta l'approvazione finale.

In **Polonia** la Costituzione attribuisce al Senato il potere di iniziativa, poteri di intervento nei procedimenti ordinari e speciali, nonché il potere di proporre emendamenti. Il procedimento per formalizzare la presentazione di un disegno di legge da parte del Senato è piuttosto complesso, articolandosi in tre fasi, e avviene su iniziativa di una Commissione o di 10 senatori ([art. 76 del Regolamento del Senato](#)).

La Dieta (Camera bassa) approva le leggi con una maggioranza semplice in presenza di almeno la metà dei deputati. La proposta di legge approvata dalla Dieta è trasmessa al Senato che ha trenta giorni di tempo per esaminarla. Il Senato può approvare il progetto, approvarlo con emendamenti o rigettarlo; se il Senato non prende nessuna decisione entro il predetto termine, la legge si considera approvata nel testo accolto dalla Dieta.

Nel caso in cui il Senato respinga il progetto o proponga emendamenti, la decisione è trasmessa alla Dieta che ne avvia l'esame in sede di Commissione ovvero direttamente in Assemblea. Un senatore relatore, rappresentante la Commissione che ha trattato la proposta, può partecipare ai lavori della Dieta. In conformità [all'articolo 121, comma 3 della Costituzione](#), la delibera del Senato che respinge la legge o gli emendamenti proposti dal Senato si considerano approvati se la Dieta non li respinge con la maggioranza assoluta dei voti in presenza di almeno la metà dei deputati. Non è previsto un termine entro il quale la Dieta deve esprimersi. Sembra doversi dedurre che, fintantoché la Camera bassa non si esprime con una votazione, non possa ritenersi soddisfatta la condizione (negativa) necessaria per l'approvazione implicita, consistente nella mancanza della maggioranza assoluta dei voti e della presenza della metà dei deputati.

Non esistono Commissioni di conciliazione per superare le divergenze tra i due rami del Parlamento. L'unica forma di raccordo è quindi costituita dalla possibilità di partecipazione di un deputato relatore nei lavori del Senato o di un senatore relatore nei lavori della Dieta, i quali possono prendere la parola ma non hanno diritto di voto.

Nel Parlamento della **Repubblica Ceca** tutti i disegni di legge sono presentati alla Camera ([art. 41, Cost.](#)). L'iniziativa legislativa spetta al Senato nel suo complesso, ad ogni deputato, ad ogni gruppo della Camera dei deputati, al Governo, agli organi di governo delle ripartizioni territoriali superiori. Il bilancio dello Stato è esaminato dalla sola Camera dei deputati, pur avendo il Senato la competenza ad esaminare gli altri disegni di legge in materia finanziaria.

Il Senato può esercitare un potere di emendamento o di rigetto delle leggi votate dalla Camera, entro 30 giorni dalla trasmissione del progetto ([art. 46 Cost.](#)). Se il Senato non si esprime entro il suddetto termine, la legge si considera approvata; il medesimo effetto si produce nel caso in cui il Senato decida di non deliberare sulla proposta di legge ([art. 48 Cost.](#)).

In caso di rigetto da parte del Senato, il progetto di legge deve essere adottato dalla Camera dei deputati con un voto a maggioranza dei componenti ([art. 47 Cost.](#)), anziché con l'ordinaria maggioranza semplice.

Quando il Senato propone emendamenti, il progetto di legge è esaminato dalla Camera dei deputati nella versione approvata dal Senato. Occorre precisare che la Camera dei deputati discute e vota su tutto l'insieme delle proposte di emendamento che devono essere accolte o rigettate in blocco. Se il progetto con le proposte di emendamento non è approvato, la Camera può esaminare il testo nella versione iniziale che deve però essere approvato con la maggioranza assoluta.

Si segnala che il Presidente della Repubblica gode di un potere di veto sospensivo nei confronti della legge approvata dal Parlamento: nell'ipotesi in cui tale potere sia esercitato, la sola Camera dei deputati torna ad esaminare la legge e se questa è nuovamente approvata, nello stesso testo, a maggioranza assoluta dei componenti, deve essere promulgata.

In **Russia** i progetti di legge vengono presentati alla Duma che li esamina in prima lettura. Alcune categorie di disegni di legge - concernenti in particolare l'introduzione o l'eliminazione di imposte, l'emissione di titoli del debito statale o comportanti spese a carico del bilancio federale - devono godere dell'assenso preventivo del Governo. E' da osservare che, soprattutto in relazione a disegni di legge in materia finanziaria, secondo prassi ai lavori in commissione della Duma può partecipare un rappresentante della competente commissione della Camera alta (il Consiglio della Federazione). Dopo l'approvazione, a maggioranza assoluta, da parte della Duma, il disegno di legge viene trasmesso entro 5 giorni al Consiglio della Federazione che può approvarlo o respingerlo. La legge federale si considera approvata dal Consiglio della Federazione qualora la maggioranza assoluta dei componenti di quella camera abbia votato a suo favore, oppure se entro 14 giorni il testo non sia stato esaminato dal Consiglio.

L'[articolo 106 della Costituzione](#) elenca i casi in cui è obbligatorio da parte del Consiglio della Federazione l'esame dei disegni di legge federale approvati dalla Duma e cioè: bilancio federale; tasse ed imposte federali; disciplina finanziaria,

valutaria, creditizia, doganale, di emissione monetaria; ratifica e denuncia di Trattati internazionali della Federazione Russa; *status* e difesa della frontiera statale 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 qualificata ([art. 105 Costituzione](#)).

I casi di Austria e Slovenia si segnalano per una posizione minoritaria dei rispettivi Senati che, nel procedimento legislativo ordinario, sono dotati di un mero potere di veto sospensivo

In **Austria**, il *Bundesrat*, la Camera di rappresentanza delle autonomie territoriali, può esercitare il diritto di veto assoluto in pochissimi casi (sostanzialmente ad alcune ipotesi di revisione costituzionale) ed inoltre è escluso da importanti funzioni, quali l'approvazione del bilancio statale. Nel procedimento legislativo ordinario, il potere di veto sospensivo si esercita, da parte del *Bundesrat*, con la trasmissione all'altro ramo, entro otto settimane dall'approvazione del progetto di legge da parte di quest'ultimo, di un'obiezione motivata. Il *Nationalrat* può superare il veto approvando l'identico testo con la presenza di almeno la metà dei componenti, ovvero può deliberare un nuovo progetto che sarà esaminato dal *Bundesrat*.

Anche il procedimento legislativo in **Slovenia** è caratterizzato dal potere di veto sospensivo: la Camera alta non è dotata di potere emendativo dei testi discussi dall'altro ramo del Parlamento e può esercitare il veto entro sette giorni dall'approvazione di una legge. Per superare l'opposizione, l'Assemblea nazionale è tenuta a votare nuovamente il testo di legge a maggioranza dei propri componenti, rafforzata in casi particolari previsti dalla Costituzione. Le limitate prerogative della Camera alta nel procedimento di approvazione del testo legislativo sono in qualche misura bilanciate da ampi poteri consultivi, esercitati anche in occasione della discussione dei disegni di legge: in caso di presentazione dei pareri, un rappresentante della Camera alta ha la possibilità di prendere parte alla discussione in seno all'Assemblea.

I sistemi dei Paesi europei di lingua inglese sono caratterizzati da peculiari istituti che contribuiscono ad attribuire alla Camera bassa un ruolo prevalente, nell'ambito di procedimenti legislativi ai quali la Camera alta partecipa con un ruolo formalmente paritario.

Nel **Regno Unito** i progetti di legge possono essere presentati dal Governo o da membri di una qualunque delle due Camere, e devono essere approvati nello stesso testo da entrambe per poter ricevere il *Royal assent* e divenire *Acts of the Parliament*. Il modello generale è ispirato al bicameralismo perfetto: la Camera che esamina per prima un testo lo modifica nel corso di un procedimento che comprende l'esame in commissione, la relazione in assemblea e l'introduzione di emendamenti che devono essere approvati anche dall'altra Camera, finché si raggiunge un accordo su un unico testo. Esistono però delle forme di differenziazione dettate dai *Parliament Acts* 1911 e 1949 che hanno definito i poteri della *House of Lords* nel procedimento legislativo. In primo luogo, i progetti di legge di carattere finanziario (*money bills*) cioè quelli che riguardano l'imposizione o la modifica di tasse o autorizzano la spesa pubblica o l'assunzione di debito pubblico devono essere presentati alla Camera dei Comuni, dove ricevono la qualifica formale legge di carattere finanziario con un atto specifico dello *Speaker*. In quanto progetti di legge, essi vengono trasmessi all'esame della *House of Lords* ma, se entro un mese non vengono approvati, ricevono comunque il *Royal Assent* ed entrano in vigore. In secondo luogo, l'*iter* dei progetti di legge trasmessi dai Comuni alla Camera dei *Lords* può essere sospeso da quest'ultima per un periodo di un anno. Se, entro quel periodo, i *Lords* non procedono all'esame del *draft bill*, e questo viene nuovamente approvato dai Comuni nella sessione successiva, esso risulta comunque adottato in via definitiva anche senza il consenso della Camera alta. Solo i progetti di legge originati dalla stessa *House of Lords*, quelli che prolungano la durata di una legislatura, i *Private Bills* (che riguardano interessi privati di individui o gruppi), o i progetti di legge che sono stati trasmessi meno di un mese prima dello scadere della legislatura devono sempre ricevere l'approvazione formale anche da parte della *House of Lords*.

In **Irlanda**, tutti i progetti di legge devono essere esaminati dal Senato (*Seanad*) per giungere all'approvazione definitiva e possono essere presentati indifferente in uno dei due rami. Come nel sistema del Regno Unito, i disegni di legge in materia finanziaria (*money bills*) - oltre a quelli di revisione costituzionale di cui si dirà in seguito - sono presentati alla Camera bassa (*Dail*).

La [Costituzione](#) stabilisce i limiti di tempo entro i quali il *Seanad* può prendere in esame i progetti di legge inviati dal *Dail*. Nel caso in cui il *Seanad* non approvi la legge o la respinga, ovvero l'approvi con emendamenti su cui il *Dail* non concorda, trascorsi 180 giorni ovvero un più lungo periodo, secondo quanto convenuto, la legge stessa, su decisione del *Dail*, sarà considerata approvata da ambedue le Camere nella forma elaborata dal *Dail* ([art. 23 della Costituzione](#)).

Sui *money bills* (cioè progetti riguardanti esclusivamente questioni di carattere fiscale o relativi pubblica finanza ovvero a questioni subordinate o incidentali in

campo finanziario)¹⁴⁹ il *Seanad* non ha diritto di emendamento potendo formulare delle raccomandazioni di cui il *Dail* può non tener conto. Qualora il progetto di legge finanziaria non venga restituito trascorsi i 21 giorni (termine fissato per la restituzione del disegno di legge in materia finanziaria) ovvero venga restituito con delle raccomandazioni di cui il *Dail* non ritenga di dover tener conto, la legge si riterrà approvata da ambedue le Camere entro il termine suddetto.

La maggioranza dei membri del Senato (mentre basta solo un terzo di quelli della Camera) può richiedere al Presidente della Repubblica di non firmare una legge, ma di renderla oggetto di un *referendum* o ragione di una nuova consultazione elettorale generale.

4.2 Le procedure di conciliazione

La disamina dei procedimenti di approvazione delle leggi ha evidenziato l'esistenza di diversi sistemi in cui, nel corso dell'*iter*, qualora reso necessario da eventuali disaccordi tra le due Camere, si ricorre ad apposite procedure di conciliazione. Si tratta di paesi quali il Belgio, la Bosnia- Erzegovina, la Francia, la Germania, la Russia, la Spagna, la Svizzera e gli Stati Uniti. In Austria, nei Paesi Bassi, in Polonia ed in Romania, invece, non è previsto l'intervento di appositi organi di conciliazione.

In **Belgio**, peraltro, a differenza che negli altri casi, la "Commissione di concertazione" non entra nel merito della formulazione dei testi 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.

¹⁴⁹ L'articolo 22 della Costituzione prevede che sia il Presidente della Camera a stabilire la natura di provvedimento finanziario di un progetto di legge; in presenza di tale decisione, 30 senatori possono richiedere al Presidente della Repubblica che la questione sia rimessa - sentito il Consiglio di Stato - ad una commissione bicamerale paritetica, presieduta da un giudice costituzionale che vota solo in caso di parità. L'avvio di tale procedura è una facoltà, non un obbligo del Presidente del Senato.

La Commissione parlamentare di concertazione, che si compone di 11 deputati ed 11 senatori ([art. 82 Cost.](#)), 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 individualmente¹⁵⁰ un parere al Consiglio di Stato. Infine, tra le procedure atte a riequilibrare il confronto fra le due Camere va menzionato anche il ricorso alla [Cour constitutionnelle](#) che, ai sensi dell'articolo 68 del Regolamento del Senato, si avvia con la domanda di almeno 2/3 dei senatori per chiedere - tramite il Presidente del Senato - di annullare, totalmente o parzialmente, o sospendere l'applicazione di un atto normativo (legge, decreto, *ordonnance*).

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 comunitari vitali.

In **Francia**, su iniziativa del Primo Ministro o, a seguito della riforma del 2008, anche su iniziativa dei due Presidenti delle Assemblee 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.](#)).

¹⁵⁰ Al momento dell'esame di progetti di legge di iniziativa parlamentare e governativa, e di emendamenti su questi.

La Commissione mista paritetica viene costituita *ad hoc* (una per ogni testo controverso)¹⁵¹, con il compito di raggiungere un compromesso relativamente agli articoli sui quali le due Assemblee non hanno ancora raggiunto un accordo¹⁵². 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 Assemblee¹⁵³. 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 elaborato 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 Assemblea¹⁵⁴. 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 politica¹⁵⁵.

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

¹⁵¹ 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 riferito nelle precedenti letture: delle rispettive delegazioni devono comunque fare parte i presidenti e i relatori (per il relativo testo) delle suddette commissioni e, se del caso, i relatori delle commissioni chiamate a dare parere (sullo stesso testo). Comunque, nella pratica, 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), si è deciso di comporre la delegazione di ogni assemblea di cinque rappresentanti della sua maggioranza e di due rappresentanti della sua minoranza. Dal luglio 2007, l'Assemblea Nazionale nomina 4 rappresentanti della maggioranza e 3 rappresentanti della minoranza, in proporzione alla consistenza numerica dei vari gruppi.

¹⁵² 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](#)).

¹⁵³ 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](#)).

¹⁵⁴ Mentre, 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).

¹⁵⁵ La pratica è cambiata: 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.

paritetica, ex [art. 114, 2 Reg. Assemblea Nazionale](#)¹⁵⁶, una nuova lettura del Senato, ed una definitiva lettura della Camera bassa¹⁵⁷. 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-conciliazione¹⁵⁸; in entrambi i casi, l'Assemblea può adottare esclusivamente (alcuni o tutti) gli emendamenti già approvati dal Senato nella sua lettura nella fase post-conciliazione¹⁵⁹ ([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.](#)).

In **Germania** è prevista la convocazione di un'apposita Commissione di mediazione per superare eventuali disaccordi riguardanti i progetti di legge. Tale Commissione può essere attivata entro un periodo di tre settimane dalla ricezione del testo da parte del *Bundesrat* dopo la prima lettura presso l'altro ramo del Parlamento ([art. 77 comma 2, primo periodo GG](#)). Si deve osservare che nel caso di legge che richiede necessariamente il consenso del *Bundesrat*, anche il *Bundestag* ed il Governo federale possono, in via indipendente tra loro, chiedere la convocazione della Commissione (art. 77, comma 2, quarto periodo).

Ai sensi dell'articolo 72, comma 2, della Legge Fondamentale, la composizione ed il funzionamento di detta commissione sono disciplinate da un regolamento interno adottato dal *Bundestag* ed approvato dal *Bundesrat*. Nella Commissione di mediazione la due Camere hanno lo stesso numero di

¹⁵⁶ 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, l'Assemblea Nazionale riesamina il testo nella versione da Essa licenziata (esempio: JO Débats AN, seconda seduta del 20 novembre 1996, p. 7342).

¹⁵⁷ Tale deliberazione avviene a maggioranza semplice per le leggi ordinarie, a maggioranza assoluta dei componenti per le leggi organiche.

¹⁵⁸ 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).

¹⁵⁹ 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).

rappresentanti. Mentre l'insieme dei membri del *Bundestag* deve rispecchiare la consistenza dei 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.

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. L'opposizione del *Bundesrat* può essere espressa, peraltro, 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, in ogni caso il *Bundestag* può 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, anche se attraverso tale procedura possono essere approvate modifiche proposte dalla Camera alta. Nei casi delle leggi perfettamente bicamerali, la fase di mediazione si conclude con una nuova proposta sulla quale deve pronunciarsi il *Bundestag*. Nei casi in cui la Commissione confermi il testo licenziato dalla Camera bassa, dovrà essere il *Bundesrat* a valutare se concedere o meno il proprio assenso, la qual cosa implica l'approvazione della legge o il blocco definitivo dell'*iter*.

Nel 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](#) esclusivamente nel caso di cui si registri un disaccordo tra le due Camere in merito all'autorizzazione alla ratifica dei più rilevanti accordi e trattati internazionali¹⁶⁰, autorizzazione che deve essere concessa da ciascun ramo. Il medesimo articolo stabilisce che se il testo elaborato dalla Commissione mista non riceve l'approvazione di entrambe le Camere, la

¹⁶⁰ Elencati dall'articolo 94 della Costituzione.

decisione finale è riservata al *Congreso* con una votazione a maggioranza assoluta.

Negli **Stati Uniti**, nei casi di contrasto tra le camere nell'approvazione dei testi si ricorre - in alternativa alla tradizionale *navette* - alla Conferenza (*conference committee*) che 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 dal Presidenti delle due Camere¹⁶¹ 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.

Infine, 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

¹⁶¹ In realtà in Senato si prevede in via generale l'elezione da parte dell'Assemblea che, quasi sempre, demanda la decisione al "*Presiding Officer*".

approva o rigetta il testo elaborato dalla Commissione: se lo respinge, il testo decade.

4.3 Le procedure per la modifica della Costituzione

Il procedimento di revisione della Costituzione risulta essere, nella generalità dei casi, rafforzato sia attraverso la previsione di specifici *quorum* o maggioranze, sia dal mantenimento di un ruolo paritario tra i due rami del Parlamento anche nei Paesi ove la Camera alta riveste una posizione secondaria nel procedimento legislativo ordinario. Ulteriore elemento di rafforzamento è rappresentato dalla possibilità di indizione di un *referendum* popolare confermativo: tale istituto è necessariamente previsto in tutti i casi di riforma costituzionale in Irlanda, Romania e Svizzera; in Francia solo in uno dei due procedimenti stabiliti per la riforma costituzionale; in Polonia limitatamente a progetti di riforma di alcune parti del testo costituzionale; in Austria e Spagna sempre in caso di riforme di particolare rilievo, mentre per le rimanenti modifiche costituzionali solo su eventuale richiesta di componenti delle assemblee legislative.

Talora la procedura comporta lo scioglimento delle Camere affinché la deliberazione finale sia affidata ad un Parlamento espressione della volontà popolare sensibilizzata sulla riforma *in itinere* (è il caso di Belgio e Paesi Bassi, ed anche della Spagna per la revisione completa della Costituzione o di sue parti fondamentali). Alcuni Paesi fanno altresì ricorso alla possibilità di coinvolgere il Parlamento in seduta comune: è questo il caso della Francia, dove ciò può avvenire su decisione del Presidente della Repubblica (ed in tal caso non si procede all'indizione del *referendum*), e della Romania, dove il Parlamento in seduta comune è convocato in caso di disaccordo tra le due Camere. La convocazione di una Assemblea costituzionale è invece prevista come possibile in Russia per la modifica di talune parti della Costituzione, mentre negli Stati Uniti la elaborazione degli emendamenti alla Costituzione può essere affidata ad un'apposita Convenzione.

Infine, la convocazione di un organismo di conciliazione in caso di disaccordo tra i due rami si registra nel Parlamento spagnolo e in quello bosniaco, laddove tale possibilità è prevista anche per i procedimenti ordinari di approvazione delle leggi.

Nel caso dell'**Austria**, anche nel procedimento di revisione costituzionale, i poteri del *Bundesrat* sono piuttosto limitati, giacché la sua approvazione (con la maggioranza dei 2/3 dei voti in presenza di almeno la metà dei componenti) è indispensabile solo per le modifiche volte a limitare le attribuzioni dei *Länder* oltre a quelle della stessa Camera alta. E' comunque assegnato ad 1/3 dei membri del *Bundesrat* - come pure del *Nationalrat* - il potere di promuovere un

referendum sui progetti di revisione costituzionale approvati in via definitiva e prima della promulgazione. Per i progetti di revisione totale della Costituzione la successiva ratifica con *referendum* è invece sempre necessaria.

In **Belgio**, pur prevedendosi per il Senato una funzione di “camera di riflessione” nel procedimento legislativo ordinario, l'uguale competenza di Camera dei Rappresentanti e Senato è prevista per la dichiarazione di revisione della Costituzione e per la revisione della stessa ([art. 77 Cost. n. 1](#)).

L'[articolo 195](#) della Costituzione prevede che l'iniziativa di revisione costituzionale spetti al potere legislativo (esercitato collettivamente da Camera, Senato e Re ai sensi dell'[articolo 36](#) della Costituzione) che può dichiarare la necessità di modificare una particolare, specificata disposizione costituzionale. Gli articoli indicati nella dichiarazione diventano così *ouverts à révision*: ciò naturalmente non comporta necessariamente la loro effettiva modifica. Ulteriore passaggio è quello della pubblicazione di due identiche relazioni - delle Camere e del Re - sul *Moniteur belge*, atto cui consegue lo scioglimento del Parlamento federale e l'indizione di nuove elezioni, entro 40 giorni, per l'apertura della nuova legislatura.

Le nuove Camere sono quindi chiamate a decidere sulla modifica costituzionale in accordo con il Re. Esse non potranno deliberare la modifica se non saranno presenti almeno i due terzi dei membri che compongono ognuna di esse. Per l'approvazione della modifica è richiesta la maggioranza dei due terzi dei votanti. Non è prevista la necessità di una doppia votazione, né quella di ulteriore approvazione mediante *referendum*. L'articolo 198 attribuisce alle Camere costituenti, in accordo con il Re, il potere di coordinamento della Costituzione, con gli stessi *quorum* e maggioranza.

Sembra utile ricordare che il 29 marzo 2012 è stata approvata una modifica alla Costituzione belga consistente nell'inserimento di una disposizione transitoria aggiuntiva all'articolo 195. Essa stabilisce che le Camere costitutesi dopo il rinnovo del Parlamento belga del 13 giugno 2010 possano operare, in accordo con il Re, una incisiva riforma della Costituzione nei punti e nel senso ivi indicati. Come specificato dall'ultimo periodo della stessa disposizione transitoria, essa non deve intendersi alla stregua di una dichiarazione di apertura alla modifica costituzionale ai sensi dell'articolo 195, secondo comma.

In **Francia**, l'[articolo 89](#) della Costituzione attribuisce l'iniziativa della revisione costituzionale a ciascun membro del Parlamento e, su proposta del Primo Ministro, al Presidente della Repubblica¹⁶². Il relativo disegno di legge deve essere approvato dalle due Camere in identico testo. In relazione alle modalità e ai tempi di discussione, si applica l'articolo 42 della Costituzione. Questo stabilisce, al secondo comma, che la discussione in aula dei progetti di revisione costituzionale verte, in prima lettura dinanzi alla prima assemblea

¹⁶² Va peraltro rilevato che di fatto tutte le riforme costituzionali approvate dal 1958 ad oggi hanno avuto origine da un'iniziativa del presidente della Repubblica, su proposta del Primo Ministro.

investita, sul testo presentato dal Governo e, per le altre letture, sul testo trasmesso dall'altra assemblea. Si applicano, inoltre, le disposizioni relative ai tempi di discussione previste dal terzo comma del medesimo articolo 42: in prima lettura la discussione in aula può aver luogo solo dopo lo scadere del termine di sei settimane successive al deposito della proposta; dinanzi alla seconda assemblea investita, solo allo scadere del termine di quattro settimane dalla sua trasmissione. Sui disegni di legge costituzionali il Governo non può dichiarare l'urgenza, né, in caso di dissenso tra i due rami, può essere chiesta la costituzione di una commissione mista paritaria né tantomeno può essere attribuito alla Assemblea nazionale il potere di decidere in via definitiva.

Una volta approvato dalle due Camere, il disegno di legge costituzionale deve essere sottoposto a *referendum* popolare.

E' tuttavia prevista, per questa seconda fase, una procedura alternativa: se si tratta di un progetto d'iniziativa del Presidente della Repubblica, quest'ultimo può scegliere se sottoporlo al *referendum* ovvero alle due Camere riunite in Congresso. In tale ultima ipotesi la riforma si intende approvata se ottiene la maggioranza dei tre quinti dei voti espressi.

Può dirsi dunque che se, nella prima fase della procedura, la posizione perfettamente paritaria dei due rami del Parlamento assegna a ciascuno di essi un sostanziale potere di veto, un potere analogo può essere esercitato, nella seconda fase, dal Presidente della Repubblica (limitatamente ai progetti di sua iniziativa) attraverso l'esercizio o meno della scelta se sottoporlo al corpo elettorale o al Congresso¹⁶³.

La Legge Fondamentale della **Germania** prevede, all'[articolo 79](#), che essa possa essere modificata soltanto da una legge che espressamente ne integri o ne modifichi il testo. Tale legge deve ottenere l'approvazione dei due terzi dei membri del *Bundestag* e dei due terzi dei voti del *Bundesrat*, la camera di rappresentanza degli stati federati (*Länder*). Si deve quindi sottolineare che, ai sensi della citata disposizione, la legge di revisione costituzionale si colloca tra quelle che richiedono un consenso necessario da parte del *Bundesrat* (mentre in altri procedimenti l'eventuale dissenso del *Bundesrat* può essere superato da una nuova deliberazione del *Bundestag*). Si segnala infine come lo stesso articolo 79 ponga alcuni limiti alla revisione costituzionale riguardanti l'assetto federale, la partecipazione dei *Länder* al processo legislativo e i principi di carattere generale stabilisti dagli articoli 1 e 20 della Legge Fondamentale (ad esempio la protezione della dignità umana e il carattere democratico e sociale della Repubblica federale).

¹⁶³ Va ricordato che nel 1973 il presidente Pompidou rinunciò ad optare per una delle due procedure in relazione al progetto di revisione costituzionale volto a ridurre a 5 anni la durata del mandato presidenziale, benché fosse stato approvato nello stesso testo dalle due Camere.

In **Irlanda** la revisione costituzionale è materia bicamerale: l'iniziativa deve essere presentata alla Camera, ma va discussa e approvata da entrambe le Camere; per entrare in vigore deve essere approvata con *referendum* popolare.

La Costituzione dei **Paesi Bassi** ([articolo 137](#)) stabilisce che la procedura di revisione costituzionale prende avvio con una legge ordinaria la quale dichiara che una modifica alla Costituzione, nei termini che la stessa legge propone, dovrà essere presa in considerazione. Dopo l'approvazione della suddetta legge la Camera bassa è sciolta¹⁶⁴: sarà la nuova Camera bassa ad esaminare, senza possibilità di emendare, il progetto di revisione costituzionale che dovrà essere approvato con la maggioranza dei due terzi dei voti; la stessa maggioranza è richiesta per l'approvazione da parte della Camera alta. Non è previsto il ricorso a *referendum*. È stabilito che la legge ordinaria possa armonizzare le disposizioni costituzionali rimaste immutate con quelle oggetto di revisione, nonché riordinare la suddivisione del testo di revisione nelle sue varie parti. Queste leggi devono però essere approvate a maggioranza dei due terzi dei voti e prima della sanzione regia della legge di revisione costituzionale.

Anche in **Polonia** i poteri del Senato sono maggiori nella procedura di revisione costituzionale. Infatti, in questo caso la proposta di modifica deve essere approvata nello stesso testo da entrambi i rami del Parlamento e, a differenza che nel procedimento legislativo ordinario, la Dieta non dispone del potere di porre nel nulla un eventuale voto contrario del Senato. Ogni divergenza tra i due rami deve pertanto trovare composizione attraverso successive letture.

In base all'[articolo 235 della Costituzione](#), i disegni di legge costituzionale possono essere presentati da un quinto dei deputati, dal Senato o dal Presidente della Repubblica; la prima lettura avviene sempre alla Dieta. La legge deve essere approvata nell'identico testo dalla Dieta, con una maggioranza dei due terzi dei voti e la presenza di almeno metà dei deputati, e dal Senato a maggioranza semplice, in un intervallo non superiore ai sessanta giorni. Nel caso in cui si intenda modificare le norme dei capitoli I (Repubblica), II (Libertà, diritti e doveri dell'uomo) o XII (Modifica della Costituzione) della Costituzione, i soggetti titolari del diritto di iniziativa possono chiedere di esperire un *referendum* di conferma entro 45 giorni dalla delibera da parte del Senato. La richiesta è indirizzata al Presidente della Dieta. La modifica della Costituzione è approvata se la maggioranza dei votanti si è espressa a favore. Non è previsto un *quorum* di validità del *referendum*. La legge costituzionale è sottoposta alla firma del Presidente della Repubblica, il quale è obbligato a firmarla entro ventuno giorni dalla data della presentazione.

Nella **Repubblica Ceca** il procedimento di revisione costituzionale, a differenza di quello ordinario, è perfettamente bicamerale ed è necessaria la

¹⁶⁴ Si segnala peraltro che la prassi più recente è nel senso di non procedere allo scioglimento anticipato della Camera bassa, che continua invece le sue funzioni fino alla scadenza naturale della legislatura (salvo altre cause di conclusione prima del tempo): il progetto di revisione costituzionale verrà preso in esame dalla nuova Camera una volta eletta.

maggioranza dei tre quinti dei deputati alla Camera e di tre quinti dei senatori presenti al Senato (articolo 39, quarto comma, della Costituzione).

La Costituzione della **Romania** attribuisce ([artt. 150-152 Cost.](#)) il potere d'iniziativa per la revisione costituzionale a un quarto dei senatori o a un quarto dei deputati (oltre che al Presidente della Repubblica, su proposta del Governo, e a 500.000 elettori). La legge di revisione costituzionale deve essere approvata da ciascuna Camera a maggioranza dei due terzi dei membri. Nell'ipotesi di disaccordo tra le due Camere il disegno di legge di revisione è sottoposto al Parlamento in seduta comune che può approvarlo con la maggioranza dei tre quarti dei componenti. In ogni caso entro un mese dall'approvazione parlamentare è indetto un *referendum* per ratificare le modifiche.

Il caso della **Russia** è stato segnalato tra quelli che prevedono la costituzione di un apposito organismo deliberante almeno nei casi di modifica di talune parti della Costituzione, se la richiesta di modifica di tali parti proviene da almeno i tre quinti dei parlamentari. Negli altri casi, le leggi di natura costituzionale devono essere votate dalla maggioranza dei tre quarti dei membri del Consiglio della Federazione e dai due terzi dei deputati della Duma, essendo necessario l'accordo tra le due Camere.

In **Spagna**, l'[articolo 166 della Costituzione](#) attribuisce l'iniziativa della revisione costituzionale ai membri del Congresso e del Senato, al Governo e alle Comunità Autonome, ai sensi dell'[articolo 87, commi 1 e 2](#). Mentre per i disegni di legge ordinari occorre l'appoggio di un gruppo parlamentare oppure di almeno 25 senatori, per i disegni di legge di revisione costituzionale i senatori che lo sottoscrivono devono essere almeno il doppio.

I relativi progetti devono essere approvati dai tre quinti di ciascuna delle Camere; in caso di mancato accordo, l'[articolo 167](#) prevede che sia costituita una Commissione composta da un uguale numero di deputati e senatori, con il compito di elaborare un progetto da presentare al Congresso e al Senato per la sua approvazione. Nel caso in cui non si pervenga alla richiesta maggioranza dei tre quinti neanche in questa fase, il Congresso può approvare il progetto di revisione costituzionale a maggioranza dei due terzi, sempre che il Senato lo abbia a sua volta approvato almeno a maggioranza assoluta.

La Costituzione spagnola prevede il ricorso al *referendum* approvativo, quando sia richiesto da un decimo dei membri del Senato o del Congresso entro 15 giorni dall'approvazione del progetto.

L'[articolo 168](#) prevede, inoltre, un procedimento più complesso nel caso di revisione completa della Costituzione o di parti fondamentali di essa espressamente elencate. In questi casi la deliberazione di revisione deve essere approvata dai due terzi di ciascuna Camera ed è quindi previsto l'immediato scioglimento delle *Cortes*. Le nuove Camere, dopo aver ratificato la deliberazione, devono elaborare il progetto di revisione, che sarà approvato solo con la maggioranza dei due terzi di ciascuna Camera e dovrà infine essere

sottoposto necessariamente a *referendum* per la ratifica; per la validità del *referendum* non è prevista alcuna maggioranza specifica.

La **Svizzera**, ove vige un sistema di bicameralismo perfetto, vede a maggior ragione parificati i poteri dei due rami anche in tema di revisione costituzionale. Ciascuna Camera può proporre modifiche alla Costituzione che devono poi essere approvate dall'Assemblea federale (le due Camere riunite): per l'entrata in vigore è comunque necessario l'assenso dei Cantoni e del corpo elettorale.

Senate e House of Representatives degli **Stati Uniti** possono, ciascuno a maggioranza dei due terzi, proporre emendamenti alla Costituzione. In alternativa, su proposta dei due terzi dei Parlamenti degli Stati federati, emendamenti alla Costituzione possono essere proposti e valutati da un'apposita Convenzione. In entrambi i casi, per entrare in vigore, gli emendamenti devono poi essere approvati da almeno i tre quarti dei Parlamenti statali o delle Convenzioni all'uopo costituite nei singoli Stati dell'Unione.

5. LE FUNZIONI NON LEGISLATIVE

Oltre a quella prettamente legislativa, la seconda Camera esercita altre funzioni, con modalità e intensità differenti a seconda del suo ruolo nell'ambito del sistema costituzionale di riferimento.

Particolare rilievo assume la funzione di controllo dell'attività del Governo, tradizionalmente svolta dalle istituzioni parlamentari in forza del mandato di rappresentanza del corpo elettorale. Sotto questo profilo, anche alla luce dell'evoluzione storica che ha condotto, in via prevalente, ad una differenziazione tra i due rami del Parlamento, si può sostenere che la posizione istituzionale tendenzialmente rivestita dal Senato nei vari ordinamenti - in quanto non coinvolta nel rapporto fiduciario con il Governo - sia tale da assicurare quei requisiti di indipendenza idonei ad un incisivo e trasparente esercizio del monitoraggio sull'azione dell'Esecutivo. Al riguardo appaiono ancora attuali e significative le indicazioni formulate nella Dichiarazione finale della Presidenza, alla conclusione della IX riunione dell'Associazione dei Senati d'Europa¹⁶⁵: in tale sede, i capi delle delegazioni dei Senati dei Paesi partecipanti hanno sottolineato che "(...) nel quadro dei rapporti tra Legislativo ed Esecutivo, la funzione del controllo parlamentare è un'espressione dello Stato di diritto e una condizione indispensabile a un governo responsabile e trasparente. (...) I parlamenti bicamerali permettono un esercizio più approfondito della funzione di controllo dell'attività del Governo, assicurando un elevato livello di rappresentatività civica e conferendo alle comunità locali la possibilità di promuovere i loro interessi in maniera efficace (...). Riaffermano il ruolo importante dei Senati a tale riguardo e si impegnano ad agire per il consolidamento della funzione di controllo democratico dell'attività di Governo, in particolare mostrando particolare attenzione alle relative procedure parlamentari (...)".

Un importante riferimento all'importanza della funzione di controllo delle seconde Camere è stato fatto anche nella più recente [Dichiarazione finale](#) dell'Associazione dei Senati d'Europa in occasione della XIII Riunione svoltasi a Madrid nel giugno 2011.

Nell'accezione generale della funzione di controllo rientrano tradizionali strumenti parlamentari, quali il sindacato ispettivo nonché la facoltà di effettuare attività di indagine su specifici temi. Tali strumenti e poteri, in quanto esplicitazione del fondamentale diritto all'informazione dei cittadini sull'attività del Governo, sono da considerare un requisito non rinunciabile di un assetto istituzionale democratico: ciò, assieme alla consolidata esperienza storica in

¹⁶⁵ Bucarest, 12 ottobre 2007. L' Associazione dei Senati d'Europa raggruppa i *Bundesrat* della Germania e dell' Austria, i Senati del Belgio, della Spagna, della Francia, dell' Italia, dei Paesi Bassi, della Polonia, della Romania e della Repubblica Ceca, la Camera delle Nazioni della Bosnia Erzegovina, la Camera dei *Lord* del Regno Unito, il Consiglio della Federazione Russa, il Consiglio nazionale della Slovenia, il Consiglio degli Stati Svizzero, nonché il Consiglio di Stato lussemburghese a titolo di osservatore.

materia, dà ragione della sostanziale omogeneità nella loro attribuzione, in minore o maggior misura, in genere ad entrambe le Camere dei Paesi considerati. Meno generalizzata risulta invece l'attribuzione ai Parlamenti, e in particolare alle Camere alte, del potere di inchiesta, che di norma è esercitato tramite apposite commissioni cui è conferito l'esercizio di alcuni dei poteri propri dell'autorità giudiziaria.

Inoltre, nella funzione di controllo parlamentare possono comprendersi anche le competenze che numerosi ordinamenti attribuiscono alle Camere in ordine alla nomina di figure istituzionali: è questo evidentemente il caso delle ipotesi in cui il Senato è chiamato a confermare una designazione proposta dall'Esecutivo. Talora peraltro alle Camere (o ai loro Presidenti) è direttamente attribuito il potere di nomina di componenti di vertice del potere giudiziario, con particolare riferimento ai giudici costituzionali, e di enti investiti di poteri di controllo e regolazione di importanti settori della vita pubblica: in queste ipotesi emerge un'esigenza di equilibrio istituzionale e democratico che richiede adeguati contrappesi al principio di maggioranza o al potere governativo di decisione.

5.1 Il sindacato ispettivo

Il controllo parlamentare sul Governo tramite il sindacato ispettivo è esercitato in varie forme nei diversi Paesi, solitamente disciplinate dai rispettivi regolamenti parlamentari. Per la sua stessa natura, salvo motivate eccezioni, tale funzione viene esercitata in seduta pubblica.

La **Polonia** costituisce l'unico caso, tra i Paesi europei presi in considerazione, di un Senato al quale non è conferito alcun potere di sindacato ispettivo sull'operato del Governo. Del resto la posizione e i poteri della Camera alta polacca anche nel procedimento legislativo sono assai ridotti, ed essa è altresì esclusa dal rapporto di fiducia.

In **Germania** la scarsa incisività dei poteri di sindacato ispettivo conferiti al *Bundesrat* trova spiegazione nella sua peculiare natura e posizione istituzionale - quale organo di rappresentanza dei *Länder* nell'ordinamento federale. Così se l'art. 53 della [Costituzione](#) stabilisce in via generale che il *Bundesrat* debba essere tenuto al corrente dal Governo federale dell'andamento degli affari in corso, d'altra parte il regolamento non prevede strumenti di sindacato ispettivo vero e proprio, ad eccezione delle semplici interrogazioni che i membri del *Bundesrat* o le delegazioni dei *Länder* nel loro complesso possono formulare al Governo.

In **Austria**¹⁶⁶ è la Costituzione¹⁶⁷ a sancire il potere di controllo delle due Camere del Parlamento (art. 52), potere che viene poi esplicitato dai rispettivi

¹⁶⁶ Il potenziamento degli strumenti di controllo del Consiglio Federale è stato caldeggiato dal suo Vice -Presidente Anne-Elisabeth Haselbach, in occasione del già citato incontro dell'Associazione dei Senati d'Europa (*cf. nota 2*).

¹⁶⁷ Per il testo (in inglese) della Costituzione vedi (in tedesco le parti emendate): http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/ErV/ERV_1930_1/ERV_1930_1.pdf

regolamenti. Infatti l'art. 24 del [Regolamento del Consiglio Federale](#) prevede il diritto di interpellanza e di risoluzione, stabilendo il diritto del Consiglio stesso di controllare l'attività del Governo e di rivolgersi ai suoi componenti in merito alle materie di loro competenza, richiedendo informazioni a riguardo. Le interrogazioni, orali o scritte, sono disciplinate nel dettaglio dagli artt. 59-63. Il Consiglio Federale inoltre può esprimere indicazioni relative al proprio indirizzo su atti del Governo, sotto forma di risoluzioni. L'art. 42 prevede espressamente che ogni seduta inizi con il "*question time*" o con un dibattito su argomenti di rilevante interesse, della durata massima di sessanta minuti, estensibile a centoventi.

In **Belgio** la revisione costituzionale del 1993 ha assegnato alla sola Camera bassa il potere di mettere in discussione la responsabilità politica del Governo e di votare su mozioni di fiducia o di sfiducia. Il diritto di controllo - attraverso l'informazione - resta però in capo ad entrambe le Camere, nei confronti delle quali il Governo è tenuto a motivare il proprio operato (con responsabilità, si ripete, di fronte alla sola Camera dei Rappresentanti). Tale attività si esplica con gli strumenti tipici del sindacato ispettivo (artt. 69-73 del [Regolamento](#)), nonché tramite l'organizzazione di audizioni in cui sono chiamati a riferire (con l'autorizzazione del ministro competente) funzionari statali. I senatori possono porre questioni scritte od orali e mozioni per chiedere chiarimenti, rivolte ad un ministro o ad un segretario di Stato. Il senatore può anche utilizzare lo strumento della "*demande d'explications*", ovvero una richiesta di spiegazioni, la cui ricevibilità deve essere preventivamente vagliata dal Presidente del Senato. Non potendo concludersi con votazioni di mozioni di sfiducia, questi strumenti ispettivi sono largamente utilizzati dai senatori belgi in quanto, paradossalmente, sono meno "impegnativi" di quanto non siano gli analoghi strumenti previsti dal regolamento dell'altra Camera, che possono viceversa avere come estrema conseguenza la votazione della mozione di sfiducia. Va peraltro ricordato che il progetto di riforma attualmente all'esame del Parlamento belga¹⁶⁸, nell'ambito di un generale ridimensionamento dei poteri del Senato, prevede la eliminazione (oltre che del potere di inchiesta) della possibilità per i senatori di presentare interrogazioni orali e *demandes d'explications*.

In **Francia**¹⁶⁹ si segnala (artt. 74-76 del [Regolamento del Sénat](#)) che:

- ogni senatore può porre interrogazioni scritte od orali su un argomento per ottenere chiarimenti sull'azione del Governo in materia;
- due volte al mese il Senato inserisce all'ordine del giorno le interrogazioni al Governo, legate a temi di attualità (art. 75-*bis* del Regolamento). Il senatore interrogante e il rappresentante del Governo dispongono di un determinato tempo di intervento, senza diritto di replica.

¹⁶⁸ Su tale progetto si veda il capitolo 8 di questa Parte II.

¹⁶⁹ Per una panoramica sulla funzione di controllo del Senato francese vedi:

<http://www.senat.fr/controle/index.html>

Con la riforma costituzionale del 2008 (legge costituzionale n. 2008-274) è stato riformulato l' art. [48, Cost.](#), e, per quanto riguarda il sindacato ispettivo, si è stabilito che una settimana di seduta ogni quattro sia riservata prioritariamente, e con l'ordine del giorno fissato da ciascuna assemblea, al controllo dell'azione del Governo e alla valutazione delle politiche pubbliche. Inoltre una seduta al mese è riservata ad un ordine del giorno deliberato dall'assemblea su iniziativa dei gruppi di opposizione e minoritari.

Sempre con riferimento all'attività che si svolge in seduta pubblica, si segnala che, a partire dal 2004, il Senato francese iscrive all'ordine del giorno un "dibattito di controllo", nell'ambito della seduta mensile riservata dalla Costituzione all'iniziativa parlamentare, che può riguardare questioni di bilancio, o l'applicazione da parte del Governo di leggi approvate dal Parlamento, o il seguito governativo dato a proposte provenienti dai senatori. Si ricorda inoltre che un efficace sistema di controllo dell'attività del Governo francese viene svolto dalle singole Commissioni permanenti, che annualmente redigono un bilancio dell'applicazione delle leggi di rispettiva competenza, con possibili seguiti diversi (per esempio interrogazioni scritte od orali).

Nei **Paesi Bassi** l'art. 68 della [Costituzione](#) prevede che i ministri e i segretari di Stato riferiscano oralmente o per iscritto alle Camere, separatamente o in seduta comune, relativamente ad ogni informazione richiesta da uno o più parlamentari, sempre che ciò non confligga con gli interessi dello Stato. In ciò formalmente non si realizza nessuna differenza tra la *Eerste Kamer* (Camera alta) e la Camera bassa (*Tweede Kamer*): infatti hanno entrambe poteri di indagine, di interpellanza e di interrogazione; di fatto, tuttavia, la procedura legislativa - dettata dalla Costituzione, che attribuisce un ruolo preminente alla Camera bassa - nonché l'evoluzione della prassi parlamentare, hanno determinato nel tempo l'affermazione del primato politico della *Tweede Kamer* anche nell'esercizio della funzione di controllo nei confronti del Governo.

Nel **Regno Unito**, la *House of Lords* svolge un ruolo importante nel controllo delle decisioni e dell'attività del Governo attraverso lo svolgimento di dibattiti e la presentazione di interrogazioni (*questions*). Il rilievo di tale funzione è testimoniato dal fatto che ogni seduta dell'assemblea si apre con il celebre *question time*, della durata di 30 minuti, entro i quali un massimo di quattro quesiti orali (salvo ulteriori quesiti collegati, se vi è disponibilità di tempo) possono essere rivolti ai rappresentanti dell'Esecutivo. I membri della *House of Lords* possono altresì presentare interrogazioni scritte, alle quali i ministri devono rispondere entro due settimane. Piuttosto frequente è poi lo svolgimento di dibattiti concernenti argomenti di carattere più generale, su proposta dei gruppi politici o anche di membri non facenti parte di essi (i cd. *crossbenchers*), ovvero aventi ad oggetto relazioni presentate dalle commissioni.

In **Romania**, la riforma costituzionale del 2003 ha molto rafforzato il potere di controllo parlamentare, ora espressamente consacrato dall'art. 111 della [Costituzione](#). Quanto al sindacato ispettivo vero e proprio, il successivo articolo 112 stabilisce l'obbligo del Governo e dei suoi membri di rispondere alle

interrogazioni e alle interpellanze presentate sia dai deputati che dai senatori. Le interrogazioni possono essere scritte od orali mentre le interpellanze sono solo scritte. Al dibattito relativo all'interpellanza può seguire il voto di una mozione.

In conformità a quanto previsto dall'art. 66 della [Costituzione](#) della **Spagna**, il Senato esercita la funzione di controllo sull'attività del Governo, che comprende la facoltà di ottenere informazioni da esso e di sottoporlo a contraddittorio sull'attuazione del programma. Ciò si concretizza in una serie di strumenti previsti dal Titolo V della Costituzione e dal [Titolo VI](#) del regolamento del Senato.

Per quanto attiene strettamente al sindacato ispettivo, l'art. 160 del regolamento disciplina le interrogazioni, a risposta scritta od orale, sia in Commissione che in Assemblea plenaria. Esse devono avere ad oggetto la politica del Governo e questioni di interesse generale.

Le interpellanze (artt. 170-171 R. S.) si presentano solo in sede di Assemblea, e sono rigidamente disciplinate nei tempi e nei modi di presentazione e discussione. Le mozioni (artt. 174-181 del R. S.) richiedono la presentazione da parte di un numero minimo di senatori o di una Commissione o di un Gruppo parlamentare, e devono essere dirette a che:

- il Governo faccia una dichiarazione su un particolare tema, o rimetta alle *Cortes Generales* un progetto di legge che disciplina una materia di competenza parlamentare;
- che la Camera si pronunci su un testo di carattere non legislativo, in quest'ultimo caso accompagnandolo con una relazione tecnica che ne quantifichi il costo.

In **Svizzera** infine gli [artt. 169 e 170](#) della Costituzione attribuiscono al Parlamento (Assemblea federale) il compito di vigilare sul Governo e sull'amministrazione federale nonché di verificare l'efficacia delle misure adottate dalla Confederazione, e per raggiungere questi obiettivi, qualsiasi membro delle due Camere può presentare interpellanze o interrogazioni su questioni inerenti agli affari di Stato.

Quanto agli **Stati Uniti**, né la Costituzione né le "*Rules and Procedures*" del Senato prevedono espressamente i tipici strumenti di sindacato ispettivo che si riscontrano nella quasi totalità degli altri Paesi esaminati.

5.2 Potere di indagine e di inchiesta

Una delle modalità tipiche con cui le Camere possono esercitare la funzione di controllo è quella derivante dall'istituzione di commissioni di inchiesta e di indagine, e più in generale dal potere di attivare procedure informative su temi specifici. Tali prerogative ovviamente possono essere più o meno incisive a seconda dei poteri e dei limiti che vengono attribuiti dalle Costituzioni e dai regolamenti parlamentari dei singoli Paesi, valendo comunque in linea generale la distinzione in base alla quale il potere di inchiesta contempla l'attribuzione di facoltà proprie dell'autorità giudiziaria (di acquisire testimonianze formali, di

disporre sequestri, etc.), mentre il potere di indagine si esplica attraverso gli strumenti ordinari dell'attività parlamentare.

La maggiore incisività dei poteri loro conferiti determina la circostanza che alcune Camere alte siano prive del potere di istituire commissioni di inchiesta. E' questo il caso dell'**Austria**¹⁷⁰, così come della **Repubblica Ceca**, della **Polonia**, e della **Russia** (paese questo nel quale nessuna delle due Camere dispone del potere di inchiesta)¹⁷¹.

Il caso della **Germania** è particolare: qui infatti, se da un lato il *Bundesrat* non dispone del potere di inchiesta, d'altro lato il *Bundestag*, in base all'art. 44 della [Costituzione](#), può istituire una commissione di inchiesta, dotata di cospicui poteri (soprattutto a garanzia della possibilità di assumere testimonianze e di acquisire documenti, anche di carattere confidenziale), in forza di una mozione appoggiata solo da un quarto dei suoi membri. A differenza della maggior parte dei Paesi europei, perciò, in Germania il diritto di inchiesta parlamentare è assegnato non alla maggioranza bensì alla minoranza parlamentare.

In **Belgio**, invece, sia i deputati che i senatori possono presentare una proposta per l'istituzione di tali commissioni (art. 56 della [Costituzione](#))¹⁷². La legge del 3 maggio 1880, che le disciplina, prevede che l'inchiesta possa essere svolta dalla Camera o dal Senato, o da un'apposita commissione¹⁷³, dotata dei medesimi poteri di un giudice istruttore. Il Senato svolge comunque attività informativa tramite l'organizzazione di audizioni in cui sono chiamati a riferire (con l'autorizzazione del ministro competente) funzionari statali.

In **Francia** la possibilità di istituire commissioni parlamentari d'inchiesta - prevista dagli [artt. 76 e 77](#) del Regolamento del Senato - è stata costituzionalizzata con la [legge n. 2008-724](#) (cfr. [art. 51-2 Cost.](#)); il potere di inchiesta si esplica nella possibilità di insediare commissioni specifiche o, per le commissioni permanenti, di chiedere, per una questione determinata e per una durata non superiore ai sei mesi, di beneficiare delle prerogative delle commissioni di inchiesta.

Nell'ambito del più generico potere di informazione, le commissioni permanenti possono promuovere indagini conoscitive ("missioni d'informazione"). I membri della Commissione finanze, ad esempio, hanno facoltà di svolgere indagini presso i Ministeri, per verificare se si sia data esecuzione al bilancio dello Stato in conformità al voto espresso dal Parlamento. Negli ultimi decenni, nell'ottica di dotarsi di capacità autonoma di valutazione, indipendentemente dai rapporti del Governo o dal processo legislativo, sono stati istituiti nuovi organismi, quali l'Ufficio parlamentare di valutazione delle scelte

¹⁷⁰ L' art. 75 della Costituzione però stabilisce, fra l'altro, che il Consiglio nazionale, il Consiglio federale e l'Assemblea Federale, nonché le loro Commissioni e Sottocommissioni, possano esigere dai membri del Governo l'apertura di inchieste.

¹⁷¹ Tuttavia, in Russia, in via di fatto, sono talvolta costituite commissioni di indagine su specifici casi, con poteri più limitati a quelli di una formale inchiesta.

¹⁷² Si è ricordato sopra come la riforma costituzionale *in itinere* sottragga tale potere al Senato belga.

¹⁷³ Quest'ultima ipotesi è stata quella più praticata.

scientifiche e tecnologiche, comune ai due rami del Parlamento; la Delegazione per i diritti delle donne e per le pari opportunità fra uomo e donna, istituita presso ognuna delle assemblee dalla [legge n. 99-585](#), con l'incarico di informare il Senato della politica seguita dal governo e sull'applicazione delle leggi in merito, o di fornire pareri nell'ambito del procedimento legislativo; la Delegazione parlamentare sui Servizi di sicurezza - composta da 4 deputati e 4 senatori - istituita dalla [legge n. 2007-1443](#) del 9 ottobre 2007 (art. 1¹⁷⁴), che vigila sull'attività dei servizi di informazione dipendenti dai Ministri dell'interno, della difesa e dell'economia.

Oltre alle delegazioni e agli uffici di cui sopra, il Senato ha unilateralmente istituito altri organi dedicati al controllo e alla valutazione dell'azione legislativa. Rientrano in questa categoria i gruppi di studio presso le commissioni permanenti; la Missione di valutazione e controllo della sicurezza sociale, operante presso la commissione affari sociali, la quale può anche procedere ad audizioni ed inchieste ed ottenere informazioni e documenti che possano essere necessari ai suoi compiti. Di recente creazione, sulla base di disposizioni regolamentari, sono la Delegazione senatoriale per le collettività territoriali e il decentramento, con il compito di informare il Senato sullo stato del decentramento e su ogni questione relativa agli enti locali, e la Delegazione senatoriale di prospettiva, che elabora studi relativi agli scenari evolutivi in campo sociale ed economico. La valutazione delle politiche pubbliche seguite per le Collettività dell'Oltremare spetta, dal 2011, alla Delegazione senatoriale per l'Oltremare.

Nel 2011¹⁷⁵, infine, il *Sénat* ha istituito la [Commissione per il controllo dell'applicazione delle leggi](#), con il compito di verificare l'attuazione delle disposizioni votate dal Parlamento. Tale Commissione, che si propone l'ambizioso obiettivo di divenire lo strumento privilegiato del controllo parlamentare sull'azione del Governo, è stata dotata di ampi poteri: approva rapporti, contenenti specifiche raccomandazioni, sull'attuazione delle leggi prese in considerazione; procede ad audizioni pubbliche; pubblica un rapporto annuale sulle attività svolte; può chiedere lo svolgimento di una discussione in assemblea. Essa inoltre gode delle prerogative di una commissione di inchiesta.

Nei **Paesi Bassi** la *Eerste Kamer* può, alla stessa stregua della Camera bassa, svolgere un'inchiesta su una determinata questione, affidandone l'incarico a una commissione parlamentare, che ha facoltà di interrogare soggetti, i quali hanno l'obbligo di comparire davanti ad essa e di rilasciare le loro dichiarazioni sotto giuramento. Tuttavia, in via di prassi, il potere di inchiesta è effettivamente esercitato solo dalla Camera bassa.

¹⁷⁴ Divenuto l'art. 6-*nonies* dell'Ordinanza 58-1100 del 17 novembre 1958 relativa al funzionamento delle assemblee parlamentari.

¹⁷⁵ Si veda l'articolo [X-bis](#) dell'*Instruction générale du Bureau*.

Quanto alla **Romania**, l'art. 64 della Costituzione prevede che entrambe le Camere possano istituire commissioni di inchiesta (ad esempio, una commissione di inchiesta venne istituita sui fatti del 1989 che portarono alla rivoluzione).

Nel **Regno Unito** il potere di indagine è esercitato dai *Select Committees* istituiti in entrambi i rami del Parlamento con il compito di approfondire determinati temi, soprattutto attraverso lo svolgimento di audizioni e la raccolta di documentazione scritta; i risultati di tali indagini sono pubblicati in relazioni che possono contenere raccomandazioni al Governo, il quale pertanto è sovente chiamato a rispondere, normalmente nel termine di due mesi. Mentre la maggior parte dei *Select Committees* della *House of Commons* interfacciano i dipartimenti amministrativi e si dedicano principalmente al controllo dell'attività governativa, quelli della *House of Lords* concentrano la propria attenzione su aree di interesse più specialistiche. Attualmente vi sono, presso la *House of Lords*, cinque principali *Select Committees*, rispettivamente competenti su: affari costituzionali; Unione europea; scienza e tecnologia; comunicazioni e affari economici. Possono peraltro essere istituiti ulteriori *committees* per effettuare indagini su altre tematiche d'interesse. Per quanto riguarda invece il potere di istituire commissioni di inchiesta su temi di pubblico interesse, va evidenziato che nella evoluzione costituzionale inglese tale potere è divenuto esclusivo appannaggio del Governo, che lo ha esercitato in diverse occasioni (tra le quali, da ultimo, con la costituzione della commissione presieduta da Sir John Chilcot sul coinvolgimento della Gran Bretagna nella guerra all'Iraq) senza l'approvazione né il coinvolgimento del Parlamento.

Il caso della **Slovenia** è particolare, in quanto la Camera alta (Consiglio Nazionale) può richiedere all'Assemblea Nazionale, su iniziativa di ciascun membro, lo svolgimento di una inchiesta su materie di pubblica rilevanza. Quest'ultima, a maggioranza dei membri presenti, può votarla e disporre la nomina dell'apposita commissione.

In **Spagna** le *Comisiones de Investigación* sono disciplinate dagli [artt. 59 e 60](#) del regolamento del *Senado* ed integrano gli strumenti di sindacato già menzionati consentendo di svolgere un'inchiesta su una questione specifica, concernente qualsivoglia tematica di interesse pubblico. Si tratta di indagini di carattere essenzialmente conoscitivo e, pertanto, diverse dalle inchieste parlamentari che utilizzino anche poteri dell'autorità giudiziaria, con le quali però hanno in comune la possibilità di obbligare i soggetti convocati a presentarsi (per le inadempienze sono previste sanzioni). Nella corrente legislatura operano tre Commissioni di questo tipo: la [Commissione Speciale di studio sulle nuove forme di esclusione sociale come conseguenza del forte aumento della disoccupazione](#), costituita nel febbraio 2012, la [Commissione Speciale per lo sviluppo dell'internazionalizzazione e dell'ecosistema dell'innovazione al servizio dell'industria spagnola e del mondo in via di sviluppo](#), costituita nel settembre 2012, e la [Commissione Speciale per lo studio della problematica delle persone scomparse senza causa apparente](#), istituita nell'aprile scorso.

In **Svizzera** il Parlamento (Assemblea nazionale) può procedere, sentito il Governo, alla costituzione di commissioni di inchiesta, formate da un egual numero dai componenti di ciascun ramo, con lo scopo di chiarire questioni di rilevante portata. La vigilanza sull'attività del Governo è esercitata ordinariamente dalle commissioni permanenti. Inoltre, presso ciascun ramo dell'Assemblea federale, è istituita una commissione di gestione con il compito di seguire l'applicazione delle leggi; tali commissioni sono articolate in sottocommissioni competenti per materie corrispondenti alle branche dell'amministrazione federale. Dotate di ampi poteri, analoghi a quelli delle commissioni di inchiesta, esse esercitano un controllo di legalità, di opportunità e di efficacia sulle misure amministrative adottate in attuazione delle disposizioni di legge.

Negli **Stati Uniti** il Congresso ha storicamente fatto ampio e significativo uso del potere inchiesta: basti ricordare la commissione istituita dal Senato nel 1973 per indagare sul cd. caso *Watergate*, i cui accertamenti condussero alle dimissioni di numerosi responsabili di pubblici uffici, compreso il Presidente Nixon. Peraltro, il potere di inchiesta parlamentare non è espressamente sancito da disposizioni costituzionali, sebbene la Corte Suprema abbia riconosciuto in più occasioni che esso rappresenta il logico corollario del potere legislativo, anche nella sua funzione di controllo dell'attività del governo. Pertanto è pacifico che un *investigative committee ad hoc* può essere istituito o una inchiesta può essere condotta da uno *standing committee* sulla base di una risoluzione adottata dalla *House of Representatives* o dal *Senate*, quando vi è il sospetto che siano stati commessi illeciti da parte di pubblici funzionari nell'esercizio delle loro funzioni, ovvero l'attività svolta da cittadini privati suggerisca l'esigenza di un intervento legislativo. La risoluzione istitutiva detta le regole e i limiti ai quali l'inchiesta deve sottostare; l'organo inquirente può comunque essere dotato di poteri coattivi nei confronti dei terzi (con particolare riferimento ai testimoni) pur nel rispetto dei loro diritti costituzionali.

5.3 Il potere di nomina

Questo potere può estrinsecarsi sia come espressione di pareri su nomine proposte da altri organi, generalmente dal Governo, sia come potere di designazione diretta, ed in questo caso si tratta spesso di nomine di membri di organi giurisdizionali o di componenti di autorità assimilabili alle nostre "Autorità garanti".

Alla seconda Camera dell'**Austria** è riconosciuto il diritto di proporre al Presidente federale la nomina di tre membri effettivi ed uno supplente della Corte Costituzionale, nonché quello di eleggere tre membri della Consulta del Consiglio d'Europa.

In **Belgio** la [legge organica 6 gennaio 1989](#) sulla Corte costituzionale prevede che i dodici giudici della stessa siano nominati a vita dal Re sulla base di una

doppia lista presentata alternativamente dalla Camera dei rappresentanti e dal Senato. Il Senato inoltre è l'unica Camera competente a designare i 22 membri non appartenenti alla magistratura dei 44 componenti del *Conseil supérieur de la Justice* (Art. 259bis.2. del *Code judiciaire*) corrispondente al nostro Consiglio Superiore della Magistratura. Il Senato entra anche a far parte nel processo decisionale riguardante la nomina dei componenti del Consiglio di Stato e della Corte di Cassazione.

In **Francia** spetta al Presidente del Senato nominare tre membri del Consiglio Costituzionale, un membro del Consiglio Superiore della Magistratura, un membro della Commissione nazionale dell'informatica e delle libertà, tre membri del Consiglio superiore dell'audiovisivo, un membro della Commissione delle operazioni in borsa, un membro dell'Autorità di regolazione delle telecomunicazioni. E' inoltre previsto un potere di veto da parte delle Commissioni parlamentari competenti, con la maggioranza dei tre quinti, alle nomine di competenza del Presidente della Repubblica.

In **Germania** il *Bundesrat* detiene importanti poteri di nomina: in particolare, è richiesto un suo preventivo pronunciamento in riferimento alla nomina, da parte del Presidente federale, del procuratore generale federale e del procuratore federale presso i Tribunali federali amministrativi, delle finanze, del lavoro e sociale. Esso nomina propri delegati presso il consiglio di amministrazione dell'Ufficio federale per il lavoro, nonché in altri organismi pubblici, ed è investito di un diritto di proposta o di approvazione per altri incarichi, quali il procuratore generale presso la Corte federale di giustizia e i procuratori generali e i presidenti delle direzioni regionali della *Bundesbank*. Il *Bundesrat* inoltre elegge la metà dei membri del Tribunale costituzionale (l'altra metà è eletta dal *Bundestag*).

In **Polonia** il Senato, che come si è visto non ha quasi alcun potere di controllo nei confronti dell'esecutivo, esprime il proprio consenso per la nomina e per la revoca di alcune istituzioni di nomina governativa, quali il Presidente della Camera Suprema, il Mediatore della Repubblica, l'Ispettore generale della protezione dei dati personali, il Difensore dei minori e il Presidente dell'Istituto della memoria nazionale - Commissione di inchiesta sui crimini contro la nazione polacca.

L'art. 84 della Costituzione della **Repubblica Ceca** stabilisce la necessità del consenso del Senato per la nomina dei giudici della Corte costituzionale, indicati dal Presidente della Repubblica, nonché per esercitare l'azione penale nei loro confronti. Un giudice della Corte Costituzionale può essere arrestato solo se è colto in flagranza di reato e l'arresto deve essere immediatamente notificato al Presidente del Senato. Se questi non dà il proprio consenso entro le ventiquattro ore successive, il giudice deve essere liberato. Alla prima seduta successiva, il Senato deve decidere sull'ammissibilità del procedimento.

In **Romania**, ai sensi dell'[art. 65](#) della Costituzione, il Senato - in seduta comune con la Camera bassa - esamina le attività dei servizi di sicurezza e ne nomina i direttori e, sempre in seduta comune con l'altro ramo, nomina l'

"Avvocato del popolo" che ha il compito di difendere i diritti e le libertà dei cittadini con particolare riferimento all'attività della pubblica amministrazione. Il Senato è altresì titolare del potere di nomina di tre dei nove giudici della Corte costituzionale ([art. 142, c. 3, Cost.](#)), convalida l'elezione dei 14 membri del Consiglio Superiore della Magistratura eletti dalle assemblee generali dei magistrati, ed elegge i 2 componenti del Consiglio stesso, rappresentanti la società civile ([articolo 133, c. 2, Cost.](#)).

Al Consiglio della Federazione della **Russia** spetta la nomina - su proposta del Presidente della Federazione - dei giudici della Corte Costituzionale, della Corte suprema, della Corte Superiore di Arbitrato, nonché la nomina e la revoca del Procuratore Generale della Federazione e del Vice-Presidente della Corte dei Conti e della metà dei suoi componenti.

Il [capitolo I del Titolo IX](#) del Regolamento del Senato della **Spagna** è dedicato specificatamente alle proposte di nomina, designazione ed elezione da parte della Camera alta di membri di altri organi costituzionali. Esso fa espresso rinvio a norme costituzionali e a leggi organiche relative alle diverse istituzioni, dettando poi disposizioni sulla procedura da adottare quando il Senato è chiamato a svolgere tale funzione. In particolare il Senato:

- propone quattro dei dodici giudici del Tribunale Costituzionale nominati dal Re ([art. 129 Cost.](#));
- propone quattro dei venti consiglieri del *Consejo General del Poder Judicial*¹⁷⁶ anch'essi di nomina reale ([art. 122 Cost.](#));
- nomina, in seduta comune con il Congresso, il *Defensor del Pueblo* ([art. 54 Cost.](#));
- designa sei consiglieri della Corte dei Conti, nominati dal Re ([Art. 30 della Legge Organica n. 2/1982](#));
- elegge cinque dei dieci componenti di nomina parlamentare del consiglio di amministrazione della *Corporación de Radio y Televisión Española* ([Legge n. 17/2006 sulla radio e televisione di proprietà statale](#));
- nomina quattro dei nove membri di nomina parlamentare dell' *Observatorio de la vida militar* ([Art. 55.1 della Legge Organica n. 9/2011 sui diritti e doveri dei membri della Forze Armate](#)).

Il Regolamento del Senato spagnolo detta poi una specifica procedura per la presentazione delle candidature da parte dei Gruppi parlamentari e per le relative votazioni.

Negli **Stati Uniti** il potere del Presidente di nominare gli ambasciatori, gli altri diplomatici e i consoli, nonché i giudici della Corte Suprema e altri titolari di cariche pubbliche, è subordinato al parere favorevole (*advice and consent*) del Senato. Quest'ultimo può altresì limitare l'esercizio del potere discrezionale del Presidente di dimissionare i componenti delle *independent regulatory commissions*. Costituisce prassi consolidata del Senato audire davanti ad una commissione *ad hoc*, ovvero alla commissione permanente competente, il

¹⁷⁶ Corrispondente in linea di massima al nostro Consiglio superiore della Magistratura.

soggetto designato al fine di verificarne la competenza tecnica e le opinioni politiche (ma non sono inusuali domande sulla vita privata). Non sono rari, nella storia anche recente, i casi in cui il Senato ha negato il proprio assenso alla nomina, soprattutto quando questa riguardava la carica di giudice della Corte Suprema.

5.4 Funzioni in situazioni di emergenza

Solo a scopo di completezza si rammentano brevemente le disposizioni, presenti nelle Carte costituzionali di numerosi Paesi - tra i quali ad esempio l'Austria, la Francia, la Germania, i Paesi Bassi, la Romania - che attribuiscono ad entrambi i rami del Parlamento rilevanti funzioni nella procedura di dichiarazione dello stato di guerra, di difesa o di assedio.

In tale ambito, assai dettagliate sono, in **Germania**, le previsioni che assegnano al *Bundesrat*, in particolare, qualificate ed incisive funzioni nei casi di ulteriori ipotesi di emergenza: lo stato di pericolo ex articolo 91 della [Costituzione](#); catastrofe naturale (articolo 35); stato di difesa (art. 115a). In tale ultimo caso, ove gravi circostanze rendano impossibile convocare il Parlamento, i poteri di quest'ultimo vengono assunti dalla cd. Commissione comune, composta per due terzi da membri del *Bundestag* e per un terzo da membri del *Bundesrat*.

6. IL RAPPORTO CON L'UNIONE EUROPEA

Nell'attuale quadro comunitario è sempre più evidente la tendenza al rafforzamento del ruolo dei Parlamenti nazionali nella costruzione del processo di integrazione e delle scelte politiche sovranazionali. Il contributo - anche differenziato - delle due Camere parlamentari è strettamente connesso al modello di bicameralismo cui si fa riferimento, ma in ogni caso si concretizza nell'elaborazione di norme legislative nazionali, anche di rango costituzionale, che rendano possibile l'armonizzazione con le norme europee, nonché nella formulazione di linee di indirizzo rivolte ai governi nazionali. Inoltre, ai sensi degli articoli 5 e 12 del [Trattato sull'Unione Europea](#) (TUE), nel testo consolidato a seguito delle modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona, nonché del [Protocollo applicativo n° 2](#) al medesimo Trattato di Lisbona, i Parlamenti nazionali dei Paesi membri dell'UE esercitano sui progetti di atti legislativi europei un controllo di conformità al principio di sussidiarietà attraverso l'espressione di pareri che sono trasmessi alle competenti istituzioni europee. Più in generale, come significativamente recita l'articolo 12 del TUE, "i parlamenti nazionali contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'Unione" attraverso l'esercizio di poteri di informazione, di valutazione, di cooperazione interparlamentare e, soprattutto, di partecipazione alle procedure di revisione dei trattati.

6.1 I Parlamenti nazionali nel diritto della UE

a) il controllo sull'applicazione del principio di sussidiarietà

L'articolo 5 del TUE, al comma 1, afferma che l'esercizio delle competenze dell'Unione si fonda sui principi di sussidiarietà e proporzionalità. Il comma 3 del medesimo articolo e la lettera *b*) dell'articolo 12, a loro volta, stabiliscono che i parlamenti nazionali vigilano sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo la procedura prevista nell'apposito Protocollo n° 2 al Trattato di Lisbona. A tal fine, il Protocollo n° 2 dispone che la Commissione Europea, il Parlamento Europeo ed il Consiglio Europeo trasmettono i rispettivi progetti di atti legislativi, progetti modificati, risoluzioni legislative e posizioni ufficiali ai parlamenti nazionali (articolo 3 del Protocollo); che ciascuna camera di questi ultimi può eventualmente esporre, per mezzo di un parere motivato, le ragioni per cui ritiene che il progetto in causa non sia conforme al principio di sussidiarietà (articolo 6); che le istituzioni europee devono tener conto dei pareri motivati trasmessi dalle camere dei parlamenti nazionali (articolo 7); che qualora il numero dei pareri negativi abbia raggiunto determinate soglie (specificate) il progetto deve essere riesaminato e la successiva decisione di modificarlo, ritirarlo o mantenerlo deve essere motivata (articolo 7); e che uno Stato membro, a nome del suo parlamento

nazionale o di una camera di esso, possa ricorrere contro un atto legislativo europeo alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea per violazione del principio di sussidiarietà (articolo 8).

Secondo la relazione annuale della Commissione di Sussidiarietà e Proporzionalità pubblicata nel 2012 (la più recente, fino ad oggi), nell'anno 2011 i Parlamenti nazionali, nel quadro dei predetti meccanismi di controllo del principio di sussidiarietà previsti dal Protocollo n° 2, hanno espresso 64 pareri motivati. Questi ultimi hanno riguardato 28 diverse proposte avanzate dagli organismi europei. Le aree tematiche sulle quali i parlamenti nazionali hanno formulato più osservazioni critiche in ordine al mancato rispetto del principio di sussidiarietà sono state: regime fiscale, agricoltura, mercato interno e giustizia. A livello di singolo progetto, il maggior numero di pareri motivati (nove) si è incentrato sulla proposta relativa alla base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società. Tra i parlamenti nazionali più attivi nella presentazione di pareri motivati, si segnalano il *Riksdag* della Svezia, le due Camere della Polonia e la Camera Bassa del Lussemburgo. Per l'Italia, il Senato della Repubblica ha elaborato 3 pareri motivati, mentre la Camera dei Deputati ne ha elaborati 2. Fino a tutto il 2011, in nessun caso il numero dei pareri motivati ha raggiunto percentuali tali da far scattare i cosiddetti "cartellino giallo" e "cartellino arancione", i quali comportano una revisione della proposta legislativa in oggetto e possono condurre eventualmente alla modifica o al ritiro della stessa. Ciò è accaduto invece per la prima volta nel 2012, allorché 7 parlamenti monocamerali e 5 bicamerali hanno adottato pareri negativi rispetto alla COM (2012) 130, ovvero la proposta di regolamento del Consiglio sull'esercizio del diritto di promuovere azioni collettive nel quadro della libertà di stabilimento e della libera prestazione di servizi. Di conseguenza, la Commissione Europea ha ritirato la proposta in questione, prendendo atto delle motivazioni indicate dai parlamenti nazionali.

Quanto al complessivo ruolo conferito dall'Unione Europea ai parlamenti nazionali degli Stati membri, esso è delineato dal Protocollo n° 1 inerente al Trattato di Lisbona recante disposizioni in materia di comunicazione di informazioni ai parlamenti nazionali da parte degli organismi europei e di cooperazione interparlamentare.

Il ruolo dei Parlamenti e, nei sistemi bicamerali, delle singole Camere, nella verifica del rispetto del principio di sussidiarietà è perciò stabilito in via generale non dall'ordinamento degli Stati bensì direttamente da quello dell'Unione. Tale funzione è così svolta con i poteri e gli effetti fissati dai Trattati e dai relativi Protocolli. Gli Stati membri si differenziano peraltro in ordine all'organo (delle rispettive Camere) al quale è attribuita la competenza ad esprimere il parere da trasmettere alle istituzioni comunitarie. Come si vedrà, in alcuni casi questa competenza è stata assegnata alle commissioni specializzate in affari europei (Irlanda); in altri alle competenti commissioni di merito attribuendo però un ruolo rilevante - che può comportare, in caso di inerzia della commissione di merito, la possibilità di approvare il parere in via sostitutiva - alle commissioni

specializzate (Francia); in altri ancora alle stesse Assemblee (*Bundesrat* tedesco, Paesi Bassi, Polonia, Regno Unito).

b) la revisione dei Trattati

Per quanto riguarda il ruolo dei Parlamenti nazionali nei procedimenti di revisione dei Trattati europei, sancito dall'articolo 48 del TUE e in numerosi Stati membri anche da norme di rango costituzionale, un particolare rilievo assume la disposizione (art. 48, par. 7, TUE) in base alla quale è sufficiente l'opposizione di uno solo dei Parlamenti nazionali, espressa entro il termine di sei mesi, per bloccare la decisione del Consiglio europeo di passare, in una data materia, dalla regola dell'unanimità alla maggioranza qualificata (cd. norme "passerella", le quali costituiscono la più semplificata delle procedure di revisione). In tal caso si attribuisce quindi un potere di veto alle assemblee legislative nazionali, che possono efficacemente contrastare il consenso espresso dai rispettivi governi.

6.2 La "funzione europea" dei Parlamenti nazionali

La cosiddetta "funzione europea" dei Parlamenti nazionali risulta valorizzata e rafforzata in termini di certezza e stabilità laddove trova riferimento in una norma di rango costituzionale. Tuttavia, anche in assenza di un esplicito richiamo in Costituzione, i Governi degli Stati europei hanno obblighi precisi, consistenti anzitutto nel garantire l'informazione del proprio Parlamento sugli sviluppi della politica dell'Unione e sulle proposte normative da essa elaborate, al fine di acquisirne, preventivamente all'approvazione, il parere.

Nella generalità dei casi esaminati di seguito la formulazione del parere, facoltativo o vincolante che sia, è un'attribuzione di commissioni parlamentari con specifica funzione, genericamente definite *commissioni europee*. Oltre al lavoro di questi organi (o dei loro equivalenti) che, in regime di bicameralismo, sono generalmente istituiti in entrambi i rami parlamentari, in tutti gli Stati membri il rapporto di informazione e collaborazione con le istituzioni europee è assicurato e si costruisce anche tramite la partecipazione dei parlamentari membri di delegazioni alle riunioni periodiche di tutte le organizzazioni europee (COSAC, partenariati, conferenze dei Presidenti dei Parlamenti di Stati europei, ecc) o attraverso l'apertura di speciali sessioni di dibattito parlamentare sui temi comunitari.

Le commissioni parlamentari "europee" dei Paesi membri dell'UE qui considerati non hanno competenza legislativa deliberante, ovvero sono chiamate a partecipare con poteri perlopiù solo consultivi all'*iter* per il recepimento delle direttive comunitarie, essendo questa un'attività che rientra nella procedura legislativa ordinaria delle commissioni competenti per materia. Le commissioni europee hanno dunque prevalentemente una funzione consultiva verso i governi nazionali in rapporto alle scelte politiche che questi sono chiamati a compiere in

ambito europeo. Le commissioni, che hanno facoltà di intervenire in tutte le fasi dell'*iter* legislativo comunitario, possono formulare pareri o estendere relazioni di indirizzo su tutti gli atti europei, normativi e non, di competenza delle istituzioni comunitarie. Infine, come si accennava sopra, esse intervengono nella procedura di controllo di conformità al principio di sussidiarietà che ogni Parlamento nazionale è chiamato a realizzare sulle proposte normative europee.

Le competenze - uguali o simili - di questi organismi sono in buona sostanza riassumibili nell'esame *ex ante* delle proposte comunitarie; nell'elaborazione e nella votazione di linee di indirizzo (o risoluzioni) e di pareri da destinare ai governi nazionali; nella partecipazione, in sede consultiva, alla procedura di approvazione degli atti legislativi di recepimento delle direttive; nel mantenimento di canali informativi con gli Esecutivi attraverso le audizioni, la richiesta di notizie e di approfondimenti, le interpellanze, i contatti con i rappresentanti delle istituzioni europee o con esperti in materia europea. Ulteriori attribuzioni consistono nell'assolvimento di obblighi di rappresentanza quali il ricevimento di delegazioni di parlamentari degli Stati membri o la partecipazione alle riunioni periodiche delle organizzazioni europee.

Si constata che l'esistenza di una norma di rango costituzionale di definizione della *funzione europea* del Parlamento non sempre si sposa con un elevato grado di efficacia/incisività politica delle decisioni/indicazioni espresse, sia da parte delle assemblee plenarie sia da parte degli organismi specializzati anzidetti. E' questo, ad esempio, il caso della **Spagna, della Polonia e della Francia**, dove gli organismi parlamentari *europei*, pur trovando il riferimento istitutivo nella Costituzione oltre che nei regolamenti interni delle Camere, esprimono pareri che non comportano alcun obbligo formale per il Governo. Viceversa sussiste una relazione diretta tra maggiore elevatezza della norma e rilevanza politica del parere in quegli Stati, come **la Germania e l'Austria**, dove la *vincolatività* di questa espressione si declina anche in ragione del loro ordinamento federale e proprio a salvaguardia delle precipue competenze legislative delle autonomie territoriali.

In ogni caso il panorama risulta piuttosto composito e disomogeneo, quale che sia il parametro adottato. Nella maggior parte dei Paesi il parere, la raccomandazione o la risoluzione (in genere votata dalle Assemblee in sessione plenaria) ha, per il Governo nazionale, un carattere di semplice indirizzo della posizione da adottare in tema di politica europea.

In **Germania** la funzione europea del Parlamento è riconosciuta dall'articolo 23 della Legge fondamentale (*Grundgesetz*). Vi partecipano il *Bundestag* e i *Länder*; questi ultimi, però, attraverso l'intermediazione del *Bundesrat*. Dunque il *Bundesrat* svolge innanzi tutto un ruolo di collaborazione atto a favorire l'integrazione e il contemperamento tra interessi federali e regionali. L'articolo 23 GG afferma che la Repubblica federale può trasferire diritti di sovranità, al fine di realizzare un'Europa unita, nel rispetto del principio di sussidiarietà, mediante legge bicamerale, a consenso necessario del *Bundesrat*. All'indomani

della firma del Trattato di Lisbona, inoltre, è stato inserito un nuovo comma 1-*a* nell'articolo 23¹⁷⁷, che introduce il diritto (riconosciuto precedentemente al solo Governo federale) da parte del *Bundesrat* - come pure da parte del *Bundestag*, su richiesta di un quarto dei componenti - di sollevare, di fronte alla Corte di giustizia europea, il ricorso contro la violazione, mediante un atto normativo europeo, del principio di sussidiarietà.

Il secondo comma del medesimo articolo 23 della Legge fondamentale stabilisce che i *Länder* partecipano attraverso il *Bundesrat* alla trattazione degli affari concernenti l'Unione europea. Il quinto e il sesto comma dell'articolo 23 prevedono inoltre che il parere del *Bundesrat* assuma un peso via via maggiore a seconda del rilievo che l'atto normativo europeo ha sui poteri dei *Länder*: di tale parere il Governo federale deve tenere conto se gli interessi dei *Länder* sono toccati, deve tenere conto in modo determinante (salvo il rispetto della responsabilità dello Stato federale per la nazione nel suo insieme) se siano interessate le competenze legislative dei *Länder* o la struttura degli organi di governo del singolo *Land* ovvero le procedure amministrative del *Land*; infine, nel caso in cui siano incise le competenze legislative esclusive dei *Länder* nelle materie dell'istruzione scolastica, della cultura o della radiotelevisione, l'esercizio dei poteri del Governo federale deve essere delegato ad un rappresentante dei *Länder* nominato dal *Bundesrat*, che opererà d'intesa con il Governo. Va osservato che la riforma del 2006 ha limitato tale ultimo potere del *Bundesrat*, esercitabile ora con riferimento alle sole materie richiamate e non più all'intero ambito delle competenze legislative esclusive.

Il peso istituzionale del *Bundesrat* nella formulazione della politica europea è consistente. Infatti, qualora i testi comunitari siano ritenuti rilevanti per gli interessi dei *Länder*, il parere del *Bundesrat* diviene vincolante per il Governo federale e, in caso di disaccordo con quest'ultimo, rappresenta una posizione insuperabile se è approvato con la maggioranza qualificata dei due terzi. L'efficacia del vincolo risulta tuttavia attenuata quando la decisione politica suggerita dal *Bundesrat* comporta un aumento di spesa o una diminuzione di risorse, caso in cui è d'obbligo l'assenso del Governo.

Il *Bundesrat*, al pari del *Bundestag*, ha diritto ad essere informato dal Governo federale di tutte le questioni che attengono agli affari europei. Di regola, esse vengono preliminarmente trattate in sede referente, dalla [Commissione per le questioni dell'Unione europea](#) (*Ausschuß für Fragen der Europäischen Union*)¹⁷⁸, formata da 16 membri, incaricata di formulare indicazioni o risoluzioni su tutti i documenti del Consiglio e della Commissione europea sia di natura legislativa (regolamenti e direttive), sia di mero indirizzo (Libri bianchi e verdi, raccomandazioni), dopo di che passano all'assemblea. Tuttavia, per motivi di urgenza o esigenze di riservatezza, il *Bundesrat* può adottare una soluzione peculiare: convocare una speciale commissione, la cosiddetta [Camera europea](#)

¹⁷⁷ Dalla *Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 23, 45 und 93)* dell'8 ottobre 2008.

¹⁷⁸ Il cui corrispettivo al *Bundestag* è l'*Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union*.

(*Europakammer*), prevista dall'articolo 52 della *Grundgesetz*, la quale svolge i propri lavori in sede deliberante al posto del *plenum*. La *Europakammer* conta anch'essa 16 membri, ciascuno rappresentante di uno dei 16 *Länder*: nel computo dei voti però (diversamente che nelle altre commissioni) ad ogni *Land* viene assegnato un "peso decisionale" graduato in base alla popolazione, secondo i medesimi criteri validi per l'Assemblea. Alle sedute della *Kammer* possono assistere anche i rappresentanti del Governo federale senza diritto di voto.

Le risoluzioni della Commissione per le questioni europee sono approvate sulla base delle indicazioni/raccomandazioni formulate dalle commissioni permanenti competenti per materia ed accompagnano i documenti europei nel trasferimento del dibattito e della votazione all'assemblea plenaria o alla *Europakammer*.

Anche in **Austria** il Parlamento svolge attivamente e largamente la sua funzione di concorso al processo decisionale europeo, costituzionalmente riconosciuta ai due rami del Parlamento, *Nationalrat* e *Bundesrat*. Ciò avviene mediante azioni di controllo, informazione e formulazione di pareri e risoluzioni.

A seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, nel 2010 è stata approvata una legge di revisione della *Costituzione* che ha modificato le disposizioni (art. 23 e seg.) relative ai rapporti con la UE rafforzando i poteri dei due rami del Parlamento nella fase ascendente del processo decisionale e nel controllo sul rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

In base alle nuove previsioni costituzionali (art. 23e), il Governo federale deve informare tempestivamente il *Nationalrat* e il *Bundesrat* su tutti i progetti nell'ambito della UE, in modo da consentire loro di esprimere pareri in merito. Tuttavia l'ambito in cui tali pareri hanno efficacia vincolante è ben diversa a seconda della Camera che li esprime. Il parere del *Nationalrat*, infatti, è vincolante per il Governo, nel corso delle trattative in sede europea, se riguarda un progetto normativo che deve essere attuato con legge federale (direttiva) o è diretto all'emanazione di un atto giuridico di immediata applicazione (regolamento) ed è possibile derogarvi solo per gravi motivi di politica estera e di integrazione; qualora il Governo intenda discostarsi dal parere, deve interpellare nuovamente il *Nationalrat* e comunque, nell'ipotesi di modifiche al diritto costituzionale vigente consequenziali al progetto europeo, alla Camera bassa è concessa la facoltà di opporsi in via definitiva. In ogni caso il Governo deve riferire al *Nationalrat* una volta raggiunto l'accordo in sede europea e deve comunicare tempestivamente i motivi di un eventuale scostamento dal parere.

Assai più ristretta l'area entro la quale i pareri espressi dal *Bundesrat* hanno efficacia vincolante per il Governo (anche in questo caso con deroga ammessa solo per gravi motivi di politica estera e di integrazione). Ciò accade esclusivamente nell'ipotesi di un progetto di atto normativo europeo che richiede il recepimento con legge costituzionale che, ai sensi dell'articolo 44, co. 2, Cost., necessita del consenso del *Bundesrat*, in quanto volto a limitare le attribuzioni legislative o amministrative dei *Länder*. Nei rimanenti casi, quindi, il Ministro competente non solo può adottare scelte difformi dalle indicazioni del parere ma non ha

neppure l'obbligo di darne informazione e relative motivazioni al Senato. E' però vero che, in via di prassi, i pareri parlamentari sono sempre seguiti dal Governo, anche quando non vincolanti.

Le due Camere austriache agiscono sul terreno delle politiche dell'Unione attraverso i loro rispettivi organi *europèi*, commissioni specializzate composte da parlamentari che appartengono anche alle commissioni permanenti per materia. Al *Nationalrat* la [commissione sugli affari europei](#), che si compone di 26 deputati, ha al suo interno anche un sottocomitato.

In seno al *Bundesrat* la [Commissione specializzata per le questioni europee](#) (*EU-Ausschuß*, di cui all'articolo 13a del [Regolamento interno](#) del Consiglio Federale) è composta da 14 membri ai quali, di volta in volta, possono aggiungersi altri parlamentari esperti in qualche specifico settore. Salvo il caso in cui venga richiesto il dibattito a porte chiuse, le sedute della Commissione sono pubbliche, e vi possono inoltre presenziare i rappresentanti del Governo federale. Le decisioni della suddetta Commissione sono prese a maggioranza semplice e trasmesse dal Presidente del *Bundesrat* ad un'ampia platea di interlocutori istituzionali.

Quanto alla sede decisionale, il caso austriaco richiama quello di altre Camere alte dove il dibattito sui temi europei si svolge sia in sede referente e consultando la commissione speciale, sia nella sede deliberante propria del *plenum*.

Va osservato che il Senato austriaco - a differenza del *Bundesrat* tedesco - agisce senza collegamenti istituzionali con i *Länder* (i quali non vengono consultati prima della formulazione dei pareri). La Costituzione austriaca, peraltro, assicura ai *Länder* in quanto tali una significativa partecipazione alle politiche europee: in base all'articolo 23d essi devono essere tempestivamente informati dei progetti europei che riguardino materie di loro competenza o comunque possano essere di loro interesse; se i *Länder* esprimono un parere univoco su un progetto relativo a materie la cui legislazione è di loro competenza esso è vincolante per il Governo federale che può derogarvi solo per gli stessi gravi motivi visti sopra per i pareri parlamentari e, in tal caso, deve tempestivamente comunicarli ai *Länder*.

In **Belgio** la funzione parlamentare europea è riferibile ai regolamenti interni delle Camere per l'esame dei contenuti delle proposte legislative comunitarie ed alla [Costituzione](#) per ciò che specificamente attiene alle proposte di revisione dei Trattati europei. Le suddette funzioni sono esercitate dalle assemblee del [Senato](#) federale e della [Camera dei rappresentanti](#), dalle loro rispettive commissioni permanenti per materia (alle cui sedute possono partecipare - senza diritto di voto - i membri del Parlamento europeo eletti in Belgio) e da due organismi parlamentari appositi. Di questi ultimi, uno è la [Commissione consultiva per le questioni europee](#) che la Camera dei Rappresentanti istituisce ad ogni inizio di legislatura in base al suo Regolamento interno nella quale, accanto a dieci deputati, siedono dieci rappresentanti del Belgio al Parlamento Europeo; l'altro è il [Comité d'avis federal chargé des questions européennes](#) composto da trenta elementi, vale a dire i membri della citata *Commissione consultiva* nonché dieci senatori. Si tratta

perciò di organismi misti, la cui composizione rende alquanto originale il modello belga. I compiti principali del *Comité d'avis federal* consistono nel concordare con il Governo le posizioni da tenere in sede europea nell'interesse nazionale (a tal fine, il Premier o il Ministro degli Affari esteri vengono auditi prima dell'apertura di ogni sessione del Consiglio europeo) e nella raccolta di informazioni sui temi dibattuti nei consessi europei, su eventuali proposte di modifica dei Trattati nonché su tutte le proposte legislative della Commissione europea. Il lavoro del *Comité* non interferisce con l'attività propriamente legislativa delle commissioni permanenti del Senato e della Camera. L'armonizzazione del diritto interno con quello comunitario segue infatti la via legislativa ordinaria. Tuttavia, una volta l'anno, il *Comité* si occupa di esaminare il rapporto governativo sul predetto tema.

In Belgio il Senato è in posizione privilegiata rispetto alla Camera dei Rappresentanti riguardo alle relazioni internazionali. La Costituzione dispone che per la ratifica dei trattati la prima lettura spetti sempre alla Camera alta. Il Senato si è dotato di una speciale commissione per la partecipazione alle missioni all'estero, che alla Camera dei rappresentanti non esiste.

Tra i parlamenti in cui i temi europei sono esaminati da organismi bicamerali o misti troviamo, oltre al Belgio, la **Bosnia-Erzegovina**, l'**Irlanda** e la **Spagna** (fino al 2011, di questo gruppo faceva parte anche la Romania, dove oggi invece operano commissioni monocamerali in ambedue i rami del Parlamento).

Nella **Bosnia-Erzegovina** (per il momento classificata dall'UE come potenziale candidata all'ingresso nell'Unione) - Stato formato dalla Federazione di Bosnia-Erzegovina (Fbih), croato-bosniaco/musulmana, e dalla Repubblica *Srpska* (Rs), serba - esiste dal 2003 una [Commissione congiunta sull'integrazione europea](#). La Commissione congiunta coopera con tutte le istituzioni del Paese coinvolte nel processo di adesione all'Unione europea, ed in particolare con la Direzione per l'integrazione europea e con la delegazione dell'Unione europea in Bosnia-Erzegovina, ai sensi dell'articolo 57 del regolamento della [Camera dei Rappresentanti](#) e dell'articolo 51 del regolamento della [Camera dei Popoli](#). La Commissione congiunta svolge numerose funzioni. Essa monitora le questioni relative all'integrazione europea, con possibilità di formulare pareri, redigere informative ed avanzare proposte e suggerimenti, controlla l'attuazione degli obblighi derivanti dall'adesione della Bosnia-Erzegovina a trattati internazionali e alle istituzioni comunitarie, collabora con le altre commissioni parlamentari sui temi dell'integrazione europea, esercita una supervisione sull'uso dei fondi stanziati dall'Unione europea nonché sull'armonizzazione della legislazione nazionale all'*acquis communautaire*.

In **Irlanda**, dove il [Parlamento](#) (*Oireachtas*) si articola in una Camera bassa (*Dàil*) ed in una Camera alta (*Seanad*), alle commissioni parlamentari di merito (le quali nel sistema irlandese hanno prevalentemente carattere misto) è attribuita la competenza in tema di esame degli atti normativi europei, ivi compreso lo scrutinio sull'applicazione del principio di sussidiarietà. Tale funzione prevede la

possibilità di approvare, oltre ai pareri concernenti la sussidiarietà, risoluzioni che i competenti Ministri devono tenere in considerazione.

Con un ruolo di più generale supervisione dei rapporti con l'UE, anche nelle loro linee evolutive in una prospettiva di carattere strategico, è stata creata nel giugno 2011, sulla base di *Orders of references* adottati rispettivamente da *Dàil e Seanad*, una **[Commissione mista per gli affari europei](#)** (*Joint Committee on European Union Affairs*), composta da nove deputati e cinque senatori. Il nuovo organismo (che sostituisce, con ampliate competenze, due precedenti commissioni miste) gioca un ruolo importante nel dibattito a livello nazionale sulle politiche europee, seguendo gli sviluppi di queste ultime, - con particolare attenzione alle iniziative che riguardano direttamente l'Irlanda- esaminando le politiche europee di sviluppo infrasettoriale in ambiti nevralgici quali il lavoro e la crescita, coadiuvando e controllando l'azione del Governo nei rapporti tra il Paese e l'Unione ed essendo il destinatario delle comunicazioni in proposito da parte dell'Esecutivo. Inoltre la Commissione si impegna regolarmente insieme alle istituzioni europee, attraverso incontri e audizioni, nel monitoraggio degli effetti delle politiche e delle strategie dell'Unione. Nel primo semestre 2013, la Commissione ha assistito la Presidenza di turno del Consiglio Europeo, spettante in questo periodo all'Irlanda.

Una caratteristica della Commissione mista per gli affari europei irlandese è l'apertura ai contributi di cittadini e associazioni nel dibattito sul futuro dell'Unione e sul ruolo dell'Irlanda all'interno di essa.

In materia di trattati internazionali la **[Costituzione](#)** irlandese, articolo 29, comma 5, richiede l'approvazione da parte della Camera e non fa riferimento al Senato. Va peraltro ricordato che in Irlanda la ratifica dei trattati in potenziale conflitto con la Carta fondamentale deve essere preceduta da un'apposita revisione di quest'ultima da parte di entrambe le Camere, ratificata (al pari di qualsiasi emendamento alla Costituzione) da *referendum* popolare.

La **Spagna** si è dotata di una **[Commissione mista per l'Unione europea](#)** (*Comisión Mixta para la Unión Europea*), in sostituzione di una preesistente *Comisión Mixta para la Comunidades*. L'esistenza e le attribuzioni dell'attuale Commissione mista per l'Unione Europea si basano sulla **[Ley 8/1994](#)** e sulla **[Ley 24/2009](#)**, varate in armonia con il dettato costituzionale e le norme regolamentari di **[Senado](#)** e **[Congreso](#)** che prescrivono il ricorso alla formazione di commissioni miste o congiunte per l'esercizio delle competenze non legislative. Il numero dei componenti della Commissione mista è deciso dalle assemblee congiunte delle due Camere all'inizio di ogni legislatura nel rispetto della rappresentatività proporzionale di ogni Gruppo parlamentare (nella legislatura in corso dal 2011 i membri sono 57, cifra in aumento rispetto al passato). La Commissione mista non ha attribuzioni legislative e quindi non interviene nel recepimento delle direttive, che segue la procedura legislativa ordinaria. Essa ha invece le competenze tipiche delle corrispondenti commissioni esistenti in altri Paesi: conoscenza delle norme applicative del diritto comunitario, esame preliminare delle proposte normative

europee, richiesta all'Esecutivo di informative o di approfondimenti su singole e specifiche tematiche, audizioni, controlli, elaborazione di linee di indirizzo e formulazione di pareri con carattere non vincolante. La Commissione mista spagnola si dedica molto al controllo del rispetto del principio di sussidiarietà, soprattutto a seguito della citata *Ley 24/2009* la quale l'ha indicata come organo che, per conto dell'intero Parlamento, è titolato a formulare pareri *ex ante* sui progetti comunitari in elaborazione e a presentare eventuali ricorsi *ex post* dopo la loro approvazione. Tuttavia, la legge conferisce al Governo la possibilità di non dare esecuzione al ricorso, a condizione di motivare tale scelta. Per inciso, la medesima *Ley 24/2009* regola altresì il procedimento attraverso il quale anche i parlamenti regionali, quando sono parti interessate, intervengono sull'osservanza del principio di sussidiarietà. Ancora, va ricordato che la Commissione mista intrattiene una costante comunicazione con gli analoghi organismi parlamentari esistenti in altri Paesi.

Il *Senado*, oltre a concorrere alle politiche europee attraverso i suoi rappresentanti nella Commissione mista, è attivo nell'ambito delle relazioni internazionali bilaterali e multilaterali. In particolare, partecipa ad incontri e riunioni organizzati dall'Unione Europea. Sul piano delle relazioni interparlamentari, il Senato spagnolo presenza a conferenze e convegni, compie e riceve visite ufficiali.

Inoltre, il *Senado* è sistematicamente chiamato a concorrere alla ratifica parlamentare di accordi e trattati internazionali. In caso di divergenza con il *Congreso* su una legge di ratifica è costituita un'apposita Commissione di conciliazione, formata da un egual numero di deputati e di senatori; in caso di perdurante dissenso tra i due rami, prevale la volontà del *Congreso*, che è abilitato a decidere con una votazione a maggioranza assoluta.

Se i trattati sono in conflitto con norme della Costituzione, occorre prima rivedere quest'ultima. Ciascuna delle due Camere può rivolgersi alla Corte Costituzionale per stabilire se il conflitto sussista o no ([articolo 95 della Costituzione](#)).

Veniamo ora alla descrizione di quei paesi in cui il Parlamento si occupa di temi europei attraverso organismi specializzati di tipo monocamerale. Si tratta di **Francia, Polonia, Paesi Bassi, Regno Unito, Romania e Slovenia**, dove esiste una commissione per le questioni europee in ciascuna delle due Camere, e della **Repubblica ceca** nella quale gli organismi competenti in questo campo sono invece uno alla Camera bassa ma due alla Camera alta. Nei suddetti Paesi, si notano sfumature diverse riguardo al rapporto "rango della fonte-efficacia politica del parere parlamentare". Nel caso francese al grado della norma che è sia costituzionale che di legge ordinaria corrisponde una valenza *sospensiva* (temporanea) anche se non vincolante del parere parlamentare: ciò vale in termini formali, dato che in via di prassi il Governo tende a conformarsi agli avvisi parlamentari. Nei Paesi Bassi la Costituzione reca disposizioni sull'approvazione dei trattati internazionali, mentre la disciplina delle commissioni specializzate in

affari europei è affidata ai regolamenti parlamentari e alla prassi. In Polonia, dove i fondamenti giuridici sono un atto legislativo ordinario e le norme interne dei due rami del Parlamento, le commissioni per gli affari europei delle Camere hanno funzioni consultive e poteri poco incisivi, avendo comunque le posizioni espresse dalla Camera bassa maggior peso. In Romania, Stato nel quale la Costituzione non fa riferimenti alle commissioni europee di Camera e Senato bensì ai processi di integrazione fra il Paese e l'Unione Europea, ivi compresi i trattati nonché le procedure relative al principio di sussidiarietà, la Commissione per gli affari europei del Senato ha comunque un ruolo abbastanza rilevante. In Slovenia, il ruolo della commissione per le questioni europee della Camera bassa è decisamente preponderante rispetto a quello della commissione per le relazioni internazionali e gli affari europei della Camera alta. Nella Repubblica ceca, la cui Costituzione non reca indicazioni sulle commissioni per le questioni europee, le quali si rifanno piuttosto ai regolamenti parlamentari, malgrado l'apparente sbilanciamento tra l'unico organismo costituito alla Camera e i due al Senato, si può dire che il peso dei due rami del Parlamento sul terreno delle politiche europee sia equivalente.

Passando ad analisi di dettaglio, direttamente rilevanti, per quanto riguarda la **Francia**, sono gli [articoli 88-1 e segg. della Costituzione](#), novellati nel 2008 in vista dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. In particolare l'articolo 88-4 prevede l'istituzione di una Commissione degli affari europei presso ciascuno dei due rami del Parlamento (in luogo delle preesistenti Delegazioni). Per la concreta articolazione di tali Commissioni e per il loro inserimento nei rispettivi contesti parlamentari, valgono le norme interne di *Sénat e Assemblée nationale*. Il citato articolo stabilisce l'obbligo per il Governo di trasmettere alle Camere tutti i progetti di atti normativi europei e le altre proposte dirette all'adozione di atti dell'Unione, simmetricamente conferendo ai due rami il potere di adottare risoluzioni sui predetti progetti e proposte come pure su qualsiasi documento emanato da istituzioni europee. I lineamenti delle attribuzioni spettanti all'Assemblea nazionale e al Senato in materia di principio di sussidiarietà, sia in fase ascendente (nella quale si prevede la facoltà di ciascuna Camera di esprimere un *avis motivé* sulla conformità del progetto di atto normativo europeo a tale principio), sia nell'ipotesi di ricorso davanti alla Corte di giustizia dell'UE, sono poi tracciati dall'articolo 88-6 della Carta costituzionale. L'articolo 88-7, infine, prevede che le due Camere, tramite l'approvazione di una mozione formulata in termini identici, possono opporsi alla modifica delle regole di adozione degli atti dell'UE (con riferimento alle ipotesi di revisione semplificata dei Trattati di cui all'art. 48 del TUE).

Per la ratifica dell'adesione di uno Stato all'Unione Europea, il combinato disposto degli articoli 88-5 e 89 della Costituzione prevede inoltre che l'approvazione di una conforme mozione da parte della assemblea nazionale e del Senato con una maggioranza di 3/5 consenta di evitare l'indizione di un

referendum (altrimenti necessario), demandando l'autorizzazione alla ratifica alle due Camere riunite sempre con una maggioranza dei 3/5.

Al *Sénat*, l'odierna **Commissione Affari europei** (*Commission des Affaires européennes*) è composta da 36 senatori, obbligatoriamente membri anche di una delle commissioni permanenti (cosiddetta "doppia appartenenza", una regola applicata anche presso la corrispondente commissione dell'Assemblea Nazionale, cui i francesi annettono grande importanza ai fini di proficui scambi di esperienze ed elevamento della qualità del lavoro). Essi sono nominati in modo da rappresentare proporzionalmente tutti i Gruppi politici.

La funzione legislativa, che appartiene alle commissioni permanenti e all'assemblea plenaria, non rientra fra le attribuzioni della Commissione affari europei. I compiti principali della Commissione consistono nel seguire i lavori delle istituzioni dell'UE, nel controllo delle politiche europee del Governo nazionale e nel dialogo con la Commissione Europea. Inoltre, la Commissione è molto attiva nei rapporti con istituzioni europee e parlamenti di altri Paesi dell'Unione. Si segnala altresì che la Commissione svolge una considerevole attività informativa sui temi europei a beneficio del *Sénat* e di tutti i cittadini.

La Commissione affari europei è perciò titolata ad occuparsi sistematicamente di tutto ciò di cui si occupa l'Unione e svolge un'attività trasversale relativa a tutte le materie di competenza delle commissioni permanenti del Senato francese, senza pregiudicarne l'operato ed anzi supportandone il lavoro per quanto attiene all'esame dei profili comunitari delle questioni sul tappeto. Nel quadro dell'attenzione ai progetti delle istituzioni europee, rientra ovviamente il controllo del rispetto del principio di sussidiarietà. In aggiunta, la Commissione può, di propria iniziativa, occuparsi di ogni altro tipo di elaborazione di fonte comunitaria (rapporti, Libri verdi, documenti preparatori, eccetera).

Gli strumenti di controllo delle politiche europee del Governo francese dei quali la Commissione dispone sono: le risoluzioni, i dibattiti in seduta pubblica e l'interlocuzione con i Ministri. Le risoluzioni, una volta adottate dalla Commissione affari europei, sono sottoposte all'approvazione delle commissioni legislative competenti per materia o dell'assemblea del *Sénat*. Le discussioni pubbliche solitamente passano attraverso la specifica procedura delle "interrogazioni orali con dibattito attinente a temi europei" alla presenza del Ministro interessato. E' questa una procedura che costituisce un tratto distintivo del Senato francese rispetto all'Assemblea nazionale. Uno dei suddetti dibattiti si svolge prima di ogni riunione del Consiglio Europeo e un altro all'esito della riunione stessa, stavolta con il contributo del Ministro degli affari europei, il quale relaziona la Commissione sul confronto avvenuto in sede comunitaria. Il rapporto tra la Commissione affari europei e l'Esecutivo avviene in forma di audizioni, soprattutto del Ministro degli affari europei ma anche di Commissari europei e di altre personalità.

Per quanto in particolare riguarda la procedura di approvazione delle cd. risoluzioni europee, gli artt. da *73-bis* a *73-octies* del regolamento del Senato prevedono che - salva la possibilità per la Commissione di merito di deliberare di

occuparsi direttamente di un progetto di atto europeo - su questo si svolge ordinariamente un esame preliminare da parte della Commissione Affari europei che può concludersi con il deposito di una proposta di risoluzione. Su tale proposta è chiamata ad esprimersi la competente Commissione di merito, che può approvarla (eventualmente con modifiche) o rigettarla; tuttavia, in caso di silenzio da parte della Commissione di merito, la proposta si considera adottata. Dopo l'adozione, espressa o tacita, la proposta può essere sottoposta al voto dell'assemblea plenaria, se i soggetti autorizzati ne facciano richiesta e questa sia calendarizzata entro un termine breve; altrimenti essa diviene a tutti gli effetti un atto del Senato. I medesimi meccanismi regolano l'approvazione delle risoluzioni relative al rispetto del principio di sussidiarietà *ex* art. 88-6 della Costituzione: in tal caso, però, la proposta di risoluzione deve essere sempre adottata in prima battuta dalla Commissione Affari europei e in ogni momento della procedura ogni presidente di gruppo parlamentare può chiederne la rimessione all'assemblea plenaria.

Per quanto concerne le relazioni dirette con l'Unione Europea, si segnala che la Commissione affari europei del Senato, oltre a ricevere esponenti delle istituzioni dell'UE, ha aperto da tempo un proprio ufficio permanente a Bruxelles. Quanto alle relazioni interparlamentari, la Commissione riceve le delegazioni parlamentari degli Stati membri dell'UE e partecipa ad incontri su temi comunitari organizzati dai parlamenti nazionali, dal Parlamento europeo o da altre organizzazioni europee. Ad esempio, membri della Commissione sono presenti alle riunioni della COSAC e dell'Assemblea Parlamentare euro-mediterranea.

La corrispondente Commissione Affari europei presso l' *Assemblée nationale* ([CAEU](#)) nella quale siedono 48 deputati, è piuttosto simile a quella del *Sénat*. I due organismi sono praticamente identici nelle loro attribuzioni generali ed anche sotto il profilo dell'efficacia delle risoluzioni europee. Queste non sono vincolanti, essendo in sostanza atti di natura politica volti ad orientare l'azione del Governo e per la maggior parte dei casi diretti a sostenerne la posizione in sede europea piuttosto che a contraddirla. Tuttavia, al fine di garantire la possibilità di tener conto delle risoluzioni adottate dal Parlamento, una circolare del Primo Ministro ha introdotto una *cd. réserve d'examen parlementaire* in base alla quale il Senato e l'Assemblea nazionale dispongono di un termine di 4 o di 8 settimane per manifestare la volontà di prendere posizione su un progetto di atto europeo; una volta che tale volontà sia stata manifestata, il Governo è tenuto, nella misura del possibile, ad opporsi a che una decisione definitiva sia assunta a livello europeo prima dell'adozione della preannunciata risoluzione.

Nell'ordinamento della **Polonia**, Paese membro dell'UE dal 2004, l'attuale base giuridica delle funzioni delle due Camere del Parlamento nazionale nelle materie concernenti l'appartenenza del Paese all'Unione Europea è una [legge ordinaria datata 8 ottobre 2010](#) (sostitutiva di una precedente legge dell'anno 2004, abrogata). Il ruolo che le due Camere - e le rispettive commissioni

specializzate - ricoprono in materia di concorso nella costruzione della politica europea non è equivalente: la supremazia della Camera bassa (*Sejm*) su questo terreno è peraltro in linea con l'impostazione complessiva della [Costituzione](#) polacca. I profili delle commissioni per gli affari europei del *Sejm* e del *Senat* (Camera alta), i loro meccanismi di funzionamento e la loro posizione nell'ambito della Camera di appartenenza sono regolati dalle rispettive norme interne dei due rami del Parlamento.

Nel [Senat](#) è dedicata agli affari europei una delle 16 commissioni permanenti. Questa [Commissione](#), che è formata da 12 senatori, fu creata al tempo dell'ingresso della Polonia nell'UE. Essa ha generale competenza di natura consultiva su ciò che concerne l'appartenenza del Paese all'Unione. I suoi compiti principali sono l'esame dei progetti di legge comunitari - anche e soprattutto con riguardo al principio di sussidiarietà - delle politiche europee del Governo polacco, nonché la formulazione di pareri. Ai fini della valutazione dei documenti dell'UE, la Commissione spesso collabora con altre commissioni del Senato aventi specifiche cognizioni e competenze settoriali sui temi di volta in volta in oggetto. I pareri della Commissione per gli affari europei del Senato, comunque, non sono vincolanti per il Governo. Inoltre, le decisioni di maggiore peso sono assunte dall'assemblea plenaria del Senato e non dalla Commissione. Infatti, i pareri della Commissione sull'eventuale non conformità di un progetto di legge europeo al principio di sussidiarietà sono messi al voto in assemblea; quest'ultima discute altresì il programma annuale di lavori della Commissione stessa e le relazioni semestrali del Governo sulla partecipazione polacca all'Unione.

Nel [Sejm](#) esiste una [Commissione](#), con 46 componenti, corrispondente a quella per gli affari europei del *Senat*, essa pure a carattere permanente. Le analogie tra i due organismi specializzati stanno essenzialmente nel ruolo consultivo di entrambi e nella pariteticità in ordine ad alcune forme di collaborazione con il Governo, oltre che nelle funzioni di controllo del rispetto del principio di sussidiarietà che Protocollo n° 2 al Trattato di Lisbona attribuisce ad entrambe le Camere. Tra le differenze a favore del *Sejm*, che sono sancite negli articoli 13 e seguenti del sopra citato atto legislativo datato 8 ottobre 2010, spiccano: il carattere vincolante per le posizioni della Polonia in sede europea che viene attribuito ai soli pareri del *Sejm* (con obbligo per il Governo di riferire immediatamente in caso di eventuale scostamento) e non a quelli del *Senat* benché pure quest'ultimo si esprima in proposito (articoli 13 e 16); il diritto del *Sejm* (e non del *Senat*) di pronunciarsi sulla designazione di rappresentanti della Polonia in alcuni consessi europei (articoli 19 e 20).

Mentre per la autorizzazione alla ratifica dei principali trattati internazionali si segue la procedura legislativa ordinaria, ai sensi dell'articolo 90 della Costituzione, nelle procedure di ratifica dei trattati che trasferiscano ad entità internazionali poteri dello Stato è richiesta in entrambi i rami del Parlamento una maggioranza dei due terzi (e la presenza di almeno metà dei componenti), a meno che, in base ad una decisione rimessa al *Sejm*, la questione non sia rimessa ad un *referendum* popolare.

Nei **Paesi Bassi**, benché la [Costituzione](#) non contenga espliciti riferimenti al coinvolgimento del Parlamento nel processo legislativo comunitario né faccia menzione del ruolo delle due Camere in ordine alla politica europea, esiste, nella prassi, una procedura specializzata di esame su tali questioni.

Al Senato (*Eerste Kamer*) è istituita la [Commissie voor Europese Zaken](#) (che ha rimpiazzato una precedente Commissione delle organizzazioni per la cooperazione europea). In passato, la Commissione sui temi europei aveva un ruolo di *gatekeeper*, nel senso che era il primo destinatario di tutti gli atti dell'Unione Europea, decideva a quali di essi dedicare una specifica attenzione e se bloccare un progetto dopo averlo esaminato, ma dal 2009 la situazione è cambiata e i poteri della *Commissie voor Europese Zaken* sono più limitati. In particolare, per quanto riguarda il principio di sussidiarietà, oggi ciascuna Commissione per materia della *Eerste Kamer*, sulla base dei programmi di lavoro della Commissione Europea, seleziona autonomamente i progetti comunitari che ritiene opportuno sottoporre ad un approfondito esame di conformità; i progetti selezionati diventano oggetto di riunioni finalizzate alla formulazione di osservazioni di merito che devono poi essere sottoposte al voto dell'assemblea plenaria della *Eerste Kamer*. In caso di approvazione, per prassi viene contattata la *Tweede Kamer* per accertare se il testo possa essere condiviso e appoggiato dall'intero Parlamento olandese. Il contributo della *Commissie*, pertanto, è ristretto alla preparazione delle discussioni di commissione e di assemblea e al coordinamento tra le varie commissioni della *Eerste Kamer*. Nei rapporti con l'Esecutivo, le singole commissioni della *Eerste Kamer* si sono rese piuttosto autonome, avendo facoltà di avviare una corrispondenza scritta con il Governo su una determinata proposta. La *Commissie voor Europese Zaken*, invece, mantiene i contatti interparlamentari con gli analoghi organismi di altri Paesi dell'Unione.

Alla *Tweede Kamer* (Camera bassa) la [Commissione per gli affari europei](#) ha funzioni sostanzialmente identiche a quella della *Eerste Kamer*. Le procedure della *Tweede Kamer* in materia di affari europei, ivi compreso il controllo sul principio di sussidiarietà, sono pure corrispondenti a quelle dell'altra Camera, salvo che la Camera bassa dispone di una riserva parlamentare, simile a quella vista nel sistema francese, sulla base della quale la *Tweede Kamer* può chiedere al Governo di non assumere decisioni irreversibili in sede europea prima che la Camera bassa del Parlamento nazionale abbia completato l'esame della questione in oggetto.

Quanto ai trattati internazionali, secondo la Costituzione dei Paesi Bassi, articolo 91, è necessaria l'approvazione parlamentare, in forme la cui scelta è lasciata alla legge ordinaria. Il comma 3 dell'articolo 91, peraltro, precisa che, in caso di contrasto con le norme vigenti della Costituzione, la maggioranza parlamentare richiesta salga a due terzi.

Venendo al Parlamento del **Regno Unito**, ciascuno dei due rami affida l'esame dei temi europei e delle proposte legislative comunitarie ad un'apposita

commissione. Presso la [*House of Commons*](#), tale commissione è la [*European Scrutiny Committee*](#), mentre presso la [*House of Lords*](#) è la [*EU Select Committee*](#).

La *EU Select Committee*, oltre a seguire i progetti legislativi europei ai fini del controllo sull'applicazione del principio di sussidiarietà, studia le politiche comunitarie in generale ed esprime pareri.

Essa partecipa alla fase ascendente del processo normativo europeo attraverso l'esame dei documenti comunitari preliminari alla legislazione e la concertazione con il Governo degli opportuni interventi; nelle fasi successive, monitora le ricadute delle decisioni degli organi comunitari sulla vita e sull'attività dei cittadini britannici.

La Commissione produce un rilevante numero di rapporti annuali su specifici temi, conduce approfondimenti, raccoglie e sintetizza documenti di rilievo, informa tutti i componenti della *House of Lords* rispetto alle problematiche europee e tiene regolari contatti con i Ministri competenti. Dal 2010, una risoluzione della *House of Lords* impegna il Governo a non manifestare accordo con nessuna iniziativa in seno al Consiglio dei Ministri UE prima che la Commissione parlamentare abbia espresso il suo parere in merito (*Scrutiny reserve resolution*, Regolamento, Appendice L). Eventuali scostamenti dell'operato del Governo dalle indicazioni espresse in sede parlamentare devono essere motivati, e su di essi il Governo è chiamato a riferire entro termini tassativi.

La *EU Select Committee* si insedia ad ogni inizio di legislatura. In quella attuale, si compone di 19 membri ed è articolata in sei sottocommissioni aventi le seguenti denominazioni: *Economic and Financial Affairs*; *Internal Market*; *Foreign Affairs, Defence and Development and Trade*; *Agriculture, Fisheries, Environment and Energy*; *Justice, Institutions and Consumer Protection*; *Home Affairs, Health and Education*.

La suddivisione per materie di competenza può variare da una legislatura all'altra (per esempio, all'inizio della sessione 2012-2013 il commercio internazionale è passato dalla sottocommissione per gli affari economici a quella per gli affari internazionali). Le sottocommissioni svolgono un'attività intensa e si occupano di molteplici questioni, sotto il coordinamento e la supervisione della Commissione plenaria, la quale ha anche il compito di votare le relazioni delle sottocommissioni e condurre indagini su argomenti che interessano più di una di esse. Nelle sottocommissioni, accanto ai membri effettivi della *EU Committee*, vengono cooptati anche altri componenti della *House of Lords*, arrivando così a coinvolgere circa il 10 per cento di tutti i membri della *House*. Le sottocommissioni sono supportate altresì da consulenti legali e da consulenti esperti in singole materie. Sono invitati alle sedute rappresentanti del Governo, delle istituzioni europee e altri attori interessati. Il controllo del rispetto del principio di sussidiarietà avviene anche a livello di sottocommissione.

La *EU Select Committee* ha peraltro solo poteri istruttori e di proposta per quanto concerne l'adozione di risoluzioni in materia di controllo sull'applicazione del principio di sussidiarietà. Infatti, il punto 10.64 del [Regolamento](#) riconosce

alla *House of Lords* in quanto tale l'esercizio dei poteri conferiti dallo specifico Protocollo entrato in vigore nel 2009, vale a dire la possibilità di adottare *reasoned opinions* in materia e indirizzarle direttamente alle istituzioni europee nonché di chiedere al Governo di presentare ricorso davanti alla Corte europea di giustizia. Se normalmente la discussione e la votazione in assemblea sono preceduti da un previo esame in sede di commissione, in ipotesi particolari, per esempio in caso di urgenza, può anche accadere che la *House of Lords* affronti direttamente la questione.

La *European Scrutiny Committee* della *House of Commons*, formata da 16 deputati, svolge funzioni grossomodo corrispondenti a quelle della *EU Select Committee* dei *Lords*. Secondo lo *Standing Order No. 143*, la *European Scrutiny Committee* dei *Commons* provvede innanzi tutto a vagliare i documenti UE e ad indicare quali di essi vadano dibattuti; oltre a questo, la commissione è una fonte di analisi e di informazioni, controlla le politiche europee del Governo e l'operato di quest'ultimo in sede comunitaria, monitora gli sviluppi delle decisioni dell'Unione e coopera con la *EU Select Committee* della *House of Lords*. La *House of Commons*, come la *House of Lords*, tende a delegare al proprio organismo specializzato interno la massima parte degli affari europei. Anche per i rapporti tra la *House of Commons* ed il Governo di Londra vale la *scrutiny reserve*.

La **Romania**, che fece ingresso nell'Unione Europea nel 2007, fino a maggio 2011 affidava i temi della politica comunitaria ad un apposito organismo bicamerale, la *Commissione del Parlamento romeno per gli affari europei* (*Comisia Parlamentului României pentru afaceri europene*). Oggi invece, il suddetto organo bicamerale non esiste più e, al suo posto, ci sono due distinte commissioni per gli affari europei, una alla [Camera](#) e l'altra al Senato, entrambe permanenti. La [Costituzione](#), del resto, non condiziona la scelta tra la soluzione monocamerale e quella bicamerale. Piuttosto il suo articolo 148, che è dedicato all'integrazione della Romania nell'Unione, al comma 1 prevede che i trasferimenti di sovranità dall'autorità nazionale alle istituzioni europee vadano introdotti con legge approvata dalle due Camere in seduta congiunta, a maggioranza di due terzi dei deputati e dei senatori, mentre al comma 5 tratta dell'applicazione del principio di sussidiarietà, in quanto fissa l'obbligo per il Governo di trasmettere alle Camere i progetti normativi europei prima che questi vengano approvati dalle istituzioni europee.

Alla [Commissione per gli affari europei](#) (*Comisia pentru afaceri europene*) del Senato sono attribuiti ampi poteri e molteplici competenze. Innanzi tutto, essa si occupa del recepimento della normativa comunitaria ed esamina le proposte legislative inerenti ai vari aspetti dei rapporti tra Romania ed Unione europea. La Commissione fornisce pareri sulle politiche europee, elabora documenti di indirizzo - vincolanti - sui temi dell'agenda dei Consigli europei e sulle proposte di legislazione europea, sia in fase preparatoria che in fase di recepimento, e ha facoltà di proporre la discussione parlamentare di temi che essa ritiene prioritari

nell'ambito delle relazioni con l'Unione. In secondo luogo, la Commissione esercita uno stretto controllo sull'Esecutivo, potendo esigere documenti, relazioni e informazioni da parte delle autorità pubbliche su qualunque argomento che ritenga rilevante, nonché suggerire correzioni di rotta. Tra i poteri della Commissione nei riguardi dell'Esecutivo, vi sono l'esame e l'approvazione della relazioni annuali del Dipartimento governativo per gli affari europei ed il vaglio dei candidati alla carica di Ministro degli esteri ed ai ruoli di rappresentanza della Romania in seno agli organi dell'UE. In terzo luogo, la Commissione rappresenta il Senato rumeno nei rapporti l'Unione europea e con gli organismi di cooperazione interparlamentare.

La Commissione per gli affari europei del Senato può anche concordare con la [Commissione per gli affari europei della Camera](#) lo svolgimento in forma congiunta di indagini conoscitive o di inchieste parlamentari.

Complessivamente, perciò, la Commissione per gli affari europei del Senato della Romania, pur non avendo poteri legislativi né di veto e non poggiando su norme costituzionali, appare dotata di maggiori attribuzioni rispetto alle omologhe Commissioni di altri Paesi dell'Unione aventi funzioni essenzialmente consultive e di controllo.

Tra l'assetto del Senato e quello della Camera si rilevano differenze, che riguardano soprattutto le procedure e l'esercizio dell'esame parlamentare relativi ai progetti legislativi dell'UE. La Camera, con autonoma [Decision](#) presa il 19 aprile 2011, ha stabilito di ricorrere in prima battuta alle competenze tecniche dei propri Uffici, assegnando al [Direttorato per la legislazione comunitaria](#) i compiti di identificare i progetti da sottoporre al controllo del principio di sussidiarietà, indicare quali commissioni permanenti della Camera siano interessate, oltre alla commissione per gli affari europei, e predisporre studi e informative utili alla discussione parlamentare. Le commissioni competenti per materia e la commissione per gli affari europei, a loro volta, formuleranno pareri scritti che, a scelta della Presidenza della Camera o dell'Ufficio di Presidenza di essa, saranno messi ai voti dell'assemblea plenaria oppure trasmessi immediatamente al Governo della Romania e alle istituzioni europee.

La **Slovenia**, tra i Paesi studiati in queste pagine, è quello in cui risulta più ampio il divario tra la funzione europea attribuita alla Camera bassa ed alla sua apposita commissione monocamerale, ed il ruolo spettante all'altro ramo del Parlamento ed alla sua corrispondente commissione. Come si è accennato, la differenza dipende innanzi tutto dalla diversa natura dei due rami del Parlamento, in quanto la [Costituzione](#) slovena stabilisce che l'[Assemblea Nazionale](#) dei deputati rappresenti il popolo, mentre il [Consiglio Nazionale](#) esprima interessi economico-sociali e locali.

Pertanto il Consiglio Nazionale, che ha al suo interno una [Commissione per le relazioni internazionali e le questioni europee](#), svolge funzioni di collegamento tra le istituzioni slovene e le istituzioni europee ed internazionali (ad esempio, è membro fondatore dell'Associazione dei Senati d'Europa), ma la

valutazione delle politiche dell'UE, la partecipazione ai suoi processi decisionali e l'espressione delle posizioni del Parlamento in materia spettano all'Assemblea Nazionale. Quest'ultima ha competenza pure per eventuali emendamenti ai Trattati dell'UE. L'Assemblea Nazionale, fondamentalmente, si occupa delle questioni comunitarie mediante due sue commissioni: la [commissione sugli affari europei](#) e la [commissione affari esteri](#). Similmente alla Camera dei deputati rumena, l'Assemblea Nazionale slovena prevede esplicitamente il coinvolgimento degli uffici amministrativi (in questo caso, il Servizio legislativo ed il Servizio legale) nella prima fase della procedura relativa al controllo del principio di sussidiarietà. Nelle fasi successive, talvolta i pareri delle commissioni per materia, della commissione affari europei e della commissione affari esteri sono trasmessi all'assemblea plenaria per l'approvazione, altre volte no e, in tal caso, sono inviati direttamente alle istituzioni dell'Unione Europea. Il Governo sloveno è vincolato a tenere conto dei predetti pareri dell'Assemblea Nazionale. L'Assemblea Nazionale, al pari del Consiglio Nazionale, tiene anch'essa rapporti con i Parlamenti di altri Paesi e con organizzazioni internazionali.

Nella **Repubblica ceca**, a differenza che negli altri Parlamenti passati in rassegna, gli organismi monocamerale incaricati di occuparsi delle questioni europee sono tre: una commissione alla [Camera dei deputati](#) e due al [Senato](#), la [Commissione affari europei](#) e la [Commissione affari esteri, difesa e sicurezza](#). Sia l'unica apposita [commissione della Camera](#), sia le due del Senato, ambedue permanenti, operano sulla base dei rispettivi regolamenti parlamentari. La [Costituzione](#), che non parla delle suddette commissioni, al suo articolo 10b prevede esplicitamente, invece, che il Governi informi il Parlamento regolarmente e con opportuno anticipo su ciò che concerne gli obblighi derivanti dall'appartenenza della Repubblica ceca all'Unione Europea. Non esistono specifiche norme di raccordo tra l'organismo per le materie europee della Camera e i due del Senato.

Il [Regolamento del Senato, articolo 119a](#), indica la Commissione affari europei e la Commissione affari esteri, difesa e sicurezza entrambe come "commissioni designate" a trattare le questioni comunitarie. Nella prassi, tuttavia, una differenziazione esiste. La Commissione Affari Europei si dedica molto alle politiche legate al Trattato sul funzionamento dell'Unione, con particolare riguardo alle materie afferenti a quelli che in passato, secondo il trattato di Maastricht del 1992, erano il primo e il terzo pilastro (energia e cooperazione giudiziaria), nonché al rispetto del principio di sussidiarietà; la Commissione affari esteri, difesa e sicurezza, a sua volta, segue principalmente la politica estera dell'UE, le politiche della sicurezza e le ratifiche di trattati internazionali. Tutte e due le citate commissioni del Senato selezionano quali documenti debbano essere sottoposti a scrutinio, decidono circa l'eventuale coinvolgimento di altre commissioni per materia e sull'invio all'assemblea plenaria per la discussione. La sottoposizione di un progetto normativo alla procedura di

scrutinio da parte di una delle due commissioni designate comporta l'impedimento (temporaneo) per il Governo a partecipare all'assunzione di decisioni in sede europea relative all'atto in questione. Quando una delle commissioni incaricate inoltra un progetto all'assemblea, vi abbina una risoluzione contenente le proprie raccomandazioni. L'assemblea, a sua volta, dopo avere esaminato il progetto comunica la propria posizione in proposito al Governo, il quale è obbligato a tenerne conto durante tutti i successivi passaggi nelle istituzioni comunitarie (stesso vincolo cui soggiace rispetto ai pareri espressi dalla Camera dei deputati). Le risoluzioni plenarie del Senato vengono anche trasmesse direttamente alla Commissione Europea. Il Senato della Repubblica ceca, che risulta fra i più attivi nei rapporti con le istituzioni europee, ha un proprio ufficio (unico) a Bruxelles.

L'unica commissione per le questioni europee della Camera, permanente, ha funzioni che corrispondono all'insieme di quelle svolte dalle due del Senato. Circa i suoi rapporti con l'assemblea, quest'ultima mette in agenda e discute solamente i progetti legislativi ritenuti della massima importanza mentre, per tutti gli altri, i pareri formulati dalla Commissione sono considerati alla stregua di pareri di tutta la Camera dei Deputati ([Regolamento interno della Camera](#), articolo 109).

In sostanza, i ruoli della Camera e del Senato della Repubblica ceca sulle questioni europee sono paritetici, nonostante la differente organizzazione interna adottata dai due rami del Parlamento.

Paesi estranei all'Unione Europea quali **Russia, Svizzera e USA**, non hanno organismi specializzati né specifiche norme al riguardo. Si può osservare, piuttosto, che:

- in **Russia** il coinvolgimento della Camera alta (il Consiglio della Federazione) nella politica estera, nella ratifica di trattati internazionali, nelle questioni di guerra e pace e nell'impiego delle Forze Armate al di fuori dei confini della Federazione Russa è previsto dalla [Costituzione](#) (articoli 102 e 106);

- in **Svizzera**, sul terreno della politica estera e della ratifica dei trattati internazionali, disciplinato dagli articoli 166 e 184 della [Costituzione](#), il Consiglio Federale vanta poteri più estesi di quelli dell'Assemblea federale. La Costituzione stessa, peraltro, attribuisce pure ai Cantoni la facoltà di avere relazioni con l'estero e, entro certi limiti, di concludere accordi internazionali con organismi stranieri. La Costituzione, inoltre, prevede che alcune categorie di trattati internazionali possano essere oggetto di *referendum* popolare.

- negli **USA** la [Costituzione](#) richiede lo *advice and consent* di una maggioranza qualificata dell'assemblea del [Senate](#) per la ratifica di trattati internazionali, mentre coinvolge sia quest'ultimo che la [House of Representatives](#) allorché l'applicazione dei trattati internazionali

suddetti necessiti dell'approvazione di nuove norme interne, le quali devono essere votate da entrambi i rami del *Congress*.

7. I RAPPORTI CON LE REALTÀ TERRITORIALI

Uno degli aspetti più rilevanti connessi alla composizione e alle funzioni delle Camere alte è costituito dal grado di territorializzazione della loro composizione, ovvero dalla adozione di formule di rappresentanza territoriale, geometriche o aritmetiche, più o meno estese¹⁷⁹. Nei Paesi ad impronta federale o regionale, infatti, il sistema bicamerale ha visto in genere la seconda Camera marcare il suo ruolo di collegamento con le diverse entità territoriali, sia pure attraverso meccanismi costituzionali molto diversi fra loro e con risultati, in ordine alla complessità dei procedimenti legislativi o amministrativi che ne sono derivati, non del tutto univoci.

E' indubbio che nelle esperienze federali - a partire da quella dei costituenti americani che con il "Compromesso del *Connecticut*" del 1787¹⁸⁰ optarono per la realizzazione di una seconda camera legislativa che rappresentasse in modo paritario le diverse entità federate - un organismo parlamentare che consenta il raccordo in forma più o meno strutturata con le realtà territoriali costituisce una caratteristica precipua; nei modelli bicamerali degli Stati unitari o connotati da un regionalismo avanzato, viceversa, si è assistito ad una maggiore specializzazione della seconda Camera in relazione agli interessi delle comunità attraverso una rimodulazione su base regionale o territoriale delle diverse circoscrizioni elettorali od una accentuazione delle competenze amministrative o legislative in materia di enti locali.

Al di là delle considerazioni di ordine storico e giuridico relative alla inclusione della rappresentanza territoriale fra gli elementi costituzionalmente rilevanti di un sistema istituzionale, è evidente come i risultati prodottisi risultino eterogenei.

In Paesi come l'Australia, il Belgio, il Brasile, il Canada, la Germania, l'India, la Russia, la Svizzera e gli Stati Uniti, il bicameralismo appare strettamente connesso alla natura federale delle rispettive forme di Stato: mentre la Camera bassa è chiamata a rappresentare la Nazione nella sua interezza, infatti, l'altra Camera rappresentativa diviene portatrice degli interessi degli Stati membri o delle entità federate, essendo eletta dalle singole entità territoriali secondo un sistema che, nell'attribuzione dei seggi a ciascuna di esse, può tener conto della

¹⁷⁹ Per considerazioni in ordine al rapporto fra rappresentanza territoriale e politica nella formazione delle Camere Alte si veda I. CIOLLI, *Le Seconde Camere e la rappresentanza territoriale*, in AA.VV., *Composizione e funzioni delle seconde Camere. Un'analisi comparativa* (a cura di S. Bonfiglio), CEDAM, Padova, 2008.

¹⁸⁰ La proposta in ordine alla definizione del nodo relativo al numero dei rappresentanti che ogni Stato avrebbe potuto inviare al Senato, mediatrice fra le posizioni dei centralisti e dei decentratori in seno alla Convenzione di Filadelfia o Convenzione Federale (l'organismo interstatale riunitosi fra il maggio ed il settembre 1787 a Filadelfia allo scopo di riformare gli Articoli della Confederazione), fu avanzata dal delegato del *Connecticut* Roger Sherman.

loro diversa consistenza demografica ovvero, come accade nel modello federale "puro" (applicato, ad esempio, oltre che negli Stati Uniti, in Australia, Brasile e Canada), è di tipo aritmetico (attribuisce cioè un numero di rappresentanti uguale per ciascuna entità federata).

Ma anche in realtà non federali si è assistito ad un tendenziale rafforzamento del ruolo di collegamento della Camera alta con le divisioni territoriali, come in Sudafrica con la riorganizzazione del [Consiglio Nazionale delle Province](#) (ora composto dai membri eletti dai parlamenti di ogni provincia) o in Spagna con la peculiare impronta assunta dal Senato (come si vedrà in dettaglio più avanti).

Alcune delle esperienze costituzionali maturate nei Paesi presi in esame nel presente studio appaiono particolarmente interessanti; tra queste ci si soffermerà con particolare attenzione sui casi della Germania, della Spagna e del Belgio.

La **Germania** è uno dei Paesi con una solida esperienza istituzionale di rappresentanza e ricomposizione degli interessi degli enti territoriali federati, modellata storicamente sul sistema delle relazioni intergovernative e di un organo rappresentativo dei diversi esecutivi ed apparati burocratici locali. Il [Bundesrat](#), in un sistema federale che la [Legge Fondamentale](#) considera inviolabile ed irrevocabile (l'articolo 79, comma 3, stabilisce l'inemendabilità della divisione della Federazione in *Länder* e del principio della loro partecipazione al procedimento legislativo), risponde proprio alla esigenza di garantire un equilibrio fra la Federazione nel suo complesso ed i singoli *Länder*, in una logica di mutua cooperazione e considerazione, assicurando la diretta partecipazione del singolo stato federato alle decisioni dello Stato nazionale ed agli affari dell'Unione europea, ai sensi dell'articolo 50 del *Grundgesetz*.

Il Consiglio federale è infatti chiamato a difendere gli interessi dei sedici *Länder* nei confronti della Federazione e, indirettamente, nei confronti dell'Unione europea, assicurando al contempo che l'esperienza politica ed amministrativa dei singoli enti territoriali sia incorporata nell'apparato legislativo ed amministrativo della Nazione, condividendo in questo modo con gli altri organi costituzionali la responsabilità complessiva per le scelte della Repubblica.

La sua composizione ne evidenzia la natura di organo di rappresentanza federale; ai sensi dell'articolo 51, comma 1, della Legge Fondamentale, esso è composto dai membri dei governi di ogni *Land*, in un numero che varia - in funzione della consistenza demografica del *Land* stesso - da un minimo di tre ad un massimo di sei delegati per ciascuna realtà territoriale, per un totale di 69 membri¹⁸¹. La possibilità riconosciuta dalle norme costituzionali ai singoli membri di essere sostituiti da altri esponenti governativi o da funzionari, nonché i rinnovi in tempi diversi dei singoli parlamenti regionali, rendono la composizione del Consiglio soggetta a continue variazioni.

¹⁸¹ Più in particolare, ogni Land ha almeno tre voti; le realtà territoriali con più di due milioni di abitanti quattro; quelle con più di sei milioni cinque; quelle con più di sette milioni sei.

Titolari del diritto di voto, ai sensi del comma 2 del richiamato articolo 51 della Legge Fondamentale, sono non già i singoli membri dei governi territoriali, ma i governi dei *Länder* stessi, laddove si consideri che i voti di ciascun *Land* devono essere espressi in modo unitario. In tal senso si evidenzia un vero e proprio vincolo di mandato per i membri che fisicamente siedono nel Consiglio, tanto da escluderli dal godimento delle tradizionali immunità parlamentari, nonché da una organizzazione fondata sui gruppi parlamentari. Anche in considerazione di ciò, il *Bundesrat* non può essere considerato una Camera legislativa vera e propria¹⁸², quanto piuttosto un organismo federale di “incardinazione dei *Länder* nel processo di decisione federale”¹⁸³. Tale peculiare natura della Camera alta tedesca è confermata anche dal fatto che la sua principale attività consiste forse non già nell’esercizio delle sue pur fondamentali prerogative legislative, quanto piuttosto nella partecipazione alle funzioni amministrative attraverso il necessario assenso all’adozione di alcuni decreti legislativi e dei regolamenti, nonché ai fini dell’invio di commissari governativi presso le amministrazioni dei *Länder*.

Inoltre il riconoscimento del suo ruolo di “riserva della legalità” nelle emergenze legislative, fanno del *Bundesrat* non solo l’organo di difesa e rappresentanza degli interessi degli enti territoriali, ma anche quello chiamato ad condividere la responsabilità delle scelte della Repubblica nel suo complesso.

Vi è peraltro da aggiungere che la riforma costituzionale del 2006, che non ha inciso sul piano delle strutture degli organi costituzionali dello Stato federale, ne ha tuttavia ridisegnato gli equilibri, puntando, in relazione al *Bundesrat*, a rideterminare le leggi federali che necessitano della sua approvazione ed in generale ad una riduzione del suo intervento legislativo, troppo spesso percepito come uno strumento di veto nei confronti del Governo federale e del suo programma. Ma al tendenziale affievolimento della sua partecipazione all’*iter* legislativo, ha fatto da contrappeso la previsione (articolo 104a della Legge Fondamentale) della necessità di un suo intervento nel procedimento legislativo di approvazione delle norme che comportino spese a carico dei *Länder*, e non già solo di quelle che dispongano almeno il 25% della spesa a carico delle realtà territoriali come stabilito in precedenza. A ciò si aggiunga che il Consiglio continua a detenere un diritto di veto sulle proposte di legge che siano inerenti alla individuazione dei compiti della Federazione e degli Stati federati.¹⁸⁴

Infine è sempre la Legge fondamentale (articolo 23, commi 2, 4, 5 e 6) a disporre la partecipazione del *Bundesrat* alla definizione della politica per

¹⁸² Lo stesso Tribunale costituzionale federale ha in tal senso sostenuto, in una sentenza del 1974, che “secondo il dettato costituzionale il *Bundesrat* non è la seconda camera di un organo legislativo unitario, che prende parte in modo paritetico con la “prima camera” al procedimento legislativo. BVerfGE 37, 363 (383).

¹⁸³ F. PALERMO, *Il Bundesrat in Germania e Austria tra esigenze di riassetto e maquillage istituzionale*, in “Composizione e Funzioni delle seconde Camere. Un’analisi comparativa”, a cura di S. Bonfiglio, CEDAM, Padova, 2008, p. 89.

¹⁸⁴ Su tali aspetti si rinvia, per un maggiore approfondimento, al capitolo 4 di questa Parte II.

l'Unione europea, garantendo dunque attraverso di esso ed in particolare attraverso le decisioni dell'Assemblea plenaria, la indiretta partecipazione dei *Länder* alle scelte afferenti l'ambito comunitario.¹⁸⁵

Anche il sistema parlamentare dell'**Austria** si caratterizza per la presenza di un organo, [il Bundesrat](#), ad impronta marcatamente federale, anche se, storicamente, esso venne concepito più come "sede di confronto politico che come momento di composizione federalistica degli interessi regionali con quelli della Federazione"¹⁸⁶. Il Consiglio federale nel complesso degli organi costituzionali austriaci, è chiamato a svolgere il ruolo di seconda Camera, rappresentando gli interessi dei *Länder* nel processo della legislazione federale. I membri che vi siedono sono eletti dalle Diete dei *Länder* (delle quali però non devono far parte) per la durata delle rispettive legislature, tenendo conto dei criteri di proporzionalità dei partiti politici ivi rappresentati. Ai sensi dell'articolo 34 della [Bundes-Verfassungsgesetz \(B-VG\)](#), la Legge Costituzionale Federale, il numero dei rappresentanti (ad oggi 62) è calcolato sulla base della consistenza demografica dei singoli territori di provenienza, e comunque per un numero non inferiore a 3 e non superiore a 12 per ciascuna realtà regionale. Il *Bundesrat* si connota come un organo parlamentare in senso proprio, tanto che i suoi membri, oltre a non poter ricoprire altri incarichi rappresentativi presso l'altra Camera o il Parlamento europeo (articolo 59 della B-VG), non conoscono vincolo di mandato (articolo 56 B-VG) e non sono revocabili dalle Diete che li hanno eletti (articolo 57 B-VG).

Per le funzioni svolte, tuttavia, certamente meno rilevanti di quelle esercitate dalla Camera bassa potendo vantare solo un mero veto sospensivo nei confronti delle delibere legislative, il Consiglio federale non appare in grado di incidere davvero nella dialettica fra i diversi livelli di governo territoriale, né di rappresentare un luogo di sintesi autorevole delle diverse istanze regionali. Ad esso, infatti, come centro di coordinamento delle diverse realtà territoriali, è stata preferita la Conferenza dei Presidenti dei *Länder*, poi costituzionalizzata con il nome di Conferenza per l'integrazione dei *Länder*, mentre persino per le discussioni o le proposte di innovazione legislativa o costituzionale, il coordinamento delle realtà territoriali è stato assicurato da organismi di natura esecutiva quali il Patto di stabilità o il meccanismo di consultazione degli enti territoriali. Proprio per la manifesta irrilevanza assunta nel corso degli anni dal Consiglio Federale nel quadro degli organi costituzionali austriaci, il dibattito sulla possibilità di una sua radicale trasformazione o persino di un suo smantellamento è sempre stato vivo, ma anche reso difficile dal vincolo costituzionale dettato dall'articolo 35 B-VG che prescrive la possibilità per lo stesso *Bundesrat* di esercitare un veto assoluto sulle riforme che riguardino le regole per la sua composizione. L'auspicata modifica delle sue funzioni e della

¹⁸⁵ Su tali aspetti si rinvia, per un maggiore approfondimento, al capitolo 6 di questa Parte II.

¹⁸⁶ *Ibidem*, p. 92.

sua composizione non si è realizzata neppure dopo l'istituzione da parte dello stesso Consiglio federale di una apposita Convenzione per la riforma costituzionale nel giugno del 2003.

In **Francia** il [Senato](#) non vanta legami organici istituzionali con le collettività territoriali al di là di quelli previsti dagli artt. 24 e 39 della [Costituzione](#). L'art. 24, nel proclamare che il Parlamento si compone dell'Assemblea Nazionale e del Senato, dispone che il Senato sia eletto a suffragio indiretto, che assicuri la rappresentanza delle collettività territoriali della Repubblica e che anche i francesi stabilitisi al di fuori del territorio nazionale vi debbano essere rappresentati. L'art. 39, nel disciplinare l'iniziativa legislativa (che in Francia appartiene al Primo ministro e ai membri del Parlamento), statuisce che i progetti di legge riguardanti l'organizzazione delle collettività territoriali e quelli relativi alle istanze rappresentative dei francesi stabilitisi al di fuori della Francia, siano esaminati in primo luogo dal Senato e quindi dall'altro ramo del Parlamento.

I circa 36.000 comuni, 96 dipartimenti (più 4 d'oltremare) e 22 regioni (più 4 d'oltremare) sono collettività territoriali che si amministrano liberamente attraverso un'Assemblea eletta a suffragio universale locale (rispettivamente il Consiglio comunale, il Consiglio generale e il Consiglio regionale) con potere deliberante e un organo esecutivo locale (i presidenti dei rispettivi consigli), dotato di specifiche competenze. Le collettività hanno propri bilanci, solo parzialmente sovvenzionati dallo Stato (e dai fondi strutturali dell'Unione europea, per alcune Regioni) e, in determinate materie possono partecipare a società miste di capitali privati e fondi delle collettività territoriali.

Il Senato tende a rappresentare le articolazioni territoriali nella misura in cui, in forza del Codice elettorale, i suoi membri sono eletti a suffragio indiretto, su base dipartimentale, da parte di un collegio di elettori composto da deputati¹⁸⁷, consiglieri regionali, dipartimentali e municipali (e da delegati di questi ultimi), per una durata di 6 anni, rinnovandosi per metà ogni 3 anni. Ma, al di là della composizione del collegio e delle modalità del sistema elettorale¹⁸⁸, la tradizionale connotazione del *Sénat* come organo "protettore delle autonomie territoriali" discende dalla circostanza che la maggior parte dei suoi membri rivestono (e storicamente hanno sempre rivestito) importanti cariche nelle assemblee degli enti territoriali o più spesso ai vertici dei rispettivi organi esecutivi. Questa connotazione - resa possibile da un regime del cumulo di tali incarichi con il mandato senatoriale piuttosto permissivo - dovrebbe venir meno se, come appare probabile, verrà approvata la riforma *in itinere*, presentata dal Governo e all'esame del Parlamento, diretta a permettere il cumulo solo con una carica elettiva semplice nelle assemblee degli enti locali.

¹⁸⁷ In base alla riforma approvata nell'agosto 2013 anche i senatori faranno ora parte del collegio elettorale.

¹⁸⁸ Aspetti per i quali si rinvia ai capitoli 1 e 8 di questa parte II.

L'art. 69, comma 1, della [Costituzione](#) della **Spagna** qualifica il [Senato](#) quale "Camera di rappresentanza territoriale": esso è composto di 207 senatori eletti direttamente e di 57 senatori designati dai parlamenti delle 17 Comunità Autonome in ragione di 1 senatore per ciascuna Comunità e di 1 ulteriore per ogni milione di abitanti del rispettivo territorio. La designazione spetta all'Assemblea legislativa della Comunità o, in difetto, al suo supremo organo collegiale, in base a quanto previsto dai rispettivi Statuti di autonomia e in ogni caso garantendo adeguata rappresentanza proporzionale.

Particolarmente significative appaiono alcune disposizioni del [Regolamento](#) del Senato sotto il profilo dei rapporti con il territorio e gli enti che più immediatamente ne sono espressione. L'art. 32 consente la costituzione di gruppi territoriali nell'ambito dei gruppi parlamentari formati da senatori eletti nel territorio, ovvero dalle Assemblee legislative o dai supremi organi collegiali di due o più Comunità Autonome. Ai sensi dell'art. 33 si prevede che ogni Gruppo territoriale sia costituito da almeno 3 senatori eletti dall'elettorato del territorio o designati dall'Assemblea legislativa o dal supremo organo collegiale della relativa Comunità. L'art. 43, in merito al funzionamento della *Junta de Portavoces* (organo assimilabile alla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari), prevede che alle riunioni dell'organo possano partecipare, oltre ai Presidenti dei Gruppi e ad un esponente del Governo, fino a 2 rappresentanti dei Gruppi territoriali di un medesimo Gruppo parlamentare, designati dal relativo presidente. E'al contempo stabilito che, quando l'organo deliberi su materie riguardanti in particolare una Comunità Autonoma, il Presidente lo comunichi ai Presidenti dei Gruppi parlamentari in cui esistano Gruppi territoriali, al fine di consentire a questi ultimi di partecipare alle relative riunioni¹⁸⁹.

Con la riforma regolamentare dell'11 gennaio 1994, il Senato ha provveduto ad istituire una commissione permanente, la [Comisión General de las Comunidades Autónomas](#), composta da 51 senatori, con l'obiettivo di garantire alle Comunità una più ampia partecipazione ai lavori della seconda camera. L'art. 56 Reg. elenca nel dettaglio le funzioni e le competenze della citata Commissione. Tra di esse rilevano: l'avvio di procedure informative o di studio ritenute opportune su materie di natura autonoma; l'informazione circa il contenuto autonomico di qualunque iniziativa da sottoporre all'esame del Senato (qualora si tratti di progetti o proposte di legge, la Commissione dovrà stilare una relazione su di essi nei termini fissati dal Regolamento); la conoscenza degli accordi stipulati fra Comunità Autonome per la gestione e la prestazione dei servizi di loro competenza, oltre che la pronuncia in merito alla necessità o meno di sottoporre tali accordi alla preventiva autorizzazione delle *Cortes*. La Commissione, inoltre:

¹⁸⁹ Per quanto concerne i dibattiti d'Aula, il citato art. 85 Reg. dispone che, quando la discussione verta su questioni di particolare e specifico interesse di una o più Comunità Autonome, il Presidente, d'accordo con i Presidenti dei relativi Gruppi parlamentari, ampli il numero degli interventi fissato in base al Regolamento, al fine di consentire l'intervento dei rappresentanti dei Gruppi territoriali interessati.

- si pronuncia in merito al rilascio o meno dell'autorizzazione delle *Cortes* alla stipula di accordi di cooperazione tra Comunità Autonome, nei termini previsti dall'art. 138 Reg.;
- deve essere informata dal Governo in merito agli accordi da esso stipulati con le Comunità Autonome; il Governo deve altresì presentare alla Commissione relazioni periodiche sul contenzioso Stato-Comunità;
- raccoglie informazioni e acquisisce conoscenza degli accordi raggiunti negli organi di cooperazione e coordinamento bilaterale o multilaterale esistenti tra Governo e Comunità Autonome, in particolare il Consiglio per la politica fiscale e finanziaria;
- deve essere informata dal Governo e dalla Commissione mista (Congresso-Senato) per le Comunità Europee, in merito ai procedimenti di adattamento normativo o agli atti degli organi dell'Unione europea di interesse regionale o autonomico;
- deve essere informata in merito all'ammontare e alla distribuzione dei Fondi dell'Unione europea destinati alla correzione degli squilibri regionali o interterritoriali, nonché vigilare sull'esecuzione dei relativi progetti di investimento;
- formula al Governo il proprio indirizzo in merito alla rappresentanza spagnola in tutte le riunioni internazionali in cui sia prevista una partecipazione territoriale;
- esercita l'iniziativa legislativa;
- svolge un'intensa attività conoscitiva, su argomenti quali, ad esempio, la dotazione, distribuzione e regolazione del Fondo di compensazione interterritoriale e le parti del progetto di legge finanziaria statale riguardanti il sistema di finanziamento delle Comunità Autonome.

Tutti senatori designati dalle Assemblee legislative delle Comunità Autonome che non facciano parte della Commissione generale delle Comunità, devono essere informati in anticipo circa le sedute della Commissione, alle quali possono partecipare e prendere la parola (art. 56-bis 1 Reg.). Anche il Governo e i Consigli di Governo delle Comunità (rappresentati dal Presidente o da un membro designato) possono intervenire a tali sedute (art. 56-bis 2 Reg.). Quando all'ordine del giorno della Commissione sono iscritti provvedimenti che possono avere ripercussioni specifiche su singole Comunità, è possibile la costituzione, in seno allo stesso organo, di un Comitato ristretto (*Ponencia*) incaricato di esaminarli in via preliminare ed al quale possono partecipare tutti i senatori designati dall'Assemblea legislativa della Comunità in questione. Prima della fine della legislatura, la Commissione è tenuta a svolgere una seduta dedicata esclusivamente all'effettuazione di un bilancio dello "stato delle Autonomie", al termine del cui dibattito è possibile presentare mozioni (art. 56-bis 7 Reg.). Lo stesso è previsto per il Senato in seduta plenaria, che è tenuto a svolgere con

cadenza annuale una seduta dedicata esclusivamente all'analisi del citato stato delle autonomie (art. 56-bis 8 Reg.)¹⁹⁰.

Gli artt. 137-143 del Regolamento disciplinano poi i procedimenti legislativi speciali tramite i quali il Senato può incidere sulla vita istituzionale delle Comunità Autonome. In particolare, gli artt. 137-140 regolano l'intervento del Senato nella stipula di convenzioni e accordi tra Comunità e nella distribuzione del [Fondo di compensazione interterritoriale](#). Ai sensi dell'art. 137, le intese tra Comunità finalizzate alla gestione ed alla prestazione di servizi loro propri, debbono essere oggetto di specifica comunicazione alle *Cortes* che decidono se l'accordo necessita o meno della loro autorizzazione, previo deferimento (nel caso del Senato) dell'intesa alla Commissione generale delle Comunità Autonome. L'art. 138 dispone, invece, che vengano presentati al Senato i progetti di accordo di cooperazione tra Comunità, il cui esame segue l'*iter* ordinario¹⁹¹. Ai sensi dell'art. 139, si prevede che, nelle ipotesi di cui agli artt. 137-138, la Commissione competente possa, tramite il Presidente del Senato, richiedere alle Comunità Autonome interessate di fornire – entro un termine definito – precedenti, dati ed elementi giudicati pertinenti allo scopo, nonché di designare, qualora le Comunità lo ritengano necessario, un rappresentante dei propri interessi, che potrà anche identificarsi con un membro del Senato. Infine l'art. 140 dispone che i progetti di distribuzione del Fondo di compensazione interterritoriale vengano presentati al Senato e seguano l'*iter* ordinario di esame e approvazione¹⁹².

Gli artt. 141-142 statuiscono in merito alle leggi di armonizzazione delle disposizioni delle Comunità Autonome. Al riguardo, l'art. 141 prevede che il Governo, la Commissione generale delle Comunità Autonome o 25 senatori possano proporre al Senato di apprezzare la necessità che lo Stato approvi le citate leggi, come previsto dall'art. 150, comma 3, Cost.

In merito all'approvazione parlamentare degli statuti di autonomia, l'art. 143 del Regolamento dispone che i relativi progetti - trasmessi ai sensi degli artt. 143 e 146 Cost. - debbano essere sottoposti al procedimento legislativo ordinario. Se invece il progetto di Statuto è approvato in ogni provincia dalla maggioranza dei voti validamente espressi, viene trasmesso alle *Cortes* e l'Aula di ciascuna

¹⁹⁰ Con una riforma regolamentare del 2005 (art. 56-bis 9), è stato statuito che gli interventi in seno alla Commissione possano prodursi in qualunque lingua che, con il castigliano, abbia carattere di ufficialità all'interno delle Comunità autonome; la relativa resocontazione avviene in entrambe le lingue.

¹⁹¹ La Commissione generale delle Comunità Autonome riferisce all'Aula proponendo la concessione o il diniego dell'autorizzazione, ponendo eventuali condizioni ritenute all'uopo opportune. Una volta approvato il parere in sede plenaria, il Presidente del Senato lo trasmette al Congresso dei deputati. Se la decisione delle due Camere in merito all'autorizzazione non fosse coincidente, la questione viene trasmessa alla Commissione mista (deputati-senatori) di cui all'art. 74, comma 2, Cost.

¹⁹² La Commissione Generale delle Comunità Autonome elabora una relazione in cui specifica i criteri in base ai quali provvedere alla distribuzione dei fondi, nonché una proposta concreta di assegnazione delle risorse tra le varie Comunità ed, eventualmente, le province e i territori non compresi nell'organizzazione provinciale. Una volta approvata la relazione in sede plenaria, l'*iter* prosegue alla stessa stregua dei progetti di accordo di cooperazione tra Comunità di cui al citato art. 138.

Camera deciderà sul testo con un voto di ratifica, senza possibilità di presentare emendamenti.

Va poi ricordato che l'art. 155, comma 1, della Costituzione stabilisce che se una Comunità Autonoma non adempie ai propri obblighi costituzionali oppure adotta condotte ritenute in grado di attentare gravemente all'interesse generale dello Stato, il Governo, ove il presidente della Comunità non abbia dato seguito alla richiesta di porre riparo a tale situazione, può adottare le misure coattive necessarie solo con il consenso della maggioranza assoluta del Senato. A tale scopo l'art. 189 del Regolamento prevede un'apposita procedura¹⁹³.

Occorre infine segnalare che il vigente assetto sia della composizione che dei poteri del Senato spagnolo viene giudicato nel complesso insoddisfacente, tanto è vero che negli scorsi anni numerosi tentativi di riforma, anche a livello costituzionale, sono stati avviati senza però mai giungere a compimento. Nella corrente legislatura presso il Senato è stato istituito un apposito Comitato di studio incaricato di presentare una relazione sulle riforme necessarie per rafforzare la funzione di rappresentanza territoriale della Camera alta e per dotarla di più incisivi poteri relativamente all'esame dei disegni di legge di maggiore rilevanza per il sistema delle autonomie¹⁹⁴.

Il **Belgio** è una monarchia parlamentare con un sistema bicamerale composto dalla [Camera dei rappresentanti](#) e dal [Senato](#). Sul sistema delle autonomie locali (Comuni e Province), previsto fin dall'originaria organizzazione unitaria e accentrata risultante dalla Costituzione del 1831, si è innestato il processo di trasformazione del Belgio in Stato federale, preparato da una serie di riforme avviate negli anni Settanta, proseguito con la 'regionalizzazione' degli anni Ottanta e culminato nell'espressa enunciazione costituzionale della natura federale dello Stato conseguita alle riforme del 1993-94¹⁹⁵. L'organizzazione territoriale dello Stato si è quindi arricchita di nuove collettività decentralizzate: le Comunità e le Regioni, che dispongono di ampi margini autonomia. Ne consegue che il Belgio, stato di dimensioni territoriali ridotte, risulta ora articolato in 3 Regioni (Vallone, Fiamminga e Bruxellese, ai sensi dell'art. 3 Cost.), 3 Comunità (francese, fiamminga e germanofona, ai sensi dell'art. 2

¹⁹³ In base alla quale, la specifica richiesta del Governo viene deferita alla Commissione generale delle Comunità, ovvero si procede alla costituzione di una Commissione congiunta. Tramite il Presidente del Senato, la Commissione richiede al Presidente della Comunità inadempiente di trasmettere, entro uno specifico termine, i precedenti, i dati e gli elementi ritenuti pertinenti e disegni eventualmente un rappresentante della Comunità. La Commissione formulerà una proposta specifica di approvazione o meno della richiesta governativa, con le modifiche, le osservazioni e le eventuali clausole ritenute pertinenti alle misure progettate. L'Aula del Senato sottoporà a dibattito tale proposta e si procederà quindi alla votazione: per l'approvazione della relativa risoluzione è necessario il voto favorevole della maggioranza assoluta dei senatori.

¹⁹⁴ Sui temi del dibattito concernente la riforma del Senato spagnolo si veda il capitolo 8 di questa Parte II.

¹⁹⁵ L'art. 1 della [Costituzione](#) del 17 febbraio 1994 recita: 'Il Belgio è uno Stato federale che si compone di Comunità e Regioni'.

Cost.), 10 province (art. 5 Cost.) e circa 600 comuni. Comunità e Regioni sono dotate di parlamenti eletti a suffragio diretto e di propri esecutivi, godono di potestà legislativa su materie specifiche e assicurano l'esecuzione delle norme varate a livello locale. In base all'art. 4 Cost., il Belgio comprende inoltre 4 regioni linguistiche in cui si ripartiscono tutti i comuni del regno. Si tratta delle regioni di lingua francese, neerlandese, tedesca e della regione bilingue di Bruxelles-Capitale.

In base alla riforma costituzionale del 1993, il bicameralismo perfetto belga ha conosciuto modifiche radicali: le due linee direttrici della revisione sono state la trasformazione del Senato in una Camera di riflessione per la procedura legislativa e la rappresentanza degli enti federati al suo interno. Il Senato è infatti composto da 71 membri (oltre a quelli di diritto, ovvero i principi e le principesse reali), 40 dei quali eletti direttamente, 21 designati dai parlamenti delle tre Comunità e 10 cooptati¹⁹⁶. Le Comunità partecipano in tal modo alle decisioni assunte in sede federale: la riforma ha quindi concretizzato un adattamento dei modi di composizione del Senato alla nuova struttura federale del Paese.

Si evidenzia che, poiché i membri dei Consigli delle Comunità sono anche membri dei Consigli di regione, tutti gli enti federati sono rappresentati in Senato tramite i 21 senatori di comunità e questo aspetto accentua il connotato di garanzia per le realtà territoriali proprio della Camera alta. Inoltre l'art. 67 Cost. dispone che, degli ulteriori 40 senatori elettivi, 25 siano eletti dal collegio elettorale neerlandese e 15 da quello francese, e che 10 senatori siano cooptati nel seguente modo: 6 devono essere designati dai citati 25 senatori e dai 10 del gruppo linguistico fiammingo; i restanti 4 devono essere designati dai citati 15 senatori e dai 10 del gruppo linguistico francofono. Infine, almeno 1 dei senatori del gruppo fiammingo e almeno 6 di quelli del gruppo francese devono avere, il giorno dell'elezione, il domicilio nella regione di Bruxelles-Capitale. Occorre, tuttavia, ricordare che nonostante la marcata rappresentatività territoriale che i senatori esprimono, vige il divieto di mandato imperativo in base all'art. 42 Cost.: "I membri delle due Camere rappresentano la Nazione, e non solo i propri elettori".

Pur non essendo previsto un formale coinvolgimento delle Regioni nel processo di revisione costituzionale, la rappresentanza istituzionalizzata di tutti i gruppi linguistici nelle due Camere e la presenza dei senatori di Comunità possono costituire un elemento di garanzia. Tali parlamentari, infatti, consentono alle Comunità ed alle Regioni di far giungere le proprie istanze in Senato anche in occasione dell'*iter* di revisione della Costituzione o dell'approvazione di leggi

¹⁹⁶ Si segnala che è *in itinere*, con la prospettiva di essere approvata entro il 2014, una articolata riforma dello Stato belga in senso più accentuatamente federalistico, nell'ambito della quale il Senato vedrebbe modificate sia la composizione che le funzioni: per una più dettagliata descrizione dei contenuti di tale revisione si rinvia al capitolo 8 di questa Parte II.

federali concernenti lo statuto degli enti federati. Anche in ragione di ciò deriva l'appellativo del Senato quale "luogo di incontro delle comunità belghe"¹⁹⁷.

Non è prevista una diretta partecipazione delle Regioni neanche per la modifica delle leggi speciali disciplinanti l'autonomia regionale. Tuttavia, oltre alla garanzia già riscontrata in riferimento alla composizione del Senato, in tal caso si aggiunge quella rappresentata dall'elevato *quorum* di consenso richiesto ai gruppi linguistici delle due Camere federali ai fini dell'approvazione e della modifica di leggi speciali.

Caratteristica peculiare dell'ordinamento belga è il meccanismo di composizione dei conflitti di interesse fra livelli di governo, ispirato al principio della "lealtà federale" ai sensi dell'art. 143 Cost. Qualora tali conflitti insorgano, l'organo investito del compito esclusivo di emettere pareri motivati nel quadro dei conflitti di interesse tra assemblee legislative (tanto federali, quanto comunitarie o regionali) è proprio il Senato, che assurge al ruolo di 'tutore della lealtà federale'. Le procedure seguite dal Senato per la regolazione dei conflitti di interesse sono disciplinate dagli articoli 78-80 del [Regolamento](#) del Senato.

L'art. 78, nel regolare la procedura avviata dal Senato, prevede che la Camera alta possa adottare una risoluzione in cui dichiara di ritenere di poter essere gravemente lesa da un progetto o proposta di decreto o ordinanza depositata presso un Consiglio di comunità o di regione ovvero dinanzi all'Assemblea riunita della Commissione comunitaria comune o all'Assemblea della Commissione della Comunità francese, oppure da un emendamento a tali progetti o proposte, conformemente all'art. 32, § 1, della [legge 9 agosto 1980](#) di riforma istituzionale. Tale risoluzione deve essere votata per appello nominale e raccogliere il consenso dei tre quarti dei votanti, purché siano presenti almeno 36 membri. Una volta approvata, la risoluzione è trasmessa, a cura del Presidente, al presidente del Consiglio o dell'Assemblea interessati. A questo punto, il Senato designa, tra i propri membri, i senatori incaricati della concertazione con il Consiglio di comunità o di regione interessato o con l'Assemblea riunita della Commissione comunitaria comune ovvero con l'Assemblea della Commissione della Comunità francese, al fine di regolare la lite. Tali senatori relazionano al Senato in merito a tale concertazione. Se il tentativo di composizione della lite non giunge a buon fine entro il termine di 60 giorni (di cui al medesimo art. 32, § 1, della citata legge), il Presidente sottopone la questione al Comitato di concertazione (*Comité de concertation*) di cui all'art. 31 della medesima legge, composto fra gli altri, nel rispetto della parità linguistica, dal Primo Ministro, dai Presidenti della Giunta, da tre membri nominati dal Governo Nazionale e dai rappresentanti delle diverse aree linguistiche e regionali.

¹⁹⁷ Si vedano, fra gli altri: U. SEBASTIANI, [La Cour d'Arbitrage belge: Corte dei conflitti, Corte a competenza limitata o Corte costituzionale?](#), in *Commercio Internazionale* 12/2005, pag. 13; V. DE MAGISTRIS e P. MESSINA (a cura di), [La public governance in Europa. Il Belgio](#), Quaderni Formez, n. 30, Formez-Centro di Formazione Studi, Dipartimento della Funzione Pubblica per l'efficienza delle amministrazioni, Roma, 2004 pag. 43.

L'art. 79 disciplina in maniera analoga l'eventuale procedura intentata contro il Senato, nel caso in cui un Consiglio di comunità o regione o l'Assemblea riunita della Commissione comunitaria comune ovvero l'Assemblea della Commissione della Comunità francese, ritengano di poter essere gravemente lesi da un progetto o proposta di legge pendenti al Senato o da un emendamento a tali progetti o proposte¹⁹⁸. L'art. 80 detta, invece, la procedura di espressione di un parere motivato del Senato al menzionato Comitato di concertazione, prevedendo che il Senato sia investito dei conflitti di interesse insorti tra una Camera legislativa e un Consiglio, o tra due Consigli, qualora la concertazione tra le parti in conflitto non abbia avuto soluzione entro il termine di 60 giorni. Entro 30 giorni, quindi, il Senato rende un parere motivato al Comitato di concertazione (questa procedura, tuttavia, non si applica su impulso di una Camera legislativa).

Il controllo sull'osservanza della ripartizione delle competenze legislative fra Stato federale, Comunità e Regioni è, invece, affidato a una giurisdizione speciale - la Corte costituzionale (*Cour constitutionnelle*), già denominata, fino alla modifica costituzionale del maggio 2007, Corte di arbitrato (*Cour d'arbitrage*) - all'uopo istituita nel 1980 con apposita modifica integrativa della Costituzione (art. 142).

Forme di raccordo/collaborazione delle Comunità e delle Regioni con il Senato, sono disciplinate dall'art. 57 del Regolamento interno. Esso prevede che la commissione competente per l'esame di una proposta di legge sulla quale, in forza di una disposizione legale, si debba richiedere un parere a uno o più governi di comunità o regione, inviti - sin dal momento in cui avvia l'esame della proposta - il presidente del Senato a sollecitare tale parere ai governi delle comunità o regioni interessati, invitandoli a comunicarlo entro il termine di 15 giorni lavorativi, riducibile a 6 in caso di urgenza motivata. Lo stesso meccanismo ed i medesimi termini sono previsti per l'esame di proposte di legge sulle quali la medesima commissione debba richiedere il parere conforme, l'accordo, l'approvazione o il comune accordo di uno o più governi di comunità o regioni. Si prevede altresì che, qualora l'esame riguardi una proposta di legge sulla quale debba essere organizzata una concertazione o associazione con uno o più governi di comunità o regione, la commissione sia tenuta, sempre tramite il presidente del Senato, ad invitare i governi di comunità o regione interessati a delegare uno o più rappresentanti a tutte le sedute della commissione dedicate all'esame della proposta di legge in questione. La commissione può chiedere spiegazioni o pareri ai rappresentanti dei governi interessati e questi possono, su domanda, prendere la parola in commissione e partecipare ai dibattiti.

¹⁹⁸ In questa ipotesi la relativa procedura di approvazione è sospesa per 60 giorni. A questo punto, analogamente alla procedura già descritta, il Senato designa i senatori incaricati di esperire la concertazione con i relativi enti per comporre la lite: se non si giunge a soluzione entro 60 giorni, la procedura di approvazione dei provvedimenti viene ripresa; in caso contrario, il Senato emana entro 30 giorni un parere motivato al già richiamato Comitato di concertazione. Se tale Comitato non decide entro 30 giorni, la procedura di approvazione prosegue; in caso contrario prosegue conformemente alla decisione del Comitato di concertazione.

Fra i Paesi ad impronta bicamerale più di recente entrati a far parte dell'Unione europea, Romania e Repubblica ceca sono quelli che non hanno visto, nonostante le proposte avanzate in tal senso, una diversificazione delle camere in ordine al legame con le rappresentanze territoriali.

Il [Senato della Repubblica](#) di **Romania**, parzialmente ridimensionato dalla riforma costituzionale del 2003 che ha teso a differenziare i ruoli delle due Camere nel procedimento legislativo, puntando a rafforzare quello della Camera dei deputati, mantiene tuttavia intatte le prerogative di organismo parlamentare in senso stretto.

Peraltro, nonostante nel dibattito che aveva preceduto la riforma fosse stato espresso l'auspicio di una trasformazione del Senato in una camera maggiormente rappresentativa delle realtà territoriali del Paese, la Romania resta ad oggi, anche dopo le modifiche adottate, un Paese a impronta unitaria, ai sensi dell'articolo 3 della [Costituzione](#), strutturato sul piano amministrativo in comuni, città e contee. Storicamente, infatti, la Romania ha puntato più a garantire rappresentanza istituzionale alle minoranze etniche e linguistiche presenti sul suo territorio che non ad organizzare un luogo di sintesi delle istanze delle autonomie locali. In tal senso occorre evidenziare come il Senato non abbia un addentellato specifico con dette realtà territoriali, essendo espressione della sovranità del popolo romeno nella sua interezza, ai sensi di quanto disposto dall'articolo 61 della Costituzione. Solo nella Camera dei deputati, peraltro, siedono, per espressa previsione costituzionale, membri delle numerose minoranze presenti sul territorio.

Le materie afferenti le realtà locali, fra cui quelle relative alla organizzazione dell'amministrazione locale del territorio e delle autonomie locali, sono oggetto di una riserva di legge organica (articolo 73 della Costituzione), assegnata alla Camera dei deputati in qualità di "camera di prima notifica". Ciò comporta, nel peculiare procedimento legislativo romeno¹⁹⁹, che dopo la prima lettura da parte della Camera bassa è comunque necessario l'assenso del Senato per l'approvazione del disegno di legge nel testo trasmesso; in caso di modifiche introdotte dal Senato, però, la parola definitiva è attribuita, in sede di terza lettura, alla Camera dei deputati.

Fra gli organismi parlamentari di più recente istituzione, il [Senato](#) della **Repubblica Ceca**, sorto nel 1992 - ed eletto per la prima volta nel 1996 dopo la separazione della Slovacchia dalle regioni della Boemia e della Moravia - con l'esplicita intenzione di rafforzare il sistema di pesi e contrappesi dell'apparato statale ceco e di scongiurare il ritorno a qualsiasi forma di totalitarismo, non è direttamente correlato alle realtà delle autonomie locali, né in termini di rappresentanza, né di competenza, nonostante le proposte avanzate in tal senso da autorevoli esponenti del mondo istituzionale. Anche in tempi più recenti, e

¹⁹⁹ In ordine al quale si fa rinvio al capitolo 4 di questa Parte II.

soprattutto in prossimità dei rinnovi elettorali, si mantiene viva la discussione intorno ad una possibile trasformazione in senso regionale della Camera alta, senza che peraltro fin qui sia stata avanzata una proposta strutturata e coerente in ordine alla eventuale elezione indiretta dei nuovi membri o alle relazioni che potrebbero instaurarsi fra i poteri regionali e le nuove competenze attribuibili al Senato nella sua veste rinnovata. Anche la discussione sulla possibilità di estendere l'assenso bicamerale alle leggi relative all'organizzazione territoriale ed alle forme di autogoverno è sembrata poggarsi più sulla necessità di definire in modo più dettagliato le leggi organiche che non sulla reale esigenza di aprire alle istanze di riforma in senso territoriale della Camera alta.

La Repubblica Ceca, infatti, mantiene ad oggi una impronta unitaria, pur se aperta alle istanze dell'autogoverno amministrativo, come ribadito dal [disposto costituzionale](#) (art. 99), che organizza le realtà locali sulle comunità e sulle regioni.

Ai sensi dell'articolo 16 della Costituzione, la Camera alta si compone di 81 senatori, eletti per sei anni con un sistema elettorale maggioritario a doppio turno e la sua composizione è rinnovata per un terzo ogni due anni. Il Senato appare dunque, nel quadro degli organi costituzionali, come quello chiamato a garantire stabilità al sistema nel suo complesso. La suddivisione in collegi elettorali ed il voto a maggioranza su due turni, ha portato molti politici locali (soprattutto sindaci ma anche, sia pure in numero ridotto, membri degli esecutivi regionali) ad essere eletti nella Camera alta, rendendo in questo modo più stabile il collegamento con le istanze territoriali e ponendo le basi per l'attenzione con cui il Senato guarda ai disegni di legge che abbiano ricadute sulle regioni e sulle municipalità. Il luogo dove le tematiche locali e regionali sono maggiormente dibattute in seno al Senato è certamente rappresentato dal [Comitato sulla pubblica amministrazione, lo sviluppo regionale e l'ambiente](#), organismo che, stabilmente in contatto con l'Unione delle città e delle municipalità, nonché con l'Associazione delle regioni, promuove sovente audizioni e seminari, molti dei quali con la partecipazione dei principali sindaci delle città ceche, che hanno in questo la possibilità di esercitare una qualche influenza sull'*iter* di approvazione dei vari provvedimenti legislativi.

In **Polonia** il [Senato](#) non vanta un legame organico istituzionale con le collettività territoriali: rappresenta semplicemente la seconda camera legislativa del Parlamento, cui non è riservata alcuna competenza specifica rispetto alle suddette collettività. Queste ultime non esprimono propri rappresentanti nella camera alta; l'elezione dei senatori avviene, per suffragio universale diretto.

In relazione al legame del Senato polacco con collettività territoriali, occorre sottolineare che la vigente legge sull'esercizio del mandato parlamentare consente ai senatori di partecipare alle sessioni degli organi delle collettività territoriali che fanno parte della circoscrizione di elezione. I senatori hanno anche il diritto di presentare mozioni e rilievi e di intervenire presso gli organi

amministrativi delle collettività territoriali per regolare le questioni presentate a nome proprio o dei propri elettori.

In passato sono stati presentati progetti, naufragati perché privi del necessario sostegno parlamentare, per trasformare il Senato in una camera di rappresentanza delle collettività locali: intervenendo sulla Costituzione, tali proposte si limitavano a modificare le modalità di elezione dei senatori e a restringere il novero delle competenze legislative del Senato. L'assenza di un legame formale tra il Senato e le collettività locali non si traduce, però, nell'assenza di legami tra poteri pubblici. Il Senato della prima legislatura, iniziata nel 1989 dopo lo svolgimento delle prime elezioni democratiche del Paese, votò una risoluzione per il ripristino delle collettività territoriali nazionali sulla cui base fu presentato, nel 1990, un progetto di revisione costituzionale. L'approvazione di tale progetto ha condotto al ripristino delle collettività territoriali a livello comunale; la riforma è stata completata nella quarta legislatura, con l'introduzione di enti territoriali di livello superiore: *voivodati* (grosso modo corrispondenti alle regioni) e *powiat* (assimilabili alle province).

Il [Consiglio Nazionale della Slovenia \(*Državni Svet*\)](#) della Slovenia, la Camera alta del Parlamento locale, è chiamato ai sensi della [Costituzione](#) del 1991 a rappresentare gli interessi sociali, economici e locali della popolazione. Dei 40 membri che lo compongono, 22 sono espressione delle rappresentanze locali e sono eletti dalle autorità territoriali, mentre gli altri rappresentano gli interessi funzionali delle diverse categorie professionali. Essi agiscono nel periodo del loro mandato quinquennale per conto degli interessi della società civile di cui sono espressione, facendosi spesso portavoce delle istanze che dal territorio provengono e offrendo a queste l'opportunità di trovare eco nella dialettica istituzionale con l'esecutivo nazionale e con l'[Assemblea nazionale \(*Državni Zbor*\)](#), l'altro ramo del Parlamento sloveno.

In Irlanda²⁰⁰, la Camera alta del Parlamento bicamerale, il [Senato \(*Seanad Eireann*\)](#), ha una impronta del tutto peculiare²⁰¹ in cui la composizione mista e gli elementi di rappresentanza (fondati più su basi economiche e di competenza conoscitiva che territoriali) sembrano farne una istituzione a connotazione corporativistica. Dei 60 membri che compongono il *Seanad*, nessuno esprime in modo diretto un legame con le realtà territoriali. Tuttavia il collegio elettorale incaricato di nominare i 43 membri (*panel members*) scelti tra quanti figurino in cinque liste di persone aventi competenza specifica ed esperienza pratica nei settori della cultura e dell'istruzione (5 membri), dell'agricoltura (11 membri), del lavoro (11 membri), dell'industria e del commercio (9 membri),

²⁰⁰ Si ricorda che un progetto di riforma costituzionale diretto alla soppressione del Senato irlandese sarà sottoposto, come ultimo passaggio per la definitiva approvazione, a *referendum* popolare il prossimo 4 ottobre.

²⁰¹ Si rinvia in proposito alla Parte I del presente *dossier*.

dell'amministrazione pubblica e dei servizi sociali (7 membri), è formato, oltre che dai componenti della neo eletta [Camera dei Rappresentanti](#) e dai senatori uscenti, proprio dai membri dei consigli delle autonomie locali, eletti a suffragio universale.

Nei **Paesi Bassi**, le realtà territoriali trovano la loro espressione istituzionale più importante nella *Eerste Kamer*, ovvero nel [Senato olandese](#), uno dei rami di cui si compongono gli Stati Generali, il parlamento nazionale. L'organismo, dove siedono 75 membri, è eletto ogni quattro anni in modo indiretto dai rappresentanti dei dodici Consigli provinciali, entro tre mesi dalle elezioni dell'organismo rappresentativo provinciale. Il ruolo di revisione dei disegni di legge attribuito al Senato, senza possibilità per i senatori di emendare i testi ma solo di approvarli o respingerli, ha tuttavia reso vivace il dibattito in ordine alla possibilità di modificare l'attuale assetto istituzionale e ciò al fine di rendere più rapido il procedimento legislativo della Camera dei Rappresentanti. E tuttavia sono molti che continuano a riconoscere nel ruolo di "Camera di riflessione" svolto dal Senato - sulla scorta dell'esperienza storica che ha portato alla sua istituzionalizzazione - un fondamentale contributo per il perfezionamento dei disegni di legge. In tal senso un contributo importante è svolto anche dalle consultazioni che l'aula può disporre per le esigenze conoscitive dei suoi membri e che possono riguardare anche organizzazioni e privati cittadini.

Negli **Stati Uniti** il bilanciamento ed il controllo dei diversi poteri ed organi costituzionali sono assicurati, fra l'altro, anche da un bicameralismo improntato, ai sensi dell'articolo 1 della [Costituzione](#), al rispetto dei principi della rappresentanza democratica e del federalismo. Il [Senato](#) degli Stati Uniti, ai sensi del citato articolo, è infatti espressione delle singole realtà statuali e si compone di due rappresentanti per ognuno dei cinquanta Stati dell'Unione, indipendentemente dall'estensione geografica o dal peso demografico degli stessi. Dal 1913, con l'approvazione del XVII emendamento all'articolo 1 della Costituzione americana, i senatori sono eletti direttamente dai cittadini con un sistema elettorale maggioritario uninominale, per un periodo di sei anni e non già scelti, come avveniva in precedenza, dalle Assemblee legislative dei singoli Stati. Ogni due anni la composizione del Senato si rinnova di un terzo.

Il Senato condivide il potere legislativo e le funzioni di controllo dell'operato dell'esecutivo con la [Camera dei Rappresentanti](#), ma è titolare altresì di poteri esclusivi come quello di ratificare i trattati internazionali, di confermare le nomine presidenziali dei titolari di alte funzioni pubbliche e dei giudici federali, nonché di giudicare gli atti d'accusa, formulati dalla Camera bassa, nei confronti del Presidente degli Stati Uniti. Anche in ragione di ciò, il Senato gode di una posizione del tutto privilegiata nel quadro degli organi costituzionali statunitensi, incarnandone l'anima federalistica.

8. PROSPETTIVE E RIFORME DELLE CAMERE ALTE

Nel corso dell'ultimo ventennio i processi di riforma istituzionale che hanno interessato in ambito europeo le Camere alte hanno quasi sempre comportato l'introduzione o l'accentuazione della differenziazione tra i due rami del Parlamento, sviluppandosi lungo due assi principali: quello che guarda principalmente alla composizione (e ai modi di elezione) e quello che guarda alla specializzazione delle funzioni (con particolare impatto sulle modalità di partecipazione al procedimento legislativo). Se dunque l'abbandono del modello perfettamente bicamerale sembra rappresentare una tendenza diffusa, d'altra parte occorre osservare come ben diversi siano sia la portata e l'ampiezza dei progetti di riforma attuati sia i risultati complessivi, in termini di funzionalità e di stabilità istituzionale, cui essi hanno dato luogo.

A fini di semplice schematizzazione, si può tener presente che delle sei riforme introdotte in tale periodo - in ordine temporale quelle operate in Belgio (1993), nel Regno Unito (1999), in Romania (2003), in Francia (2003 e 2008), e in Germania (2006) - due hanno comportato revisioni costituzionali di amplissima portata (Belgio e Romania), altre due hanno realizzato, nell'ambito di sistemi politico-costituzionali caratterizzati da una riconosciuta stabilità, interventi importanti concernenti l'esercizio del potere legislativo (la Germania soprattutto, in minor misura la Francia nel 2008) e due sono consistite in significative, ma tutto sommato puntuali modifiche relative alla composizione delle rispettive Camere alte (il Regno Unito e la Francia nel 2003). A queste riforme vanno aggiunte altre tre *in itinere*, ovvero in avanzata fase di approvazione nelle competenti sedi istituzionali, che investono i Senati dell'Irlanda e, nuovamente, del Belgio e della Francia, peraltro con modalità e intensità assai diverse fra loro. Nel caso dell'Irlanda, infatti, è in gioco la stessa sopravvivenza del *Seanad*, mentre il Belgio - a venti anni di distanza dalla grande modifica in senso federale dello Stato - si appresta a varare, nel tentativo di uscire definitivamente da una grave crisi politico-istituzionale, una nuova, incisiva riforma volta ad accentuare i poteri degli enti federati e, in tale contesto, a ridimensionare ulteriormente i poteri del *Sénat*; la Francia, invece, prosegue nella serie di aggiustamenti delle regole concernenti le modalità di elezione dei senatori dirette ad incrementare la rappresentatività democratica dell'organo parlamentare ed inoltre si orienta - e questa è una novità²⁰² - nel senso di irrigidire il sistema del cumulo di incarichi, il che potrebbe avere non marginali ricadute sulla composizione e sulla tradizionale fisionomia soprattutto del Senato.

Già queste prime notazioni descrittive inducono ad una cautela di carattere preliminare: giacché ogni intervento riformistico, nell'ambito di un determinato sistema politico-istituzionale, si radica nelle peculiarità storiche e culturali di

²⁰² Sulla riforma *in itinere* in Francia si veda oltre in questo capitolo.

quel sistema, appare azzardato qualsiasi affrettato tentativo di individuare, se non in via di iniziale e provvisoria ipotesi di lavoro, linee di tendenza valide in via generale. Nel rispetto di tale fondamentale avvertenza, si può osservare come più forieri di evoluzioni complesse e difficilmente prevedibili, talvolta implicanti anche il rischio di indebolire l'assetto istituzionale, risultino quegli interventi riformatori di portata più ampia, in alcuni casi volti a modificare la stessa forma di Stato. Così l'introduzione dell'impianto federalistico, operata nel 1993 in Belgio, con il connesso depotenziamento del ruolo della Camera alta, non si è rivelata in grado di risolvere i complessi problemi sul tappeto, tanto che, dopo una lunga *impasse* politico-istituzionale, il Governo e il Parlamento sono ora impegnati in un nuovo, articolato programma di riforme, tendente ad accentuare e perfezionare l'assetto federalistico, nel cui ambito il ruolo del Senato - che diverrà espressione indiretta delle sole Comunità federate - risulterà comunque ulteriormente depotenziato. Nello stesso senso può essere interpretata l'esperienza della Romania, dove la riforma del 2003, approvata in relazione all'ingresso nell'Unione europea, non ha modificato la forma dello Stato, ma ha tuttavia introdotte profonde e ampie modifiche nell'assetto costituzionale, con particolare riferimento alla distribuzione del potere esecutivo, al ruolo del Parlamento e alle modalità del processo legislativo. I meccanismi di razionalizzazione dell'originario sistema perfettamente bicamerale, introdotti nella procedura di approvazione delle leggi allo scopo di accelerarne l'*iter*, non sembrano però aver dato risultati soddisfacenti; il tema di un'ulteriore riforma del bicameralismo non solo è rimasto aperto, ma è stato attratto, radicalizzandosi, nel grave conflitto istituzionale che ha visto contrapporsi, all'interno del potere esecutivo, Presidente della Repubblica, da un lato, e Primo Ministro e maggioranza di governo, dall'altro. Solo dopo che tale conflitto si è composto senza vinti né vincitori, il dibattito sulla riforma del Senato pare aver abbandonato l'ipotesi estrema della soppressione senza tuttavia aver ancora trovato soluzioni precise.

Le riforme introdotte in Francia e nel Regno Unito, al contrario, costituiscono esempi di interventi con carattere di assai minore ampiezza e incidenti non sui poteri e le funzioni, bensì sulle modalità di composizione delle rispettive Camere alte. La composizione dei collegi elettorali dei senatori, come pure la calibratura tra sistema maggioritario e sistema proporzionale del suffragio, costituiscono in effetti un costante e quasi classico oggetto di intervento nella recente storia istituzionale francese, giustificato dall'intento di introdurre - con gradualità - quegli aggiustamenti che politicamente si avvertono come necessari per assicurare una equa rappresentatività democratica del *Sénat*, nella salvaguardia delle peculiarità derivanti dalla sua funzione di rappresentanza delle collettività territoriali. Con evidenza ancora maggiore, l'abolizione della trasmissione per diritto ereditario della carica di membro della *House of Lords*, e la sua sostituzione con la nomina da parte del Governo, rappresenta una modifica puntuale e se non addirittura minimalista. D'altra parte, il fallimento parlamentare dei numerosi tentativi operati da Governi anche di diverso colore politico, diretti

ad introdurre una sia pure parziale elettività dei componenti della Camera alta britannica è la dimostrazione migliore di quell'orientamento - tipico del mondo anglosassone - in base al quale una riforma costituzionale deve essere non solo puntuale ma anche generalmente avvertita come strettamente necessaria: nel caso di specie, infatti, rimane diffusa tra i parlamentari, indipendentemente dall'appartenenza partitica, la preoccupazione che una modifica in senso elettivo del criterio di composizione dei *Lords* possa avere l'indesiderato effetto di modificare il ruolo e il peso politico di tale ramo del Parlamento con conseguenti imprevedibili ricadute sull'attuale equilibrio tra le due Camere.

Con la *Föderalismusreform* del 2006 la Germania ha realizzato una incisiva redistribuzione del potere legislativo sia tra *Bund* e *Länder* che (per quanto attiene alla legislazione federale) tra *Bundestag* e *Bundesrat*. Relativamente a tale ultimo aspetto, la riduzione delle leggi per le quali è necessario l'assenso anche del *Bundesrat* è stata ritenuta necessaria al fine di contrastare la tendenza, da parte di tale organo, che spesso esprime orientamenti politici diversi dal *Bundestag*, ad adottare comportamenti percepiti come volti ad ostacolare la realizzazione del programma del Governo federale. Tuttavia la riforma, che per altro verso ha attribuito anche nuove competenze legislative alla Camera alta, non ha certo scalfito il prestigio e l'autorevolezza dell'istituzione, essendo rivolta, appunto, ad un complessivo aggiornamento del sistema federale, nel rispetto del ruolo centrale che in esso gioca il *Bundesrat* quale organo di rappresentanza dei *Länder* all'interno dello Stato.

Il caso del Senato irlandese riveste un particolare interesse. In Irlanda, infatti, il prossimo 4 ottobre è indetto un *referendum* popolare per la definitiva approvazione di un disegno di legge costituzionale volto alla soppressione del *Seanad*, presentato dal Governo - e già approvato da entrambe le Camere - nel quadro di una più ampia riforma volta a contrastare la crisi economica e sociale che ha investito il paese. Non vi è dubbio che il Senato irlandese, nel vigente assetto istituzionale, costituisca un'istituzione caratterizzata da un ruolo politico secondario e da criteri di composizione²⁰³ tali da non assicurarne una forte e indiscussa democraticità, tanto che, proprio per tali ragioni, esso è stato costantemente oggetto, negli ultimi decenni, di ricorrenti quanto inconcludenti tentativi di riforma, diretti per lo più a rafforzarne la legittimazione democratica. Peraltro, il risultato della consultazione si annuncia non del tutto scontato e può comunque risultare d'interesse riassumere brevemente gli argomenti utilizzati nel dibattito in corso. A favore della soppressione si adducono: il conseguente

²⁰³ Si ricorda che il *Seanad* è così composto:

- 11 membri sono nominati dal Primo Ministro;
- 6 membri sono eletti dalle persone laureate presso l'università di Dublino e l'università nazionale d'Irlanda;
- 43 membri sono eletti tra persone dotate di competenza in alcuni settori socio-professionali (cultura e istruzione; agricoltura; lavoro; industria e commercio; amministrazione pubblica e servizi sociali) da un collegio elettorale composto dai membri della neoeletta Camera bassa, dai senatori uscenti e dai membri designati dei consigli delle autonomie locali.

risparmio di risorse pubbliche; la semplificazione del procedimento legislativo e una più chiara individuazione delle responsabilità politiche; la sostanziale inutilità di una seconda Camera negli Stati di piccole dimensioni; l'eliminazione di una componente non democratica nell'assetto costituzionale (con riferimento alle modalità di nomina dei senatori). Contro la soppressione del *Seanad* si sostiene invece che: si aumenterebbe a dismisura il potere della Camera bassa e, poiché essa è controllata dal Governo, quest'ultimo finirebbe per non avere più limiti alla sua azione; si approverebbero leggi non sufficientemente meditate; diminuirebbe il tasso di democraticità del Paese non potendo più aver voce interessi e punti di vista rappresentati solo all'interno del Senato; andrebbe perduto il contributo tecnico che il *Seanad* assicura ai lavori parlamentari.

Qui di seguito si propone, senza alcuna pretesa di esaustività, una breve rassegna delle riforme sopra ricordate, per poi dar conto di quei Paesi - tra cui in particolare la Spagna - nei quali è da tempo presente un dibattito sull'opportunità di modificare l'assetto della Camera alta, senza che tuttavia esso abbia finora condotto all'approvazione di alcun progetto.

Il **Belgio**, con la riforma costituzionale del 1993, ha abbandonato il modello di bicameralismo perfetto per adottare una forma di bicameralismo differenziato, in cui la composizione e poteri del Senato, escluso dal rapporto di fiducia, sono stati funzionalizzati all'assetto federale dello Stato, introdotto dalla medesima riforma. Dopo le elezioni politiche del 2010, il Paese ha attraversato una complessa stagione di instabilità politica durata circa un anno e mezzo e terminata con l'accordo che il *leader* socialista, Elio Di Rupo, ha raggiunto con il sostegno di 8 partiti, l'11 ottobre del 2011. Questo accordo, definito da una parte della stampa belga come storico, si sostanzia in un articolato progetto di riforma dello Stato che sarà attuato per intero entro il 2014. Del lavoro propedeutico all'attuazione dei diversi punti dell'accordo del 2011 si sta occupando un *Comité de mise en œuvre des réformes institutionnelles (Comori)*, appositamente costituito tra gli 8 partiti (PS, MR, cdH, CD&V, Open Vld, sp.a, Ecolo et Groen) che sostengono la coalizione del Governo Di Rupo. Alcuni punti sono già definiti o in avanzato stato di definizione (modifica del codice elettorale per l'elezione della Camera dei rappresentanti, riforma del Consiglio di Stato, allargamento dell'autonomia costitutiva degli enti federati, credibilità della politica, ecc.). E' stata da ultimo conseguito un importante accordo sulla complessa legge speciale che dovrà regolare i flussi finanziari tra lo Stato federale e le entità federate, alle quali verranno trasferiti una maggiore autonomia e più ampie competenze in materie quali, ed esempio, i sussidi alle famiglie, la sanità e le politiche del lavoro.

Quanto alle modifiche inerenti il Senato una specifica [intesa](#) si è raggiunta in seno al *Comori* il 4 maggio 2012 (nel quadro di una riforma del bicameralismo) articolata sulla riduzione del numero dei senatori, sull'ulteriore adattamento del Senato alla struttura federale dello Stato, come seconda Camera completamente rappresentativa delle entità federate, e sulla diminuzione dei suoi poteri legislativi e di controllo.

Le proposte di modifica sono strutturate all'interno di un pacchetto illustrato nei dossier legislativi [1720/1](#) ed altri, depositati il 19 luglio 2012 e tuttora all'esame della Commissione Affari istituzionali del Senato, e n. [2586/009](#) del 20 dicembre 2012, all'esame della Camera dei rappresentanti. Si tratta di proposte che delineano una futura [nuova Camera alta](#) composta di 60 senatori di cui 50 eletti e 10 cooptati²⁰⁴. I primi saranno eletti in modo indiretto dai parlamenti regionali e verranno quindi ripartiti in ragione della loro appartenenza linguistica (29 fiamminghi, 20 francesi, 1 germanofono). I 20 espressione del gruppo linguistico francese saranno designati rispettivamente dal Parlamento della Comunità francese (10), da quello della Regione vallona (8) e dal Parlamento della Regione di Bruxelles-Capitale (2).

La ripartizione dei seggi dei senatori eletti, espressione delle entità federate appartenenti ai gruppi linguistici francese e fiammingo, avverrà con un'unica assegnazione sulla base dei risultati delle elezioni dei Parlamenti delle Comunità e delle Regioni, applicando il sistema di calcolo proporzionale della legge vigente.

La riforma prevede che la legislatura del Senato sia portata da 4 a 5 anni, equiparandola a quella della Camera; inoltre, essendo la composizione del Senato il risultato di più elezioni non necessariamente coincidenti ne deriverà il carattere sempre parziale del suo rinnovamento. L'unico ricambio completo della Camera alta sarà contemplato nell'ipotesi di nomina di un Reggente in caso di trono vacante (articolo 95 Cost.) o in caso di adozione di una *déclaration*, presupposto per la revisione della Costituzione (articolo 195 Cost.). Lo stesso avverrà nel caso in cui coincidano le elezioni per la Camera dei rappresentanti con quelle per i Parlamenti delle Comunità e delle Regioni.

Benché il ruolo del Parlamento dovrebbe risultare nel complesso rafforzato, le competenze del Senato verranno ulteriormente ridotte, accentuando - sul piano legislativo - la *deminutio* della precedente riforma. Richiederanno ancora procedure perfettamente bicamerali - oltre alle disposizioni di legge relative alla monarchia - solo l'approvazione delle leggi speciali, di quelle di revisione costituzionale e di quelle ordinarie di particolare spessore istituzionale. Per le altre leggi ordinarie che attualmente sono approvate in parità tra i due rami del Parlamento, il Senato conserverà il diritto di avocazione. Tutte le altre diverranno monocamerali.

Sarà altresì ridotto il ruolo di controllo politico sull'operato del Governo. I senatori perderanno il diritto di inchiesta e la possibilità di presentare interrogazioni orali o domande di chiarimento, restando loro solo il potere di porre interrogazioni scritte sulle materie di propria competenza. Ulteriore ridimensionamento riguarderà la funzione internazionale poiché il Senato non avrà più titolo ad intervenire sull'approvazione dei Trattati. Continuerà, invece, a svolgere un ruolo di sussidiarietà dell'autorità federale per assicurare il rispetto

²⁰⁴ Attualmente i senatori sono 71, di cui 40 eletti direttamente, 21 eletti dai Consigli delle tre Comunità federate e 10 cooptati.

degli obblighi internazionali e sovranazionali. Al Senato, inoltre, verrà attribuito un ruolo consultivo in ordine a temi di interesse "trasversale" per esaminare i quali è opportuna la collaborazione tra entità federate e Stato federale.

Una parte della riforma dello Stato ha quindi, come sopra detto, preso [l'avvio](#) il 26 marzo 2013 nella Commissione affari costituzionali del Senato. In generale si stima che i tempi di operatività del complesso della riforma dello Stato potrebbero essere [spostati al 2015](#).

L'avvio del [dibattito parlamentare](#) ha, d'altra parte, segnato alcuni [punti di vivacità](#), anche dai toni marcatamente critici. A titolo d'[esempio](#), l'ex Presidente del Senato A. De Decker (MR) ha paventato che il Belgio si appresterebbe ad essere l'unico Paese federale monocamerale "come le dittature", valutando, sia pure a titolo personale, la riforma "una decisione reazionaria il cui unico scopo è quello di preparare lo smantellamento del Paese".

Quanto alla **Francia**, la [Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique](#), istituita nel luglio 2012 su impulso del presidente Hollande e presieduta da Lionel Jospin, nel novembre 2012 ha pubblicato il suo rapporto conclusivo [Pour un renouveau démocratique](#), concentrando l'attenzione sullo *status* e le immunità del Presidente della Repubblica, le modalità di presentazione delle candidature e di svolgimento della campagna elettorale per le elezioni presidenziali, su alcuni aspetti del sistema elettorale per le elezioni legislative e sul cumulo del mandato parlamentare con le funzioni ministeriali e con l'esercizio di incarichi di governo a livello locale. La Commissione ha inoltre affrontato la questione del miglioramento della rappresentatività del Senato, constatando che il corpo elettorale chiamato ad eleggere i senatori non consente una giusta rappresentazione delle collettività territoriali: in particolare si è rilevata la preponderanza della rappresentanza dei consigli municipali (circa il 95% del collegio elettorale) e, nell'ambito di tale categoria, la sovrarappresentanza dei poco popolati comuni rurali a discapito delle realtà urbane (circa 2/3 dei delegati rappresentano i comuni sotto i 10.000 abitanti, che contano solo la metà della popolazione). La Commissione ha inoltre evidenziato la discutibile compatibilità della presenza dei deputati nel collegio senatoriale con la missione costituzionale del Senato di specchio della realtà locale. Un ulteriore tema dibattuto dalla Commissione è quello riguardante il numero di senatori da eleggere con il sistema proporzionale²⁰⁵, considerato troppo esiguo per le seguenti ragioni: l'amplificazione degli effetti della logica maggioritaria dello scrutinio indiretto maggioritario; il non favorire l'accesso delle donne alla carica di senatore del ricorso al maggioritario, stante l'applicabilità dell'obbligo di alternanza uomo/donna alle sole liste presentate per la parte proporzionale;

²⁰⁵ Su 348 senatori, 168 sono stati eletti con sistema maggioritario (48%) e 180 con sistema proporzionale. La Commissione Jospin propone anche una cauta introduzione del sistema proporzionale anche nell'elezione dell'*Assemblée nationale*, prevedendo una quota del 10% di deputati eletti con scrutinio di lista a un turno, in una circoscrizione unica nazionale, senza soglia di sbarramento.

l'inapplicabilità al Senato - che non vota la fiducia al Governo e non può pronunciarsi in via definitiva nel procedimento legislativo - degli argomenti in difesa del maggioritario nell'elezione dei deputati, come la maggiore stabilità della maggioranza.

Nell'ottica del pieno riconoscimento dell'importanza delle funzioni elettive locali, del rinnovamento politico e della conciliabilità con gli accresciuti compiti parlamentari seguiti alla riforma del 2008, la Commissione - dopo aver constatato la diffusa titolarità da parte dei parlamentari di entrambe le assemblee²⁰⁶ di uno o più mandati locali e stante la mancata previsione nell'attuale regime di alcuna forma di incompatibilità tra mandato parlamentare ed esercizio di responsabilità esecutive locali - ha avanzato proposte dirette a:

- assicurare in Senato una più equa rappresentazione delle collettività territoriali, con ponderazione dei voti dei grandi elettori ed espunzione dei deputati dal collegio elettorale;
- estendere il ricorso allo scrutinio proporzionale a 255 senatori su 348 (73%);
- abbassare a 18 anni l'età per l'elettorato passivo anche al Senato;
- introdurre l'incompatibilità tra il mandato parlamentare e ogni altro mandato elettivo diverso dal mandato locale semplice.

Le menzionate proposte della Commissione Jospin, sulle quali si è sviluppato un ampio dibattito²⁰⁷, sono in parte confluite in alcuni progetti di legge governativi. In particolare, è stato approvato ed è quindi divenuto di recente legge²⁰⁸ il progetto relativo all'elezione dei senatori²⁰⁹, con il quale si è intervenuti sulla composizione del collegio elettorale: è stata scartata l'ipotesi del voto ponderato e si è optato per una maggiore rappresentazione dei comuni con oltre 30.000 abitanti, abbassando da 1.000 a 800 abitanti il divisore per la designazione di delegati supplementari. La legge ha inoltre esteso il metodo proporzionale ai dipartimenti in cui sono eletti almeno tre senatori: saliranno così a 255, dagli attuali 180, i senatori eletti con il proporzionale, contro 93 (ora 168) eletti con il maggioritario. Infine, la nuova legge non ha fatto propria la proposta di eliminare i deputati eletti dal collegio elettivo, a livello dipartimentale, dei senatori, optando invece per includervi anche i senatori uscenti.

E' divenuto altresì legge²¹⁰ il progetto²¹¹ relativo all'elezione dei senatori rappresentanti i francesi all'estero, sul quale il Governo aveva parimenti richiesto

²⁰⁶ Si tratta dell'82% dei deputati e del 77% dei senatori: di questi, il 59% dei deputati e il 58% dei senatori esercitano funzioni esecutive negli enti locali.

²⁰⁷ Da parte dei partiti di opposizione si è sottolineato come la proposta di aumentare il numero dei senatori eletti con il sistema proporzionale e di ridurre il peso dei comuni rurali all'interno del collegio dei grandi elettori sia funzionale all'attuale maggioranza di governo.

²⁰⁸ [Loi n° 2013-702 du 2 août 2013 relative à l'élection des sénateurs](#) (JO n. 179 del 3 agosto 2013).

²⁰⁹ *Projet de loi relatif à l'élection des sénateurs* (testo n. [377](#)), presentato dal Governo al Senato il 20 febbraio 2013.

²¹⁰ [Loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France](#) (JO n. 169 del 23 luglio 2013).

²¹¹ *Projet de loi relatif à la représentation des Français établis hors de France* (testo n. [376](#)), presentato al Senato il 20 febbraio 2013.

la procedura d'urgenza. Le nuove norme stabiliscono che del collegio elettorale senatoriale faccia parte anche un numero di *délégués consulaires* variabile in ragione della popolazione residente all'estero al 1° gennaio dell'anno di celebrazione delle elezioni; delegati da eleggere contestualmente ai consiglieri consolari, a suffragio universale e in ragione di 1 ogni 10.000 iscritti al registro dei Francesi residenti all'estero oltre i 10.000 (art. 40).

Rispetto invece al cumulo di mandati elettivi, presso il *Sénat* è *in itinere* un progetto di legge organica²¹² finalizzato ad estendere l'incompatibilità con il mandato parlamentare alle funzioni esecutive più importanti, come quelle di sindaco, di presidente e vicepresidente delle collettività territoriali e degli enti pubblici di cooperazione intercomunale a fiscalità propria, prevedendo che, in caso di rinuncia al seggio parlamentare, gli eletti possano essere sostituiti dai supplenti contestualmente eletti.

Per quanto concerne la **Germania**, si può affermare che una sostanziale riforma del *Bundesrat* sia stata compiuta con la riforma del federalismo tedesco del 2006, sebbene la struttura dell'organo sia rimasta sostanzialmente inalterata. Tale riforma, infatti, non ha solo ridisegnato i rapporti fra *Bund* e *Länder* attraverso un'attribuzione più puntuale delle rispettive competenze legislative, ma ha anche modificato i rapporti tra le Camere, ridimensionando gli esistenti poteri di veto mediante la riduzione delle leggi federali bisognose dell'approvazione del *Bundesrat*.

Con la riforma del 2006, le leggi federali ad approvazione obbligatoria del *Bundesrat* sono state:

- ridotte, mediante la modifica della disciplina delle leggi federali che prevedono attuazione amministrativa a carico dei *Länder* (articolo 84, primo comma GG);
- ampliate, tramite la revisione della disciplina delle leggi federali comportanti obblighi finanziari a carico dei *Länder* (articolato 104a, quarto comma GG);
- aumentate, mediante la previsione di nuove fattispecie conseguenti alla rimodulazione delle competenze *Bund-Länder*.

La diversa modulazione dei menzionati interventi ha comportato, nel complesso, una sostanziale riduzione delle leggi a consenso obbligatorio, di fatto dimezzandole. La riforma ha quindi determinato una chiara limitazione del potere di veto del *Bundesrat*, che in diversi momenti della vita politica tedesca era stato percepito come un ostacolo frapposto dai *Länder* alla realizzazione del programma del Governo federale, soprattutto ove si consideri che il *Bundesrat* non solo costituisce il contrappeso "regionale" al Governo centrale, ma di frequente esprime un diverso orientamento politico rispetto al *Bundestag*.

²¹² *Projet de loi organique interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur*, approvato il 9 luglio scorso dall'*Assemblée nationale* (testo n. [885](#)) ed ora all'esame del Senato.

Una delle fattispecie che più avevano dato origine alla denunciata ipertrofia delle leggi bicamerali "perfette", con l'intervento necessario ed insuperabile del *Bundesrat*, era quella delle leggi federali di disciplina dell'organizzazione degli uffici e della procedura amministrativa dei *Länder*, che spetta normalmente ai *Länder* stessi quando si tratta di dare esecuzione a leggi federali nelle materie di loro competenza. La modifica dell'articolo 84 GG: consente ancora al *Bund* di intervenire con propria legge; elimina la necessità dell'approvazione del *Bundesrat*; consente in tal caso ai *Länder* di legiferare in deroga; solo in casi eccezionali e per esigenze particolari di disciplina unificata, la legislazione federale - questa volta con il necessario consenso del *Bundesrat* - può avere carattere di inderogabilità. Come detto, però, il necessario assenso del *Bundesrat* è stato introdotto per le leggi federali la cui esecuzione comporta effetti finanziari negativi per i *Länder*.

E' stato calcolato che dal 1928 al 2006 siano stati pubblicati in **Irlanda** più di dieci rapporti ufficiali sulla riforma del Senato. Il più recente è stato pubblicato nell'aprile del 2004 da un'apposita sottocommissione del Senato stesso. Il rapporto, intitolato "[Report on Seanad Reform](#)" aveva raccomandato l'abolizione del sistema dei *panel* e l'elezione diretta di 32 componenti, nel convincimento che "l'introduzione di un elemento sostanziale di elezione popolare diretta al *Seanad* è probabilmente il passo più significativo che può essere preso sia per aumentare la legittimità del Senato, sia per coinvolgere e interessare il pubblico molto di più in ciò che il *Seanad* fa." Le iniziative prese del Governo dell'epoca con tutti i partiti per dar seguito alle proposte del *Report* non sembrano aver sortito apprezzabili effetti istituzionali.

Più radicalmente, l'attuale governo irlandese (composto da esponenti del *Fine Gael* e del partito laburista) ha presentato - nel marzo del 2011 - un vasto [programma](#) che comprende, nell'ambito di più articolate misure (anche di riforma costituzionale), una proposta di abolizione del *Seanad*. La proposta è supportata dai partiti della coalizione e dal *Sinn Féin*, mentre il *Fianna Fáil* ha annunciato che si opporrà al progetto, per sostenere piuttosto una proposta di riforma. Nel suo complesso il predetto programma è volto a dare una risposta - anche in termini di profonda revisione istituzionale - alla grave crisi economica e sociale che ha investito il Paese.

Nel giugno 2013 è stato pertanto presentato dal Governo il disegno di legge n. [63/2013](#), recante la trentaduesima modifica della Costituzione, che prevede l'abolizione del Senato e le conseguenti modifiche di coordinamento al testo costituzionale. Tale disegno di legge è stato approvato da entrambi i rami del Parlamento (al Senato è passato con 33 voti a favore e 25 contrari): come ogni revisione della Costituzione, la modifica sarà sottoposta a *referendum* popolare, convocato per il 4 ottobre 2013.

Nel **Regno Unito**, la modernizzazione e la democratizzazione della *House of Lords*, innanzi tutto attraverso la riforma della sua composizione, sono state

oggetto di ampio dibattito per molti anni. Nel 1999 il Governo laburista di Blair riuscì ad ottenere il risultato di far approvare l'*House of Lords Act* che sanciva l'abolizione della titolarità della carica per diritto ereditario. Si trattava di un primo passo sulla via della trasformazione di questa Camera in istituzione elettiva. L'anno dopo, nel 2000, fu pubblicato un Libro bianco del Governo (*Modernizing Parliament: reforming the House of Lords*) e fu insediata una Commissione per elaborare proposte di riforma da sottoporre, in una successiva fase, all'esame di un organo bicamerale incaricato di selezionare le proposte. Infatti le proposte governative, contenute in un secondo Libro bianco (*The House of Lords, completing the reform*) e le proposte elaborate in seno ai partiti Conservatore e Laburista per snellire e rendere elettiva la Camera alta, trasformandola in un Senato, furono oggetto dei lavori di un *Joint Committee on Lords reform* che vi dedicò due anni e produsse una relazione contenente una serie di opzioni alternative tra loro che prevedevano sia la possibilità di rendere completamente elettiva la Camera alta, prospettando vari sistemi elettorali per una diversa rappresentatività e una diversa composizione dell'organo, sia la possibilità di renderla solo parzialmente elettiva. Il Parlamento (sia la Camera dei comuni che la Camera dei Lords) si mostrò contrario alle varie soluzioni proposte e rimandò al Governo il compito di nuove iniziative. Il Governo Blair non era favorevole ad una seconda Camera perfettamente uguale alla prima e si mise al lavoro per un altro documento, un *consultation paper* dal titolo *Constitutional reform: next steps for the House of the Lords (2003)*. Tuttavia, di fronte all'opposizione di entrambe le Camere del Parlamento il progetto fu ufficialmente abbandonato nel 2004.

Durante la campagna elettorale del 2005 sia il Partito Laburista, sia il Partito Conservatore, sia i Liberal-democratici inserirono nei loro programmi la riforma della Camera dei Lords. All'inizio del 2007 il Governo pubblicò un nuovo Libro bianco: *The House of Lords: a Reform*, nel quale proponeva una seconda Camera con poteri e composizione diverse dalla Camera dei comuni; ridimensionata (540 membri), eletta direttamente con un sistema di liste aperte, e a composizione ibrida, dove almeno il 20% dei componenti risultasse nominato, non eletto, e quindi politicamente indipendente. Anche in questo caso la proposta governativa, dibattuta in Parlamento, non passò, soprattutto per l'opposizione dei *Lords*, che rigettavano l'opzione di trasformarsi in Camera elettiva anche solo parzialmente. Comunque il tema della riforma della *House of Lords* è entrato ampiamente nel progetto di riforma costituzionale presentato dal Governo nel 2009 che prevedeva la completa abolizione²¹³ del conferimento del titolo di Pari in base alla appartenenza all'aristocrazia, l'introduzione di norme circa i casi di dimissioni oppure di sospensione e di espulsione dei membri dalla *House of Lords*. L'atto fu approvato come *Constitutional reform and Governance Act*

²¹³ Ci si riferisce ai 92 *hereditary peers*, scelti per elezione tra i membri dell'aristocrazia, che ancora fanno parte della Camera alta britannica.

2010, ma le disposizioni riguardanti la *House of Lords* furono espunte dalla versione definitiva.

Una nuova proposta avanzata anche dal Governo attualmente in carica ([House of Lords reform Bill 2012](#)) ha incontrato una diffusa opposizione presso la Camera dei Comuni (causata, tra l'altro, dal timore che una *House of Lords* anche solo parzialmente elettiva potrebbe essere tentata di mettere in discussione la primazia dei Comuni) tanto che il 3 settembre 2012 il Governo ha ufficialmente ritirato la bozza del testo, rinviando ogni riforma sul tema alla prossima legislatura.

La [riflessione della dottrina](#) su questo lungo e complesso processo è stata assai ampia e riflette la articolazione delle analisi e delle proposte.

In **Romania**, dopo la revisione costituzionale del 2003 - che, come è noto, ha modificato l'impianto perfettamente bicamerale del Parlamento, introducendo, allo scopo di velocizzare l'*iter* legislativo, peculiari meccanismi di razionalizzazione che però hanno conservato al Senato rilevanti prerogative²¹⁴ - il Senato rumeno è stato di nuovo interessato da incisive proposte di riforma²¹⁵. Nel maggio 2008, il Presidente della Repubblica Băsescu ha istituito una commissione di analisi del sistema politico; illustrandone il documento conclusivo, il presidente ha sottolineato l'esigenza di una nuova riforma costituzionale, centrata sul sistema monocamerale. Ne è seguita la convocazione di un *referendum* consultivo ad opera del presidente²¹⁶, benché il Parlamento, riunitosi in seduta comune, seguendo la procedura prevista dall'articolo 90 della Costituzione, si pronunciasse con parere negativo sia sulla proposta di optare per un organo assembleare monocamerale, sia per la riduzione del numero dei parlamentari a 300. Nel *referendum*, svoltosi il 22 novembre 2009, contestualmente al primo turno delle elezioni presidenziali, è stato raggiunto il *quorum* previsto, con un'affluenza di circa il 51% degli aventi diritto, e la maggioranza dei voti è stata favorevole sia alla scelta monocamerale (72%), sia alla riduzione del numero dei parlamentari (83%). In seguito all'esito del *referendum*, il Governo ha adottato un progetto di legge costituzionale, presentato poi da Băsescu - in un testo sostanzialmente diverso - alla Corte costituzionale per il controllo preventivo di legittimità dell'iniziativa: nel contenuto, si riproponeva il passaggio dalla struttura bicamerale del Parlamento a quella monocamerale, con un numero di componenti non superiore a 300, ma si interveniva anche su altre parti della Costituzione, in particolare su alcuni aspetti

²¹⁴ Sul punto si veda il capitolo 4 di questa Parte II.

²¹⁵ Sull'argomento si veda: Daniel Bosioc, [Romania: verso il monocameralismo e la riduzione del numero dei parlamentari? Considerazioni sul progetto di legge di revisione costituzionale di iniziativa presidenziale e sulla sentenza della Corte Costituzionale n. 799 del 17 giugno 2011](#) in [www.Federalismi.it](#) e dello stesso autore, [Romania. I primi passi verso la revisione della Costituzione: l'istituzione della Commissione bicamerale e il rapporto del Forum costituzionale](#), *Ibidem*.

²¹⁶ Il corpo elettorale fu chiamato a pronunciarsi su due quesiti: 1) *E' favorevole ad un Parlamento monocamerale?* 2) *E' favorevole ad un Parlamento con un numero di componenti non superiore a trecento?*

relativi ai poteri presidenziali e al rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento²¹⁷. Tale vicenda va comunque inquadrata nell'acceso conflitto istituzionale apertosi tra il Primo Ministro Ponta e il Presidente Băsescu, che ha visto ben due tentativi - entrambi senza esito perché non confermati dal *referendum* popolare - di rimozione del Capo dello Stato: la crisi è stata peraltro superata, dopo le elezioni dell'autunno 2012 e la conferma del governo guidato da Ponta, con un accordo formalmente sottoscritto da entrambe le parti.

La fine della legislatura senza che il predetto progetto di riforma costituzionale fosse approvato dal Parlamento, e le nuove elezioni del dicembre 2012, non hanno comunque comportato la chiusura del dibattito. Nel febbraio 2013 è stata costituita una [Commissione bicamerale](#) incaricata di elaborare una proposta di legge di revisione costituzionale ai fini della successiva presentazione da parte del prescritto numero di deputati o senatori. Il lavoro della Commissione è stato coadiuvato dal *Forum* Costituzionale, struttura tecnica di supporto con il compito di coinvolgere la società civile sui principali temi della riforma, il cui [Rapporto finale](#)²¹⁸ è stato pubblicato il 1° giugno 2013. Le linee direttrici del Rapporto, per la parte concernente i poteri dello Stato, sono il ridimensionamento dei poteri del Presidente (in particolare quelli concernenti la designazione del candidato alla carica di Primo Ministro, la nomina e revoca dei ministri, la partecipazione alle sedute del governo), la costituzionalizzazione del numero dei membri del Parlamento e la contestuale riduzione degli attuali 588, l'introduzione dell'istituto della sfiducia costruttiva e individuale, la limitazione del ricorso alla questione di fiducia nel procedimento legislativo e l'introduzione di limiti più stringenti alla decretazione d'urgenza. Relativamente alla struttura del Parlamento, il Rapporto mantiene il bicameralismo, pur prevedendo la possibilità di una diversa configurazione del Senato quale Camera delle regioni o degli interessi socio-economici del Paese. Quanto alle competenze, si riservano al Senato quelle in materia di ratifica di trattati e accordi internazionali, di difesa e sicurezza nazionale, di governo locale e delle autonomie regionali, nonché la funzione di controllo sulle attività del Governo. Su tali proposte dovrà pronunciarsi la Commissione bicamerale.

Anche in **Spagna** la legislatura in corso ha visto la ripresa dei tentativi diretti ad una riforma della Camera alta. Il 22 febbraio 2012 il Senato ha approvato all'unanimità una [mozione](#)²¹⁹ per la costituzione, in seno alla Commissione del Regolamento, di un [Comitato di studio](#) formato da 9 senatori, incaricato di

²¹⁷ Sui contenuti del progetto di legge di revisione costituzionale, si veda Daniel Bosioc, [Romania: verso il monocameralismo](#), cit., pag. 20 e sgg.

²¹⁸ Disponibile solo in rumeno.

²¹⁹ La mozione, scaturita da una precedente interpellanza, è stata presentata dal Gruppo Parlamentare Socialista (doc. n. 671/000002/0001) e modificata sulla base di emendamenti proposti dal Gruppo Parlamentare Popolare (doc. n. 671/000002/0002), infine votati da tutti i gruppi parlamentari del Senato (doc. n. 671/000002/0003). Per approfondimenti, si veda la relativa documentazione: <http://www.senado.es/web/actividadparlamentaria/iniciativas/detalleiniciativa/documentos/index.html?legis=10&id1=671&id2=000002> e il [dibattito](#).

redigere e presentare, entro l'estate 2013, una relazione sulle riforme necessarie a rafforzare la funzione territoriale del Senato e a dotare di maggiore equilibrio il sistema bicamerale delle *Cortes*, concentrando l'attenzione sulla trasformazione del Senato in camera di prima lettura per le iniziative legislative in materia di autonomie, in particolare quelle riguardanti il modello di funzionamento dello Stato delle Autonomie, le iniziative di riforma degli statuti di autonomia, quelle concernenti il finanziamento degli enti territoriali e la cessione di tributi, così come le leggi-quadro, di trasferimento o delega e di armonizzazione di cui all'art. 150 [Cost.](#), oltre che le iniziative legislative in materia di organizzazione e finanziamento degli enti locali. Il Comitato dovrà inoltre vagliare le riforme necessarie ad assicurare un più incisivo intervento del Senato sulle proposte di legge discusse in prima lettura dal Senato medesimo, di rilevante incidenza autonoma o locale e di quelle provenienti dalle Assemblee delle Comunità Autonome.

In questo modo si intende realizzare una riforma già invano tentata nelle precedenti legislature e volta a dare compiuta attuazione al disegno del Costituente, qualificando il Senato quale effettiva Camera di rappresentanza territoriale e superando l'attuale assetto che lo qualifica piuttosto come mera camera di riflessione o di seconda lettura.. In effetti, la questione della riforma del Senato accompagna il dibattito costituzionale spagnolo fin dall'entrata in vigore della Costituzione, come di recente ricordato dal Presidente del Senato Pío García-Escudero Márquez in un [discorso](#) tenuto all'Università Cattolica di Valenza sulle prospettive di modifica della Camera Alta. Una vera e propria "fissazione riformista" l'ha definita il Presidente, rispetto alla quale - ha egli stesso rilevato - la riforma regolamentare del 1994, con l'introduzione del dibattito annuale sullo Stato delle Autonomie e della Commissione Generale delle Comunità Autonome, pur "nata con le migliori intenzioni, segnatamente quella di stimolare l'integrazione delle Comunità nella formazione della volontà del Senato" non ha sortito gli effetti sperati, dal momento che sinora il dibattito ha avuto luogo appena tre volte e la Commissione appare quale "organo manifestamente sottoutilizzato, che ha suscitato poco interesse tra gli esecutivi delle Comunità Autonome". Risale al 1996 il successivo tentativo di riforma, quando il Senato, istituì una Commissione per lo studio della propria riforma: i lavori della Commissione durarono circa due anni e si conclusero con un sostanziale accordo sulla revisione delle funzioni dell'organo, con una proposta che venne successivamente ripresa dal Consiglio di Stato per elaborare il [parere](#) del 2006 sulla proposta di riforma avanzata l'anno precedente dal Governo Zapatero, formatosi dopo la vittoria elettorale del marzo 2004²²⁰. Per ciascuno di essi il Consiglio di Stato predispose diverse opzioni e nel febbraio 2006 pubblicò

²²⁰ Il 4 marzo 2005, infatti, il Consiglio dei Ministri inviava al Consiglio di Stato una proposta di riforma costituzionale riguardante i seguenti 4 punti per ottenerne il parere: eliminazione della linea ereditaria maschile nella successione al trono; menzione costituzionale del processo di integrazione europea; inserimento dell'elenco delle Comunità Autonome in Costituzione; riforma del Senato.

il parere²²¹, relativo, per la parte che qui interessa, ai profili riguardanti i poteri del Senato e la composizione, la sua posizione in seno alle *Cortes* e le conseguenze sistematiche della sua riforma per l'impianto costituzionale complessivo. Si ricorda che la "proposta Zapatero" si articolava sui seguenti livelli di adeguamento: riformare le funzioni della Camera Alta in relazione alle materie di competenza, al grado di partecipazione legislativa, al ruolo delle Comunità Autonome e alle relazioni con gli altri organi costituzionali; riformarne la composizione per assicurare un'articolazione effettiva per gli interessi territoriali; rielaborarne la posizione istituzionale nell'esercizio delle sue funzioni di Camera effettivamente territoriale all'interno delle *Cortes*.

Dalla relazione del Consiglio di Stato emersero le seguenti linee generali, volte in primo luogo a suggerire una nuova composizione del Senato, sganciato dalla dimensione provinciale e ancorato direttamente alle Comunità Autonome, in misura proporzionale alla popolazione e in subordine al numero di province, con una preferenza per l'elezione popolare diretta dei senatori o, in subordine, un'elezione mista, prevalentemente da parte delle assemblee regionali con alcuni senatori eletti direttamente. In secondo luogo si evidenziò l'esigenza di mutare la natura dell'organo, accentuandone il ruolo di Camera territoriale anziché di riflessione, rendendolo organo permanente a rinnovo parziale successivo in occasione delle elezioni delle assemblee delle Comunità Autonome. In terzo luogo si sottolineò l'opportunità di accentuarne la funzione concertativa, pur non intaccandone la natura parlamentare, con la conseguenza di non sostituirlo agli organi intergovernativi, ma di prevedere forme di coordinamento con il sistema delle conferenze. Infine si ravvisò l'esigenza di implementarne la funzione conciliativa e la specializzazione, attraverso la modifica dei poteri di veto, l'introduzione di una commissione di conciliazione e la previsione di diverse procedure per l'*iter* legislativo che ne privilegino il ruolo in determinate materie.

La **Polonia** e i **Paesi Bassi**, invece, nella forte diversità dei due contesti, possono in qualche modo rappresentare, in una schematizzazione che non vuole considerare la complessità degli argomenti, due opposti risultati nella riflessione sulle funzioni e sulla partecipazione al processo legislativo dei rispettivi senati: se da parte polacca, infatti, il ruolo più debole rispetto alla Camera bassa ha talvolta indotto a riflettere sulla sua "debolezza", anche in vista di una sua abolizione (il grado massimo della riforma), in Olanda è stata spesso sottolineata la necessità delle funzioni di equilibrio e di riflessione attualmente svolte dalla Camera alta, finalizzate al miglioramento della qualità della legislazione²²².

²²¹ Estratti del Parere riguardanti la riforma del solo Senato sono disponibili nel seguente dossier di documentazione del Servizio Studi del Senato, al quale si rinvia per ulteriori approfondimenti sulla proposta di riforma del Senato del 2006: [Il parere del Consejo de Estado sulla riforma del 'Senado' in Spagna, novembre 2006, n. 64, XV Legislatura.](#)

²²² Così ad esempio Yvonne Timmerman-Buck, Presidente del Senato olandese, nel suo intervento all'incontro straordinario dell'Associazione dei Senati d'Europa, settembre 2006 (<http://www.senateurope.org/eng/28092006.html>), che insiste molto sulla qualità della legislazione e sulla

In **Austria** le prospettive di riforma del *Bundesrat* si intrecciano al dibattito sull'assetto federale dello Stato, ma finora hanno avuto risultati limitati. L'esigenza di una profonda rivisitazione istituzionale ha avuto una sua importante espressione nell'istituzione, nel maggio 2003, di una apposita Convenzione per la revisione della Costituzione, con il mandato di predisporre un progetto di riforma entro il dicembre 2004. I lavori della Convenzione si sono bloccati molto presto a causa degli stessi veti politici che avevano precedentemente portato al fallimento alcuni progetti in sede parlamentare. Nel giugno 2005 il Parlamento ha insediato una Commissione speciale col compito di riprendere in mano i risultati della Convenzione, senza però raggiungere apprezzabili risultati²²³. Si stenta ancora ad individuare un progetto di riforma condiviso, sebbene si riconosca unanimemente, nel dibattito politico e dottrinale, la sostanziale incapacità del *Bundesrat* di svolgere la funzione costituzionale di rappresentanza delle istanze dei *Länder*. In assenza dell'auspicata riforma, pertanto, il destino del *Bundesrat* sembra quello di una costante e progressiva marginalizzazione dal circuito politico.

partecipazione dell'Olanda alla UE, sebbene la Camera alta sia eletta dai Consigli municipali e potrebbe quindi sviluppare anch'essa una specifica "vocazione" territoriale relativamente alla suddivisione dei Paesi Bassi in Stati provinciali.

²²³ Nella Relazione finale sono riportate le varie ipotesi di riforma dei poteri e della composizione del *Bundesrat* sulle quali si era dibattuto senza giungere ad un progetto unanimemente accettato. Con riguardo ai poteri, si proponeva da una parte il coinvolgimento del *Bundesrat* nel processo legislativo in una fase antecedente a quella attualmente prevista, per cui *Bundesrat* e *Nationalrat* avrebbero dovuto occuparsi simultaneamente e parallelamente del medesimo disegno di legge. Si erano anche esaminate le soluzioni di un ampliamento del diritto di veto della seconda Camera o del riconoscimento del diritto di assenso in alcune materie. Riguardo alla scelta dei componenti erano state avanzate le ipotesi di un'elezione degli stessi da parte dei governi dei *Länder* o di un'elezione diretta o l'attribuzione delle modalità di scelta all'autonomia degli Stati membri. Si era valutata anche la possibilità di richiedere che i membri del *Bundesrat* fossero anche membri dei Consigli regionali al fine di rafforzare il legame istituzionale fra seconda Camera e le regioni in essa rappresentate. Con riguardo alla rappresentanza numerica dei *Länder* si era dibattuto se prevederla in numero paritario o in misura meno differenziata rispetto alla attuale. Con riferimento alle caratteristiche del mandato ci si è interrogati se fosse possibile un mandato vincolato *in toto* o piuttosto un mandato vincolato solo per determinate materie. Una proposta minoritaria prevedeva anche la conversione del *Bundesrat* in Camera dei *Länder* e dei Comuni.

Ultimi dossier del Servizio Studi

XVII LEGISLATURA

<u>43</u>	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 890 Conversione in legge del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76, recante primi interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di Imposta sul valore aggiunto (IVA) e altre misure finanziarie urgenti - Sintesi per l'Aula
<u>44/I</u>	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 974 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, recante disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia - Vol. I (Sintesi e artt. 1-27) - Ed. provvisoria
<u>44/II</u>	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 974 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, recante disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia - Vol. II (Sintesi e artt. 28-85) - Ed. provvisoria
<u>45</u>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 974 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, recante disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia" - Sintesi degli emendamenti approvati e dei relativi articoli - Ed. provvisoria
<u>46</u>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 896-B "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° luglio 2013, n. 78, recante disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena"
<u>47</u>	Schede di lettura	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 958 - Misure di semplificazione degli adempimenti per i cittadini e le imprese e di riordino normativo
<u>48</u>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 110 "Delega al Governo per la riforma del sistema sanzionatorio"
<u>49</u>	Schede di lettura	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1014 "Conversione in legge del decreto-legge 8 agosto 2013, n. 91, recante disposizioni urgenti per la tutela, la valorizzazione e il rilancio dei beni e delle attività culturali e del turismo" - Edizione provvisoria
<u>50</u>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1015 "Conversione in legge del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, recante disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni"
<u>51</u>	Dossier	Sistemi elettorali: Spagna
<u>52</u>	Dossier	Sistemi elettorali: Francia
<u>53</u>	Dossier di documentazione	Prospezioni di idrocarburi: esperienze italiane, europee ed internazionali

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico PDF su Internet, all'indirizzo www.senato.it, seguendo il percorso: "Leggi e documenti - dossier di documentazione - Servizio Studi - Dossier".