

XVII legislatura

Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti

Parte I: i Paesi

luglio 2013
n. 36/I



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

luglio 2013
n. 36/I

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
LE CAMERE ALTE NEI SINGOLI PAESI.....	19
Austria	21
Belgio	29
Bosnia-Erzegovina	41
Francia.....	49
Germania	63
Irlanda.....	75
Paesi Bassi.....	83
Polonia.....	91
Regno Unito	99
Repubblica Ceca.....	107
Romania	115
Russia	125
Slovenia.....	133
Spagna	139
Svizzera	153
Stati Uniti d'America.....	157

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 Croatia (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.*

LE CAMERE ALTE NEI SINGOLI PAESI

AUSTRIA

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:

		Gruppi politici			
Länder	Seggi nel Bundesrat	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

Länder	Seggi nel Bundesrat	Gruppi politici			
		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).

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 *Land* 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 possono 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.

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.

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.

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.

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 presentare 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.

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.

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.

BELGIO

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. 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.

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).

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.](#)).

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.

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.

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”.

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".

BOSNIA-ERZEGOVINA

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.

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. 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.

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).

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.

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.

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*.

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.

FRANCIA

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

2. Elezioni

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

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.

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

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.

decenni. Pertanto, nel 2003 sono state adottate le leggi nn. [2003-696](#)³¹ e [2003-697](#)³² 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 Guadalupa³³, la legge organica n. [2007-223](#)³⁴ 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'estero³⁵.

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 componente di gran lunga prevalente in termini numerici e, quindi, anche di peso politico - dai consiglieri municipali e loro delegati. La composizione del collegio

³¹ *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.*

³² *Loi n° [2003-697](#) du 30 juillet 2003 portant réforme de l'élection des sénateurs.*

³³ *Loi n° [2007-224](#) du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer.*

³⁴ *Loi organique n° [2007-223](#) du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer.*

³⁵ 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.

elettorale è particolarmente complessa³⁶: 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 2011³⁷ dai precedenti 30³⁸). In merito alle condizioni di eleggibilità e di incompatibilità, esse sono le stesse dei deputati.³⁹ 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 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

³⁶ 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.

³⁷ *Loi organique n° 2011-410 du 14 avril 2011 relative à l'élection des députés et sénateurs.*

³⁸ La legge n° [2003-696](#) aveva già portato l'età minima per essere eletto senatore a 30 anni dai precedenti 35.

³⁹ 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.

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 senatori⁴⁰, 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)⁴¹.

Le modifiche introdotte nel 2003 sono state dirette a riequilibrare la suddivisione tra maggioritario e proporzionale. In precedenza una legge del 2000⁴², 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'Assemblea 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 genere⁴³, 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.

⁴⁰ Si tratta di 30 dipartimenti (metropolitani e d'oltre mare).

⁴¹ Si veda alla seguente url: http://www.senat.fr/senatoriales_2011/en_savoir_plus.html#c549595 un esempio di applicazione del quoziente elettorale.

⁴² *Loi n. 2000-641 du 10 juillet 2000 relative à l'élection des sénateurs.*

⁴³ *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.*

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 permanenti⁴⁴. 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 europei⁴⁵; 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 proporzionale⁴⁶.

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 assume i pieni poteri con la nomina da parte del Presidente della Repubblica: la

⁴⁴ 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.

⁴⁵ Costituzionalizzata con la legge n. [2008-724](#) (cfr. art. [88-4](#), ultimo comma, Cost.)

⁴⁶ Anche l'esistenza della commissioni d'inchiesta è stata costituzionalizzata con la legge n. [2008-724](#) (cfr. art. [51-2](#) Cost.)

sussistenza del rapporto di fiducia con l'Assemblea nazionale si presume fino a prova contraria.

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 Senato⁴⁷ 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).

4.2. 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 2011⁴⁸ 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).

⁴⁷ Il *Sénat* approva tali leggi nell'arco di 15 giorni.

⁴⁸ 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 regolamentari⁴⁹ 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 giustizia⁵⁰; 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,

⁴⁹ 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.

⁵⁰ 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.

4.3. 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 commissione⁵¹ 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 rilevanti⁵²; 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).

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

⁵¹ Per approfondire, si veda la pagina dedicata sul sito del Senato, alla url: <http://www.senat.fr/europe/cae-presgen.html>

⁵² 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 proporzionale⁵³, 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 assemblee⁵⁴ 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 vivace⁵⁵, sono confluite in parte in alcuni progetti di

⁵³ 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.

⁵⁴ 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.

⁵⁵ 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 senatori⁵⁶, 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 legge⁵⁷, 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 organica⁵⁸ 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.

⁵⁶ *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.

⁵⁷ *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.

⁵⁸ *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.

GERMANIA

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 2006⁵⁹ 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 materia⁶⁰.

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

⁵⁹ *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.

⁶⁰ 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

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*⁶¹ - 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

⁶¹ 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 motivi⁶². 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 vincolo⁶³, insieme alla prassi delle direttive impartite dal rispettivo governo, tendenzialmente spostano il centro delle decisioni dal *Bundesrat* ai governi dei *Länder*.

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

⁶² 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.

⁶³ 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 settimane⁶⁴. 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 commissioni⁶⁵. 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 governi⁶⁶. 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*.

⁶⁴ 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.

⁶⁵ 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

⁶⁶ 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.

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*.

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 legislative⁶⁷.

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*

⁶⁷ 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.

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*.

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 23⁶⁸, 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.

⁶⁸ 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. 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 dimezzandole⁶⁹: la riforma, sul punto, è quindi andata a limitare

⁶⁹ 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.

IRLANDA

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.

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'Irlanda⁷⁰;

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 culturali⁷¹. 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.

⁷⁰ 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

⁷¹ 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.

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.

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.

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.

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.

4.3. Funzioni nei rapporti con l'Unione Europea

Per la trattazione degli affari relativi dell'Unione Europea il Parlamento irlandese si avvale di due Commissioni bicamerali, dove prevalgono numericamente i deputati.

Quattro senatori fanno parte del *Joint Committee on EU Scrutiny*, competente per l'esame di proposte legislative dell'UE e per l'indirizzo nei confronti del governo per la posizione sul negoziato a livello di Consiglio UE. La *Joint Committee on European Union Affairs* - composta da 16 componenti, di cui 5 senatori - trova la sua base giuridica nell'[European Union \(Scrutiny\) Act](#) 2002 che sancisce un obbligo di informazione del Governo nei confronti di entrambe la Camere.

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 2013.

PAESI BASSI

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 politiche⁷². 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

⁷² 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

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.

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.

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

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.

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.

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.

5. Proposte di riforma

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

POLONIA

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](#)

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.

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 e 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".

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 abilitati⁷³ ad esperire un ricorso di fronte alla Corte Costituzionale affinché questa giudichi sulla conformità di una legge o di un trattato internazionale alla Costituzione.

4.1. Funzioni e poteri nel procedimento legislativo

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

⁷³ 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.

- iniziativa legislativa;
- 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 componenti⁷⁴. 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 senatori⁷⁵. 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

⁷⁴ Cfr. articolo 29 del [Regolamento della Dieta](#).

⁷⁵ Cfr. articolo 76 del [Regolamento del Senato](#).

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.

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 rimuoverle⁷⁶.

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

⁷⁶ 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.

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.)⁷⁷; due senatori come membri del Consiglio Nazionale della Magistratura (art. 187 Cost.).

⁷⁷ Il Consiglio di Politica Monetaria è un organo della Banca Nazionale Polacca.

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.

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.

REGNO UNITO

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.

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.

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.

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.

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*.

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.

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*⁷⁸). 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

⁷⁸ 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'.

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* ne 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.

REPUBBLICA CECA

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 Repubblica⁷⁹ 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;

⁷⁹ 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.

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.

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.⁸⁰

Le Commissioni sono sei.⁸¹

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.

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.

⁸⁰ 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).

⁸¹ 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).

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. 38, 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*.

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.

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.

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.

ROMANIA

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

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%).

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.

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.

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 organica⁸² presentati dal Governo in materie espressamente elencate⁸³. 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

⁸² 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.

⁸³ 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.

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).

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.

5. Proposte di riforma

Dopo la revisione costituzionale del 2003, il Senato rumeno è stato di recente di nuovo interessato da incisive proposte di riforma⁸⁴. 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 presidente⁸⁵, 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 Parlamento⁸⁶. La Corte Costituzionale, nella sentenza n. 799 del 17 giugno 2011, ha riconosciuto al Presidente della Repubblica la piena libertà di

⁸⁴ 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*.

⁸⁵ 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?*

⁸⁶ 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](#)⁸⁷ 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.

⁸⁷ Disponibile solo in rumeno.

RUSSIA

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.

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.⁸⁸

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 federale⁸⁹: l'articolo 98 della Carta stabilisce che i membri del Consiglio

⁸⁸ 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 Consiglio⁹⁰.

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 sciogliono 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.

3. Organizzazione

Il Consiglio della Federazione è creato e strutturato secondo un principio apertistico 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*")⁹¹. 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

⁸⁹ 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).

⁹⁰ 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.

⁹¹ 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.

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.

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.

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.

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.

SLOVENIA

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

5. Proposte di riforma

Non risultano proposte di modifica nel dibattito recente.

SPAGNA

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 elezioni⁹² 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](#):

⁹² 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) ⁹³	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 2007⁹⁴, che impone nelle candidature di lista una composizione equilibrata tra uomini e donne.

Quanto al Congresso dei deputati, nelle ultime elezioni generali⁹⁵ 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 Democracia⁹⁶; 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 Ciudadano⁹⁷) e GBAI (Geroa Bai⁹⁸).

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

⁹³ 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.

⁹⁴ [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.

⁹⁵ Alla seguente URL è possibile consultare i risultati elettorali per il Congresso dei deputati: http://elecciones.mir.es/resultadosgenerales2011/99CG/DCG99999TO_L1.htm

⁹⁶ Partito fondato nel 2007 e nato dalla fuoriuscita di alcuni esponenti politici dal PSOE.

⁹⁷ Partito di centro-destra fondato il 18 gennaio 2011 come scissione del Partito Popolare del Principato delle Asturie.

⁹⁸ 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.

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 Congresso⁹⁹) 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 modificata¹⁰⁰.

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 circoscrizioni¹⁰¹.

⁹⁹ 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.

¹⁰⁰ Da ultimo con le seguenti Leggi Organiche: [8/2010](#), [2/2011](#), [3/2011](#) e [7/2011](#).

¹⁰¹ 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 variabile¹⁰². 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*¹⁰³; 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.

¹⁰² 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).

¹⁰³ 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.

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 sessione¹⁰⁴ 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](#)¹⁰⁵; 1 all'interno del [Gruppo Parlamentare Socialista](#)¹⁰⁶ e 1 in seno al [Gruppo Misto](#)¹⁰⁷. 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

¹⁰⁴ 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.

¹⁰⁵ 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.

¹⁰⁶ Si tratta del Gruppo Territoriale 'Socialisti di Andalusia', formato da 14 senatori.

¹⁰⁷ 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 Giunta 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.

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.

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 Generales* '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 osservato - 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'esame¹⁰⁸.

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.

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](#)

¹⁰⁸ 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.

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)¹⁰⁹ in cui il Governo centrale e le Comunità Autonome esaminano le questioni inerenti all'Unione Europea¹¹⁰. Si ricorda, inoltre, (*cf.* il par. 3) che il Senato è chiamato, con parte dei suoi membri, allo svolgimento delle funzioni connesse all'attività

¹⁰⁹ Ex *Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas* (CARCE).

¹¹⁰ 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](#)¹¹¹ 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.

5. Proposte di riforma

Il 22 febbraio 2012 il Senato ha approvato all'unanimità una [mozione](#)¹¹² 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

¹¹¹ Titolare della cattedra di Diritto costituzionale all'Università di Valenza.

¹¹² 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 Stato¹¹³ 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 parere¹¹⁴, 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

¹¹³ Le cui attribuzioni erano appena state modificate in tal senso con [Legge organica n. 3/2004](#).

¹¹⁴ 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.

SVIZZERA

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.

2. Elezioni

Il Consiglio nazionale 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, 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.

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.

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.

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.

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.

5. Proposte di riforma

Attualmente non risultano proposte di riforma della Camera alta.

STATI UNITI D'AMERICA

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 voci 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.

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.

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 commissioni¹¹⁵.

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.

¹¹⁵ 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.

4. Funzioni e poteri

Il Parlamento ha poteri legislativi, di indirizzo, di controllo, e concorre alla ratifica di trattati internazionali e di nomine.

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.

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.

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.

Ultimi dossier del Servizio Studi

XVII LEGISLATURA

<u>25</u>	Dossier	Disegni di legge AA.SS. nn. 316 e 728 Abrogazione dei commi 13, 14 e 15 dell'articolo 14 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, in materia di transito del personale docente dichiarato permanentemente inidoneo e di insegnanti tecnico-pratici nei ruoli di personale amministrativo, tecnico ed ausiliario (ATA)
<u>26</u>	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 843 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 maggio 2013, n. 54, recante interventi urgenti in tema di sospensione dell'imposta municipale propria, di rifinanziamento di ammortizzatori sociali in deroga, di proroga in materia di lavoro a tempo determinato presso le pubbliche amministrazioni e di eliminazione degli stipendi dei parlamentari membri del Governo"
<u>27</u>	Dossier	Verso la decima Commissione antimafia
<u>28</u>	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 783 Conversione in legge del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 63, recante disposizioni urgenti per il recepimento della direttiva 2010/31/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 maggio 2010, sulla prestazione energetica nell'edilizia per la definizione delle procedure d'infrazione avviate dalla Commissione europea, nonché altre disposizioni in materia di coesione sociale - Sintesi per l'Aula
<u>29</u>	Documentazione di base	Documentazione in materia di violenza contro le donne
<u>30</u>	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 587 Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2013 - Sintesi per l'Aula
<u>31</u>	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 588 Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2013 Sintesi per l'Aula
<u>32</u>	Dossier	Verso il Consiglio Europeo di dicembre 2013 sulla difesa: contributi di <i>stakeholders</i> Ed. provvisoria
<u>33</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
<u>34</u>	Dossier	RIFORMA COSTITUZIONALE: il procedimento. Il disegno di legge proposto dalla Commissione Affari costituzionali del Senato (A.S. nn. 813 e 343-A)
<u>35</u>	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 896 "Conversione in legge del decreto-legge 1° luglio 2013, n. 78, recante disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena"

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".