UNIVERSITÀ DEGLI STUDI FIRENZE

ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE PARLAMENTARI

Seminario di studi e ricerche parlamentari

«Silvano Tosi»

Ricerca 2015

«Il Parlamento bicamerale. Cinque esperienze a confronto»

a cura di

Paolo Caretti e Massimo Morisi

giugno 2015

Sommario

Introduzione alla Ricerca	I - VII
I. L'Italia.	1 - 104
II. La Spagna.	105 - 166
III. La Francia.	167 - 256
IV. La Germania.	257- 324
V. L'Austria.	325- 381

Introduzione alla Ricerca

1. In un anno che si presentava all'inizio, e tuttora si presenta, come un anno "costituente", con al centro delle proposte che puntano proprio ad una profonda trasformazione del Parlamento, principale oggetto di studio dei corsi del Seminario, la scelta del tema da assegnare ai frequentanti come lavoro di ricerca non poteva non cadere sul contenuto di tali proposte, da mettere a confronto con altre formule bicamerali adottate da Paesi a noi vicini.

   L'attenzione si è dunque rivolta innanzitutto al nostro sistema caratterizzato da un bicameralismo c.d. "eguale e perfetto", nel quale le Camere, espressione entrambe dell'intero corpo elettorale nazionale, sono titolari degli stessi identici poteri, sia sul piano dell'esercizio della funzione legislativa, sia sul piano dell'esercizio dei poteri di controllo nei confronti dell'operato del Governo, cui entrambe votano la fiducia, al momento della sua entrata in carica.

   E' noto che questa formula bicamerale, oggi troppo sbrigativamente bollata come un'anomalia, come un esempio di cattiva ingegneria costituzionale, ha viceversa la sua ragion d'essere nel compromesso tra due tesi contrapposte: quella favorevole al monocameralismo e quella favorevole ad un bicameralismo in qualche modo differenziato, se non nei poteri attribuiti alle due Camere, quanto meno nel sistema elettorale (che avrebbe dovuto differenziare il tipo di rappresentanza delle due Camere: dalla proposta di farne una Camera delle categorie del mondo del lavoro a quella di

farne una Camera rappresentativa degli interessi locali e regionali) e nella durata. Tutto questo dibattito, alla fine si tradusse in quell'inciso dell'art. 57 che molto genericamente allude ad un'elezione del Senato " a base regionale" e nell'originaria previsione di una durata di cinque anni per la Camera dei Deputati e di sei per il Senato. Ma, è altrettanto noto che entrambi questi elementi di differenziazione sono stati successivamente sostanzialmente neutralizzati: l'elezione su base regionale fu congegnata dalle leggi del 1957 in modo che, salvi casi rarissimi, nessun senatore veniva eletto nei collegi uninominali regionali (troppo alta la maggioranza richiesta) e tutti i voti espressi a livello regionale confluivano in un unico collegio nazionale e l'assegnazione dei seggi avveniva secondo il sistema proporzionale, in vigore per la Camera; quanto alla durata delle due Camere, essa fu parificata a cinque anni dalla legge cost. n.2/1963. Così, ciò che restò furono due assemblee politiche, entrambe rappresentative dell'intero corpo elettorale nazionale e con gli stessi identici poteri. Un'anomalia? Un errore, frutto di una scarsa cultura istituzionale? Nemmeno per sogno. La nostra formula bicamerale era quella che più di ogni altra, discussa in Assemblea costituente, poteva svolgere una funzione di garanzia nei confronti delle maggiori forze politiche in campo, alle soglie della prima campagna elettorale repubblicana e nell'incertezza degli equilibri politi che essa avrebbe determinato. Di qui l'idea, poi risultata vincente, di poter giocare su due tavoli in modo da evitare lo strapotere delle maggioranze che si sarebbero via via formate.

Oggi, si ritiene che quella funzione di garanzia non sia più necessaria, per il mutato quadro internazionale e nazionale, per un rafforzamento delle nostre istituzioni democratiche, per il venir meno di contrapposizioni di tipo ideologico. Non solo, ma è diventata prevalente la tesi per cui i vincoli comunitari di cui certo i costituenti non potevano aver contezza, richiedono un'accelerazione dei tempi di decisione delle nostre istituzioni, con la conseguente esigenza di intervenire là dove le procedure decisionali appaiono lunghe e defatiganti, senza un ragionevole motivo. Non si può né si vuole qui entrare in simile dibattito che ci porterebbe troppo lontano, ma occorre comunque ricordare che, nel primo trentennio della storia repubblicana, è stata proprio questa "anomalia" a consentire il rafforzarsi della nostra debole democrazia e ad avviare, a partire dai primi anni '70, una stagione di riforme del nostro tessuto normativo (ancora molto tributario del passato precostituzionale) che successivamente non avrà alcuna replica significativa.

Ma, detto questo, va anche sottolineato che proprio la modifica del nostro bicameralismo è stato uno dei temi al centro di quella lunga riflessione sulla riforma

della Costituzione che prende avvio negli anni ’80: i documenti presentati da tutti i Comitati e le Commissioni bicamerali istituiti a questo scopo (fino alla Commissione presieduta dall’onorevole D’Alema), nonché la stessa relazione presentata dalla Commissione per la riforma della Costituzione, istituita dal Governo Letta nel 2013, appaiono pienamente consapevoli dell’esigenza di tale modifica, divergendo semmai sulle soluzioni da adottare. Sono tutte ipotesi che intendono mantenere il bicameralismo ma che puntano, in vario modo, ad una formula che differenzi composizione, tipo di rappresentanza e poteri delle due Assemblee. In questo contesto, anche sul piano scientifico, comincia a rafforzarsi l’idea che questo obiettivo di differenziazione non possa che passare dalla presa in considerazione di un’altra esigenza, ossia quella di inserire a livello parlamentare una rappresentanza (il nuovo Senato) dei governi regionali e locali, analogamente a quanto previsto in tutti i Paesi europei nei quali il principio autonomistico ha trovato spazio nella Costituzione e ha finito per fungere da elemento fondamentale della struttura dello Stato. Una tendenza quest’ultima che si è rafforzata soprattutto dopo la riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione del 2001, la quale, nel valorizzare al massimo la potestà legislativa regionale, si sarebbe dovuta completare con l’inserimento nella seconda Camera di rappresentanti delle Regioni non solo in funzione di confronto sulle linee dell’indirizzo politico nazionale, ma come elemento per prevenire il contenzioso (inevitabile) sull’interpretazione dei confini tra competenza statale e regionale, al di là delle mere dizioni testuali degli “elenchi” di materie.

Insomma, da tempo il tema della riforma della seconda Camera ha incrociato quello del ruolo delle autonomie, tanto che nel 2005 questa idea diventa norma costituzionale, poi caduta insieme a tutto quel progetto di riforma in seguito al referendum dell’anno successivo.

La proposta oggi in discussione, il cui iter si avvia alla seconda deliberazione delle due Camere, riprende dunque le linee guida di un dibattito molto ricco che l’ha preceduta. Non è dunque in discussione il suo impianto generale. Semmai lo sono alcuni aspetti particolari, certo di non scarso rilievo, sui quali non a caso si è esercitata la riflessione critica degli osservatori più attenti.

2. E’ muovendo dalle premesse ora sinteticamente richiamate, che la ricerca che si presenta ha affrontato l’esame approfondito di quattro diverse esperienze costituzionali, al fine di verificare se e fino a che punto le soluzioni normative che vanno prendendo corpo nel nostro ordinamento tengano conto dei pregi e dei difetti che

caratterizzano diverse formule bicamerali.

A questo scopo, si sono scelti come ordinamenti campione la Spagna, la Francia, la Repubblica Federale Tedesca e l'Austria. Si è già detto che la scelta non è stata casuale, ma è caduta su Paesi tutti appartenenti all'UE (e dunque tutti consapevoli delle esigenze che questo fatto pone sul piano istituzionale interno), nei quali, sia pure in modi profondamente diversi (il riferimento è soprattutto alla Francia, ovviamente) il principio autonomistico fa parte dei principi generali sui quali è stata edificata la struttura dello Stato.

Il lavoro dei ricercatori si è svolto secondo una griglia comune diretta a mettere in evidenza i seguenti elementi:

a) Ragioni storiche che hanno determinato l'affermarsi di una specifica formula bicamerale;

b) Gli sviluppi dell'istituto fino ai giorni nostri;

c) Le fonti (costituzionali, legislative e regolamentari) della disciplina attuale;

d) La "resa" dell'istituto nel quadro della forma di governo di riferimento;

e) L'esistenza di proposte di modifica della disciplina vigente o di modifiche che negli anni più recenti sono state introdotte.

Si tratta dunque di un'impostazione che, al pari delle ricerche svolte negli anni precedenti, mantiene il taglio comparatistico e non si arresta alla mera descrizione ed esegesi delle disposizioni normative vigenti, con lo scopo di descrivere il funzionamento dei diversi sistemi, ma che punta ad andare più a fondo e cioè a cogliere in una prospettiva diacronica le ragioni storiche e politiche che hanno portato ad un certo assetto del Parlamento, il perché di certi sviluppi in un contesto politico e sociale che andava via via mutando, i motivi dell'accendersi anche in questi Paesi di un dibattito sulla riforma della Camera Alta, nonché gli esiti di questa generale spinta alla riforma.

Il quadro che ne è emerso è rappresentato da una serie di rapporti molto analitici, molto informati, ben fatti e ricchi di spunti di riflessione. La mole dei dati e degli elementi di valutazione, spesso tratti anche dalle prassi, che essi offrono all'attenzione del lettore non rende possibile in questa breve presentazione che qualche accenno ad alcuni di essi e più in particolare a quelli che più direttamente si possono raffrontare con le proposte oggi in discussione in Parlamento.

Il primo dato, lo abbiamo già segnalato, è che , al di là del funzionamento più o meno buono delle diverse formule bicamerali, il tema è da anni oggetto di riflessione critica e, in certi casi di riforme costituzionali.

Il secondo dato riguarda il tipo di rappresentanza della seconda Camera che, in tutti gli ordinamenti esaminati riguarda le articolazioni locali dello Stato (dai dipartimenti e le municipalità in Francia, alle Comunità autonome in Spagna, ai Lander in Germania e Austria).

Il terzo dato è che per ciò che attiene alla composizione, le formule adottate sono le più diverse, ma dimostrano come non ci sia (o almeno non sia stato avvertita) alcuna relazione tra elezione diretta (e /o indiretta) e voto di fiducia al Governo. Si guardi all'esempio spagnolo che ha appunto adottato una soluzione mista sul piano dell'elezione dei senatori - ma prevalentemente diretta - e che esclude il Senato dal rapporto fiduciario.

Il quarto dato, quello forse più rilevante per la nostra discussione interna, è che mentre in tutti gli ordinamenti esaminati si fa espresso riferimento alla seconda Camera come Camera di rappresentanza degli interessi locali, in realtà i meccanismi elettorali introdotti, diretti e/o indiretti (di tipo prevalentemente proporzionale), ma più ancora la struttura nazionale dei principali partiti politici ha determinato una sostanziale assimilazione del comportamento dei rappresentanti locali a quello dei membri della Camera dei Deputati e in ogni caso ha sviluppato all'interno della seconda Camera una dialettica in tutto simile a quella che si svolge nella prima Camera.

Il quinto dato che si lega strettamente a quello precedente è rappresentato dal progressivo attenuarsi della differenziazione tra le due Camere quanto a tipo di rappresentatività espressa, con la conseguenza di un parallelo processo di lento declino del ruolo della seconda Camera. Si veda ancora il caso spagnolo: quanto più la differenziazione tra le due Camere è andata sfumando, soprattutto sul piano del procedimento legislativo, tanto più il ruolo della seconda Camera è parso duplicare inutilmente quello della prima Camera. Non a caso è per questa ragione che il Governo Zapatero mise in campo una proposta di riforma volta restituire al Senato la funzione di Camera territoriale, con tutte le conseguenze che ne sarebbero derivate nella dinamica dei suoi rapporti con la prima Camera e con l'Esecutivo: riforma mai approdata alla sua approvazione, così che le uniche novità che su questo piano si possono registrare si sono avute non sul piano costituzionale , ma su quello dei regolamenti parlamentari.

Il sesto dato interessante è rappresentato dal fatto (il caso francese può essere citato al riguardo) che là dove la seconda Camera assume il ruolo di una Camera politica in

senso proprio, le alternative che si aprono sono diverse: o viene assecondato questo sviluppo e si dà vita ad una formula bicamerale quasi-paritaria (si veda la riforma costituzionale francese del 2008) oppure si segue la strada opposta, ossia quella di contrastare tale sviluppo riducendo i poteri della seconda Camera, soprattutto sul piano del procedimento legislativo (così come previsto dal rapporto della Commissione Balladour di qualche anno prima) ovvero ancora quella di affiancare alla seconda Camera altri organi che in modo più o meno efficiente costituiscano sedi di mediazione tra Governo centrale e governi locali (si veda il caso dell'Austria che, nel 1992, ha costituzionalizzato la Conferenza per l'integrazione dei Lander).

Il settimo punto che occorre sottolineare è che la tendenziale debolezza e la crisi delle seconde Camere è si attribuibile a una molteplicità di fattori di fattori ma soprattutto alla discrasia tra compiti di rappresentanza formale e loro sostanziale assimilazione alla ruolo di Camere politiche. Così, anche quella che in genere è considerata l'unica vera Camera territoriale, ossia il Bundesrat tedesco (composto da membri degli esecutivi locali; non investiti dal divieto di mandato imperativo, organizzati per delegazioni che esprimono sulle diverse questioni all'ordine del giorno un voto unitario) quando ha inteso funzionare come Camera di opposizione politica rispetto alla maggioranza che siede nel Bundestag, creando problemi non di scarsa importanza all'azione del Governo federale, ha cominciato a mostrare seri limiti di "rendimento istituzionale". La particolare natura del contesto tedesco, sempre in equilibrio instabile tra federalismo competitivo e federalismo cooperativo ha spinto alla fine verso una riforma costituzionale, che ha occupato gli anni dal 2005 al 2009, la quale mentre da un lato ha ridimensionato i poteri del Bundesrat in sede di procedimento legislativo (ma non solo in tale dimensione funzionale), dall'altro ha previsto una sorta di compensazione a favore dei Lander (rivedendo e semplificando i criteri di riparto della funzione legislativa tra Federazione e i Lander stessi e consentendo, al ricorrere di certi presupposti, di derogare alla legislazione federale: introducendo pertanto un'eccezione alla clausola di supremazia e dando il via a quello che è stato definito un "federalismo asimmetrico", i cui riflessi sul Bundesrat devono ancora essere valutati.

L'ultimo punto, infine che peraltro non meriterebbe nemmeno di essere segnalato è dato dal fatto che tutti i membri delle seconde Camere ricevono un'indennità per le attività svolte in sede parlamentare.

3. Quelli più sopra richiamati sono solo alcuni dei dati interessanti che i singoli rapporti contengono. Non spetta a noi, né questa è la sede, per una valutazione complessiva delle proposte in discussione per la seconda Camera del nostro Parlamento. Tuttavia,

rispetto ad alcune indicazioni che si ricavano dalla ricerca, sia consentito rilevare che tali proposte appaiono lontane dal configurare una vera Camera territoriale dato il meccanismo elettorale prescelto per la composizione del "nuovo" Senato e dato il mantenimento del cordone ombelicale tra senatori e consigli regionali di appartenenza (le due cariche si cumulano). Se si aggiunge la previsione anche per i senatori del divieto di mandato imperativo si configurano le premesse per lo sviluppo in senso "politico" della seconda Camera al di là delle formulazioni testuali che dovrebbero farne il punto di snodo, di rappresentazione delle autonomie locali. In sede applicativa è evidente il rischio di replicare alcuni dei limiti e degli aspetti più problematici che hanno caratterizzato molte delle esperienze straniere esaminate. E' vero, tuttavia, che il diritto costituzionale e la scienza politica dispongono storicamente di capacità predittive assai modeste e che qualunque modello di forma di stato e di forma di governo va valutato nell'ambito delle circostanze obiettive e soggettive che ne possono determinare il "successo" o il "fallimento". E nessuno dei modelli e delle esperienze esaminate può essere valutato al netto dei contesti (sociali così come culturali e ordinamentali) e dei fattori empirici che ne decretano la funzionalità, le criticità, le potenzialità. Il che non può non valere per qualunque ipotizzato o ipotizzabile "modello italiano".

I

L'Italia

di

Lapo Barontini

Stefano Damiano

Corrado D'Angelo

Giuliaserena Stegher

Alessandro Tedde

QUALE SENATO PER QUALE REPUBBLICA: IL CASO ITALIANO

SOMMARIO: IL BICAMERALISMO IN ITALIA: LE RAGIONI STORICO ISTITUZIONALI - LE ORIGINI DEL PARLAMENTARISMO. - 1.1. LA TEORIA DELLA SEPARAZIONE DEI POTERI. - 1.2. LE ORIGINI DEI MODELLI DI RAPPRESENTANZA. - 1.3. I MODELLI PARLAMENTARI. – 2. IL BICAMERALISMO IN ITALIA: LE ESPERIENZE PREUNITARIE. - 2.1. DALLO STATUTO ALBERTINO ALLA COSTITUENTE – 3. LA COSTITUENTE E LA SCELTA DEL BICAMERALISMO PARITARIO. – 4. L'EVOLUZIONE STORICA DEL SISTEMA BICAMERALE. - 4.1. LE PROPOSTE DI REVISIONE. - 4.2. DALLA XIV LEGISLATURA AD OGGI. – 5. LA RIFORMA RENZI-BOSCHI… *IN FIERI*. – 2. LE FONTI DEL SISTEMA BICAMERALE - INTRODUZIONE – 2.1. BREVE EXCURSUS STORICO SULLE FONTI DEL BICAMERALISMO: STATUTO ALBERTINO, REGIME FASCISTA. – 2.2 FASE COSTITUENTE E FONTI COSTITUZIONALI. – 2.3 DAGLI *INTERNA CORPORIS ACTA* AL PASSAGGIO AD UNA COSTITUZIONE "RIGIDA": ANALISI SUL FONDAMENTO DEL POTERE REGOLAMENTARE E SULLA NATURA GIUDICA DEI REGOLAMENTI. LA *VEXATA QUAESTIO* DELL'INSINDACABILITÀ NELLA RECENTE GIURISPRUDENZA DELLA CORTE. – 2.4 IL PESO POLITICO DEL "PRECEDENTE" NEL SISTEMA DELLE FONTI. – 2.5 IL RUOLO DI GARANZIA DEL PRESIDENTE DEL SENATO NELL'INTERPRETAZIONE DELLE FONTI DEL DIRITTO PARLAMENTARE. – 2.6 LE PROSPETTIVE DI RIFORMA DEI REGOLAMENTI E L'IMPATTO DEL D.D.L. DI RIFORMA COSTITUZIONALE AC 2613 SUL SISTEMA DELLE FONTI. QUALE FUTURO PER I REGOLAMENTI DEL SENATO? 3. LA COMPOSIZIONE DEL SENATO - 3.1. "ANOMALO" SENATO IN "ANOMALA" REPUBBLICA. – 3.2. IL NODO FEDERALISMO-REGIONALISMO NEL DIBATTITO DEI COSTITUENTI SUL SENATO REGIONALE. – 3.3. DI RIFORME ATTESE, TENTATE E FALLITE. - 3.3.1. L'ESIGENZA DI RAPPRESENTANZA DEL PLURALISMO ISTITUZIONALE PARITARIO COSTITUZIONALIZZATO. - 3.3.2. I PIÙ RECENTI TENTATIVI RIFORMISTI: FEDERALISMO ACCENTRATORE E CENTRALISMO AUTONOMISTICO – 3.4. QUALI PROSPETTIVE PER UN SENATO DELLA REPUBBLICA PARLAMENTARE DELLE AUTONOMIE. 4. LA FUNZIONE LEGISLATIVA - 4.1. IL PROCEDIMENTO DI FORMAZIONE DELLA LEGGE NEL VIGENTE SISTEMA COSTITUZIONALE. – 4.2. IL PROGETTO DI REVISIONE COSTITUZIONALE C.D. RENZI–BOSCHI, LA PERDITA DELL'UNITARIETÀ DEL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO. – 4.2.1. IL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO ORDINARIO, L'INTERVENTO DEL SENATO. - 4.2.2. I PROCEDIMENTI SPECIALI - 4.2.3. LA REALIZZAZIONE DI UN PROCEDIMENTO A ''SENSO UNICO'' E LA SOPRAVVIVENZA DELLA COMMISSIONE IN SEDE DELIBERANTE. – 4.2.4. RAFFORZAMENTO DEL RUOLO DELL'ESECUTIVO IN PARLAMENTO E RISPETTO AL PARLAMENTO. - 4.2.5. ALCUNE RIFLESSIONI FINALI. 5. LE ALTRE FUNZIONI PARLAMENTARI - 5.1. LA RELAZIONE FIDUCIARIA CON IL GOVERNO. – 5.2. LA FUNZIONE E I POTERI NELL'ATTIVITÀ DI INDIRIZZO. - 5.2.1 LA MOZIONE, LA RISOLUZIONE E L'ORDINE DEL GIORNO. – 5.3. LA FUNZIONE E I POTERI NELL'ATTIVITÀ DI CONTROLLO - 5.3.1 GLI ATTI CONOSCITIVI PROPRIAMENTE DETTI: INDAGINI CONOSCITIVE E AUDIZIONI DEL GOVERNO. - 5.3.2 GLI ATTI ISPETTIVI: L'INTERROGAZIONE, L'INTERPELLANZA E L'INCHIESTA PARLAMENTARE - 5.3.3 LE PROSPETTIVE DI RIFORMA DELINEATE DALL'A.C. 2613. – 5.4. IL POTERE DI NOMINA DEI MEMBRI DEGLI ORGANI COSTITUZIONALI E DI RILEVANZA COSTITUZIONALE – 5.4.1 IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA. – 5.4.2. LE PROSPETTIVE DI RIFORMA DEL D.D.L. 2613. - 5.4.3 I 5 GIUDICI COSTITUZIONALI E GLI 8 MEMBRI DEL CSM. - 5.4.4 L'ELEZIONE DEI GIUDICI COSTITUZIONALI E DEI MEMBRI DEL CSM NEL D.D.L. DI RIFORMA RENZI-BOSCHI.

1. IL BICAMERALISMO IN ITALIA: LE RAGIONI STORICO ISTITUZIONALI

di *Stefano Damiano*

1.1 *Le origini del parlamentarismo.*

L'evoluzione dei sistemi parlamentari e l'affermasi dei bicameralismi fu un processo strettamente correlato allo sviluppo delle democrazie moderne. Il raggiungimento di sempre maggiori diritti da parte del cittadino provocò l'affermarsi di un nuovo modello culturale delle società del XVII secolo, in cui il sistema di relazioni tra individui non era prestabilito ed immutabile, ma basato su un *Contratto Sociale* il cui rispetto permetteva il simultaneo soddisfacimento delle differenti esigenze ed aspettative degli individui, in un'ottica di società strutturata. L'uomo, pertanto, rinunciava all'esercizio arbitrario di parte dei propri

diritti naturali a fronte di un miglioramento delle condizioni generali della società, da cui egli stesso avrebbe tratto beneficio.

A questi mutamenti sociali si accompagnò il progressivo superamento del ruolo del Sovrano inteso come unico detentore del potere, il cui riconoscimento non era sovrannaturale ma dato dalla legittimazione popolare. Pertanto le funzioni del Monarca divennero circoscritte a specifici settori di intervento e nel rispetto degli altri attori del governo della cosa pubblica. Si realizzò, dunque, quell'ideale di stampo illuminista che il potere non potesse risiedere in una sola persona ma dovesse essere ripartito, così da creare processi di bilanciamento che favorissero il reciproco riconoscimento dei ruoli.

1.2. *La teoria della separazione dei poteri.*

La teoria della separazione dei poteri trova origine già nel pensiero filosofico di Platone e di Aristotele. Ne "*La Repubblica*", Platone evidenziava l'essenzialità dell'indipendenza del giudice dal potere politico, mentre ne "*La politica*" Aristotele distingueva i 3 momenti di azione dello Stato in deliberativo, esecutivo e giudiziario.

Nel pensiero moderno furono le opere di Henry de Bracton e Marsilio da Padova a definire, per prime, i connotati di un sistema basato su differenti attori protagonisti dei processi della sfera politica. Henry de Bracton introdusse la distinzione tra "*gubernaculum*", con cui si intendeva l'attività di governo, e la "*iurisdictio*", cioè la fase applicativa e sottoposta al diritto. Marsilio da Padova, invece, distingueva tra la "fase creativa", affidata al popolo, e la "fase esecutiva", di competenza di organi scelti dal popolo.

In merito all'evoluzione dello Stato moderno, i principi ispiratori della separazione dei poteri furono teorizzati, *in primis*, da John Locke. Il fondatore dell'empirismo, nei suoi "*Due Trattati sul Governo*"[1] individuava 3 tipi di potere: il potere legislativo, il potere esecutivo ed il potere federativo, con una predominanza del primo sugli altri. Oltre ad essere espressa una suddivisione delle forme di potere, queste venivano attribuite a soggetti istituzionali differenti. Tale riflessione nasceva all'interno di un contesto storico, quello dell'Inghilterra del 1600, fondata su una Monarchia Costituzionale in cui il potere si bilanciava tra Corona e Parlamento. In quest'ottica duale, Locke inseriva una visione per cui ogni potere, attribuito ad un differente soggetto, diveniva autonomo e capace di rappresentare i centri di interesse presenti nella società. Solo il potere legislativo, frutto della legittimazione popolare, assumeva un carattere preminente rispetto agli altri, mentre il potere esecutivo era funzionale all'attuazione della legge; il potere federativo, infine, riguardava il rapporto tra Stati. Nell'idealtipo del filosofo inglese, solo gli ultimi 2 poteri erano attribuiti al Monarca il quale, pertanto, perdeva la propria "supremazia divina" rispetto al Parlamento ed alla volontà popolare. Inoltre, il Parlamento si componeva di 2 Camere in grado di rappresentare la struttura sociale dell'Inghilterra del XVII secolo, con la progressiva affermazione della borghesia e della nuova aristocrazia fondiaria.

Anche Montesquieu, nell'opera "*Lo spirito delle leggi*" del 1748, immaginava una triplice ripartizione dei poteri dello Stato, partendo dal presupposto che "chiunque abbia potere è portato ad abusarne […] occorre che il potere arresti il potere". Pertanto, il filosofo

[1] J. LOCKE, *Due Trattati sul Governo* (trad. ital. a cura di PAREYSON dell'originale inglese *Two treatises of Government*), Unione tipograficoeditrice torinese, Torino, 1982.

francese attribuiva al Parlamento la funzione legislativa, immaginando un'istituzione composta sia da componenti eletti dal popolo senza vincolo di mandato, che da componenti della nobiltà, così da rappresentare tutte le classi sociali dell'epoca. Il potere esecutivo veniva affidato al Monarca, verso cui Montesquieu immaginava uno status di irresponsabilità politica a scapito dei suoi ministri, garantendo, così, una sorta di autonomia della Corona. Infine vi era il potere giudiziario, che per la prima volta nel pensiero moderno veniva delineato specificamente quale "potere di giudicare sull'attuazione delle leggi". L'istituzione preposta a questa funzione doveva essere eletta periodicamente dal popolo. Si configurava, pertanto, un sistema di bilanciamento estremamente complesso, con il potere legislativo ed il potere di giudizio vincolate dal potere esecutivo che a sua volta era controllato da quello legislativo. Per la prima volta, dunque, alla teoria della separazione dei poteri venne associata la teoria del *checks and balances*, cioè del bilanciamento, secondo cui ogni potere, nell'esercizio delle proprie funzioni, aveva la possibilità di controllare e condizionare gli altri.

La teoria della divisione dei poteri fu presente anche nel pensiero di J.J.Rousseau che introducendo il concetto di sovranità popolare aprì al dibattito sul tema della rappresentanza.

1.3. *Le origine dei modelli di rappresentanza.*

Nella sua opera "*Il Contratto Sociale*", J.J. Rousseau affermava che la sovranità non potesse essere rappresentata e che, pertanto, le funzioni dei deputati scelti dal popolo non fossero quelle di rappresentare ma di essere semplici "commissari", in quanto "ogni legge che non sia stata ratificata dal popolo in persona è nulla". Tale riflessione nasceva dalla teoria secondo cui, tutti coloro i quali avevano stretto un *Contratto Sociale* dando vita allo Stato, acquisivano la sovranità sulle funzioni dello stesso. Pertanto, la figura del rappresentante assumeva i connotati del semplice delegato ed i deputati scelti erano vincolati ad un mandato imperativo che riportasse al popolo il potere decisionale ultimo.

Tale concezione della democrazia, per molti aspetti inattuabile, non trovò spazio nei sistemi politici del XIX secolo, al contrario della dottrina di Hobbes secondo cui i processi di rappresentanza si configuravano come trasferimenti dell'autorità dal popolo a deputati scelti, senza che vi fosse un mandato imperativo per quest'ultimi.

Il principio della rappresentanza mandataria, seppur non propriamente con funzioni politiche ma basata su criteri simili al diritto privato, iniziò ad affermarsi già durante il periodo medievale. Difatti, nella suddivisione tipica del feudalesimo, i mandatari non esprimevano la propria volontà ma quella di coloro i quali li avevano designati [2] e rispondevano direttamente del proprio operato, anche con la pena di morte.

Le modifiche al concetto di rappresentanza si imposero gradualmente, in Inghilterra, nel 1600, ed attraverso la rivoluzione, in Francia, nel 1700. La dottrina inglese prevedeva che i deputati dovessero conciliare, al contempo, gli interessi del Regno con quello dei propri committenti, senza che vi fosse un'esclusività nei confronti dell'uno o dell'altro. Questo processo, frutto della lotta tra il Parlamento e la Corona degli Stuart, vide il Parlamento

[2] In alcuni casi le istruzioni per i mandatari venivano redatte in quaderni (i *cahiers des doleances* o *d'instructions*) verbalizzati dinnanzi al notaio o a testimoni.

assumere un nuovo ruolo: non più istituzione di rappresentanza della volontà del popolo dinnanzi al sovrano, ma esso stesso organo di rappresentanza della volontà dello Stato. In questo contesto, i deputati, in quanto componenti di un organo supremo, poterono svincolarsi dalle pressioni dei gruppi che li avevano eletti al fine di meglio coniugare gli interessi particolari con quelli generali.

In Francia, differentemente dal modello anglosassone, il parlamentare doveva essere libero da qualsiasi interesse esterno al fine di meglio comprendere la 'volontà generale', negando, così, l'esistenza di interesse particolari. Tale presupposto fu sancito definitivamente dalla Costituzione del 1791, in cui veniva espresso il divieto del mandato imperativo al fine di rappresentare la volontà generale. Questa diversificazione fra il modello francese e quello inglese va ricercata nella necessità di superare la *reductio ad unum* tipico dello Stato assoluto, a cui venne contrapposto l'ideale più alto di sovranità della Nazione. In entrambi i modelli, ciò che si andava a delineare, però, fu una nuova forma di Stato fondato su processi di rappresentanza che si trasformavano in potere politico nei luoghi entro cui la politica stessa si manifestava: i Parlamenti[3].

1.4. *I modelli parlamentari.*

I primi sistemi parlamentari risalgono al periodo feudale, quando il Re, in particolari circostanze e necessità, riuniva in Assemblee i nobili e gli ecclesiasti quali componenti di un unico organo collegiale. In Spagna tali Assemblee erano le *Cortes*, in Inghilterra il *Magnum Concilium*, in Francia gli *Stati Generali*, a Napoli il Parlamento. Con il concludersi del feudalesimo le classi emergenti chiesero una maggiore rappresentanza attraverso l'elezione di propri delegati negli organi collegiali. Tale sistema portò, nel 1341, all'istituzione in Inghilterra di 2 distinti organi: la *House of Lords*, di estrazione nobiliare, e la *House of Commons*, eletta dal popolo.

La Francia, differentemente, continuò ad avere un sistema monocamerale anche con l'ingresso dei rappresentanti del *Terzo Stato*, adottando un sistema a collegio unico con votazione non individuale ma per ceti.

L'avanzare delle Monarchie assolute provocò, nei secoli successivi, un progressivo indebolimento del ruolo del Parlamento, salvo che nel sistema inglese, dove, al contrario, il sistema parlamentare assunse una posizione determinante nella gestione della *cosa pubblica*. Inoltre, si radicò definitivamente il sistema bicefalo del Parlamento, con una Camera eletta dal popolo ed una Camera di estrazione nobiliare, ad evidenziare come vi fosse una strutturazione per classi o per ceti nella partecipazione alla vita delle istituzioni politiche. Si andò realizzando, dunque, ciò che viene definito Bicameralismo per classi[4].

"La struttura del Parlamento, alla luce delle prime autorevoli configurazioni, non poteva allora prescindere da un bipolarismo che rispecchiava la stratificazione sociale"[5].

---

[3] E. DE MARCO, *Costituzione materiale e divisione dei poteri* in A. CATELANI , S. LABRIOLA (a cura di), *La costituzione materiale*, Giuffrè, Milano, 1999.

[4] C. DECARO, *I bicameralismi nell'Unione europea*, in C.DECARO. (a cura di), *Il bicameralismo in discussione: Regno Unito, Francia Italia. Profili comparati*, Luiss University Press, 2008, p. 11 e ss.

[5] F. SGRO', *Aspetti e problemi attuali del Bicameralismo Italiano*, tesi di dottorato di Ricerca IUS/08 nel corso di dottorato in diritto Costituzionale, Università degli studi di Milano, a.a. 2009/2010, p. 22. F. FERRONI, *Il Senato come Camera di rappresentanza territoriale*, tesi di dottorato di Ricerca IUS/08 nel corso di dottorato in diritto

A diversificare questo modello, nel XVIII secolo, fu quello nord-americano, dove una Camera rappresentava l'unità nazionale e l'altra Camera, il Senato, le istanze degli Stati federati. Pertanto, oltre ad un modello Bicamerale di rappresentanza del tessuto sociale, emerse un modello in cui una Camera rappresenta gli interessi nazionali ed un'altra Camera le istanze provenienti dal territorio, decidendo le funzioni e la composizione interna che le 2 Camere avrebbero dovuto avere[6].

Nel modello statunitense, con il *Compromesso del Connecticut*, durante la *Convenzione di Philadelphia*, si giunse ad una mediazione sulla ponderazione della rappresentanza tra gli Stati più grandi e quelli minori. La mediazione portò ad un sistema Bicamerale dove la *House of Rapresentatives* venne composta in un numero di rappresentanti ponderati in base alla popolazione di ogni Stato, mentre il Senato venne composto da un numero di 2 membri per ogni Stato a prescindere dal numero di abitanti. Inoltre, relativamente alla funzione legislativa del Parlamento, si prevedeva un Bicameralismo quasi paritario. Mill nella sua opera "*Il Governo rappresentativo*", su questo punto analizzava 2 aspetti: in primo luogo il teorico statunitense riteneva che il sistema proporzionale avrebbe permesso campo d'azione alle minoranze. Inoltre, con riferimento alla funzione legislativa, Mill sosteneva che la lentezza della procedure del Parlamento nel processo legislativo avrebbe reso necessaria la presenza di un Governo estremamente forte e predominante, lasciando al Parlamento la funzione di controllo e di vigilanza.

Nel pensiero di Toqueville, come si evince da "*La democrazia in America*", vi è una contrarietà di fondo del giurista francese al sistema presidenziale preferendogli un sistema parlamentare di tipo Bicamerale, associato ad un forte processo di decentramento amministrativo verso i centri di potere locali. In quest'ottica, le 2 Camere non avevano più una funzione di bilanciamento dei poteri, ma piuttosto si sarebbero bilanciate tra loro nel processo legislativo.

Importanti processi di trasformazione del modello Bicamerale, nel XVIII e XIX secolo, si realizzarono anche in Inghilterra, dove il sistema si stava rivolgendo verso il cosiddetto *Party Government*, secondo cui il Parlamento decideva quale partito avrebbe formato il Governo, finendo con l'instaurare un rapporto indissolubile tra i 2 organi.

2. *Il Bicameralismo in Italia: le esperienze preunitarie.*

La tradizione del Bicameralismo italiano è antecedente all'Unità del 1861 ed allo Statuto Albertino. La sua evoluzione è legata ai 3 modelli di parlamentarismo presenti in Europa tra il XVIII e XIX secolo: il modello inglese, il modello della *Costituzione di Cadice* del 1812 ed il modello ispirato alla *Charte* del 1814 con cui Re Luigi XVII [7] sancì che il potere legislativo venisse esercitato congiuntamente dal Re di Francia, dalla "Camera dei Pari" e dalla "Camera dei Comuni".

Le prime formule di Parlamento Bicamerale trovarono attuazione, in Italia, già nel 1796, con la *Costituzione di Bologna*, che affidava il potere legislativo a 2 differenti Camere: il

costituzionale, Alma Mater Studiorum - Università di Bologna, 2013.

[6] Servizio studi del Senato della Repubblica, *Le Camere alte. Aspetti del bicameralismo nei paesi dell'Unione Europea e negli Stati Unitid'America,* in Quaderni di documentazione , Roma, 1997, p. 15 e ss.

[7] A. DESIDERI, *Storia e storiografia*, Casa editircie G.D'Anna, Firenze, 1997, p. 379 e ss..

Consiglio Maggiore ed il *Consiglio Minore*[8]. Con l'unificazione delle Repubbliche cispadane e cisalpine, nel 1797, anche la nuova Costituzione napoleonica prevedeva un Parlamento suddiviso in 2 camere (Il *Gran Consiglio* ed il *Consiglio dei Signori*) i cui componenti erano designati e non eletti.

In Sicilia, con la Costituzione del 1812, venne introdotto un Parlamento Bicamerale la cui *Camera dé Signori* era di nomina regia mentre la *Camera dé Comuni* era eletta a suffragio ristretto, riprendendo il modello parlamentare inglese.

2.1. *Dallo Statuto Albertino alla Costituente.*

L'adozione dello Statuto Albertino, nel 1848, rientra nelle dinamiche istituzionali che caratterizzarono non solo il periodo unitario italiano, ma anche di trasformazioni politiche dell'Europa del XIX secolo. Con lo Statuto Albertino si attuava una modifica radicale della forma di governo, con l'affermazione della Monarchia Costituzionale e della formula legislativa parlamentare.

Nei fatti venne istituito un sistema di tipo orleanista; al fine di evitare che i processi di riforma in atto portassero alla sostituzione della Monarchia con la Repubblica, come accaduto in Francia, il Re, con lo Statuto Albertino, decise *motu proprio* di adottare una Costituzione attraverso la quale, rinunciando a parte delle proprie funzioni sovrane, riuscì al contempo a stabilizzare l'assetto istituzionale del neonato Regno d'Italia salvaguardando l'esistenza della Monarchia[9]. Nei fatti, Carlo Alberto, pur promuovendo "larghe e forti istituzioni rappresentative"[10], manteneva una posizione di centralità attraverso norme che gli garantissero il controllo sull'ordinamento. Le funzioni del Re erano esclusive nel campo delle politiche estere e degli interni, mentre, sul versante del potere legislativo ed esecutivo, il Monarca governava indirettamente attraverso i ministri, verso cui aveva potere di nomina e revoca; inoltre, tra il Governo ed il Parlamento si instaurò un rapporto dapprima di stretta collaborazione e, successivamente, di controllo del primo sul secondo attraverso il voto di fiducia[11]. Infine il Re poteva intervenire direttamente nell'attività legislativa attraverso lo strumento della "sanzione", che si differenziava dall'attuale promulgazione presidenziale; difatti, l'istituto della sanzione comportava la necessaria ratifica del Re, accanto a quella delle due Camere, per l'approvazione delle leggi. Inoltre, essendo il Senato composto da membri di nomina Regia, si aveva un'ulteriore approvazione sulla legge, seppur in via indiretta, da parte del Re.

L'assetto Bicamerale del Parlamento italiano, dunque, consentiva il controllo reale sulla funzione legislativa, essendovi una seconda Camera, il Senato, composto da 175 membri di nomina regia[12].

---

[8] I rappresentanti, nel numero complessivo di 360, venivano eletti all'interno dei territori locali attraverso appositi comizi elettorali.

[9] Relativamente all'adozione dello Statuto Albertino, si tratta di uno delle primi casi in cui la Costituzione era stata votata e non soltanto ottriata.

[10] *Preambolo, Lo Statuto Albertino*, 1848.

[11] E' pur vero che grazie all'azione politica di Camillo Benso, nel corso degli anni vi fu una graduale trasformazione della forma di Governo in senso parlamentare per via consuetudinaria.

[12] Sul punto leggere E. D'ORAZIO, *Fisiologia del parlamentarismo in Italia*, Torino, 1911, p. 396. In particolare, In particolare secondo l'art. 33 dello Statuto Albertino: "Il Senato è composto di membri nominati a vita dal Re, in numero non limitato, aventi l'età di 40 anni compiuti, e scelti nelle categorie seguenti […] ".

Il ruolo e le funzioni della Camera alta furono, da subito, oggetto di dibattito politico; da un lato, i conservatori, seppur attenti alle esigenze reali, sostenevano, quantomeno, una modifica delle 21 categorie di persone che il Re poteva nominare in Senato con funzioni non politiche ma tecniche; dall'altro lato, i sostenitori di un sistema Bicamerale non paritario premevano per una Camera di rappresentanza delle categorie economiche e sociali e degli enti locali. Tale ipotesi fu fortemente sostenuta da Cavour, il quale associava ad una modifica del sistema Bicamerale anche l'introduzione di un diverso sistema elettorale per il Senato, basato su collegi e con una differente durata del mandato.

Nonostante la discussione di merito, nessuna modifica fu attuata ma i processi parlamentari resero la Camera elettiva quale istituzione principale del processo legislativo. Inoltre, il trasferimento sostanziale del potere di nomina dei Senatori dalle mani del Re ai ministri del Governo, contribuì a rendere ancor più evidente il ruolo secondario del Senato, favorendo il fenomeno del cosiddetto "bicameralismo zoppo"[13]. Segno di questo progressivo indebolimento del ruolo del Senato furono le cosiddette "infornate", cioè l'aumento illimitato del numero dei Senatori nominati, non essendo presente alcun limite statutario. Attraverso questa prassi sia il Governo che il Re tentarono di spostare pragmaticamente le maggioranze parlamentari, ma il ruolo dei Senatori divenne, così, sempre meno rilevante politicamente, tanto da far definire i Senatori "gli invalidi della Costituzione"[14]. Difatti, il Senatore non aveva alcun peso politico, non essendo legittimato dal voto popolare e dovendo sottostare al volere del Governo che li aveva nominati.

Fu oggetto di discussione anche una riforma del Parlamento che avrebbe consentito una maggiore rappresentanza alle categorie economiche ed agli enti locali. Tra le prime proposte vi fu quella di Vito D'Ondes Reggio, che sosteneva una configurazione del Senato sul modello nord-americano, con un numero di Senatori eletti in ugual misura da ciascuna Regione a prescindere dalla densità di popolazione. Altre proposte prevedevano che fossero i Consigli regionali a proporre i nomi per il Senato scegliendo tra i componenti maggiormente rappresentativi dei consigli provinciali; altra ipotesi fu quella di far eleggere il Senato direttamente dai Consigli provinciali, sul modello svedese o olandese, con un sistema di elezioni di secondo livello proposto da Luigi Palma.

Nonostante le numerose proposte, nessuna modifica fu apportata ed il Senato mantenne la propria struttura e le proprie funzioni. La discussione, pertanto, si trascinò anche durante l'inizio del nuovo secolo sino alla fine della *Grande Guerra*.

La fine della prima guerra mondiale segnò un profondo mutamento della società italiana che si riversò in Parlamento. Lo Stato liberal-borghese, sorto con il Risorgimento, era entrato in crisi, dato l'avanzare di un nuovo corpo sociale operaio, proletario e contadino che chiedeva maggiore rappresentanza oltre al riconoscimento dei propri diritti. Inoltre, il rafforzamento del sindacato, la nascita del *Partito Popolare Italiano* e la crescita del *Partito Socialista*, costituirono un gruppo di pressione tanto forte da rendere necessarie delle modifiche all'assetto dello Stato nelle forme previste dallo Statuto Albertino. Fu introdotto, ad esempio, una nuova legge elettorale per la Camera bassa i cui esiti, alle urne, furono determinanti per avviare la fase di cambiamento. Eminenti figure, tra cui Don Luigi Sturzo,

[13] Con l'art.11 del decreto D'Azeglio del 1850, la prerogativa dell'atto di nomina dei Senatori poteva essere approvato da una delibera del Consiglio dei ministri.

[14] L'espressione fu coniata da L. Palma nella sua opera *Corso di diritto costituzionale*.

chiesero con forza che oltre alla Camera elettiva vi fosse un Senato non più nominato arbitrariamente dal potere esecutivo ma di "legittima e diretta rappresentanza organica dei corpi accademici, degli organismi statali, dei corpi amministrativi, dei corpi sindacali"[15], ma il Re, ritenendo essenziale la presenza di un Senato di sua diretta emanazione, riuscì a bloccare ogni proposta di modifica.

Anche durante il primo periodo del fascismo il tema della modifica del sistema Bicamerale paritario venne accantonato; il Duce, in una prima fase ritenne opportuno rassicurare il Re non premendo per modifiche dell'assetto Bicamerale, ma in realtà Mussolini riteneva essenziale costruire i presupposti per avviare i cambiamenti dell'assetto statale verso un nuovo sistema di tipo autoritario. Il primo esempio fu l'approvazione, con larga maggioranza, sia alla Camera che al Senato, della Legge Acerbo[16], il 18 novembre 1923, che portò i più eminenti commentatori dell'epoca a parlare di "suicidio della Camera rappresentativa"[17]. Successivamente, le leggi nn. 2263 del 1925 e 100 del 1926 furono un ulteriore passaggio verso la destrutturazione interna del Parlamento. L'art. 6 della legge n. 2263 prevedeva che nessun argomento potesse essere messo all'ordine del giorno senza il consenso del Capo del Governo. Questo provvedimento riguardava anche il Senato, a dimostrazione dell'indebolimento della Camera Alta e, conseguentemente, anche del Re. Con la legge n.100, differentemente, si interveniva nella funzione legislativa, prevedendo un allungamento a 2 anni dei tempi entro cui i decreti legge dovevano essere convertiti.

Altra riforma che produsse degli effetti determinanti in senso autoritario fu l'approvazione della legge elettorale del 1928, che trasformava il voto degli italiani nella mera ratifica dei componenti designati dal *Gran Consiglio*, attraverso l'introduzione delle liste di deputati bloccati. Questa riforma rappresentò il passaggio decisivo verso l'autoritarismo ed alla sostituzione della Camera elettiva con la *Camera dei Fasci e delle Corporazioni*, il cui effetto fu l'accentramento del potere nelle mani del Governo.

Per quanto riguarda il Senato, durante il ventennio numerose furono le ipotesi di riforma mai portate a compimento, tra cui la proposta presente nella "relazione Gini" del 1925, in cui si dibatteva su una Camera alta parzialmente elettiva e corporativa. Tale riforma non fu mai portata avanti in quanto lo spostamento della facoltà di nomina dei componenti del Senato dalle mani del Re a quelle del Governo, favorì una tale "fascistizzazione" del Senato da rendere inutile una riforma o, addirittura, una soppressione di questo organo. Furono modificati, differentemente, i Regolamenti, attraverso cui venne resa impossibile la presenza delle minoranze negli organi della Presidenza. Nei fatti, con la "fascistizzazione" del Parlamento il tema della rappresentanza democratica venne superata in un'ottica autoritaria di riconoscimento indissolubile tra Stato, Partito e Capo del Governo. Questo processo, però, essendo legato indissolubilmente al fascismo, ne condivise le sorti: con i decreti regi n. 704, 705 e 706 del 2 agosto 1943, la *Camera dei Fasci*, il *Partito Nazionale*

[15] L. STURZO, *Crisi e rinnovamento dello Stato* (discorso tenuto a Firenze il 18 gennaio 1922), in *Riforma statale e indirizzi politici*, Firenze, 1923.

[16] La legge n. 2444 del 1923 prevedeva l'assegnazione dei 2/3 della Camera elettiva alla lista che avesse conseguito la maggioranza dei voti una volta superata la soglia del 25%. La successiva legge elettorale, del 1928, avviava la trasformazione dello Stato in senso corporativo. La legge attribuiva al Gran Consiglio del fascismo (organo di governo) la funzione di formare una lista di quattrocento candidati designati dalle organizzazione riconosciute. In tal modo, gli elettori avrebbero potuto esprimere una preferenza solo su quest'unica lista.

[17] Sul punto leggere P. CALAMANDREI, *La funzione parlamentare sotto il fascismo*.

Fascista ed il *Gran Consiglio* furono soppressi e vennero previste nuove elezioni alla fine della guerra. La volontà manifesta era quella di tornare ad una Camera elettiva ed al Senato Regio, ma l'assetto costituzionale previsto dallo Statuto Albertino non trovò nuovamente applicazione. Il Senato cessò le sue funzioni con il *decreto De Gasperi* n. 48 del 1946 in cui si prevedeva la facoltà dei membri dell'Assemblea costituente di decidere sul nuovo assetto Parlamentare e Bicamerale. Con la legge n.3 del 1947, la Camera alta fu definitivamente soppressa e venne prevista la decadenza degli ex Senatori di nomina regia.

3. *La Costituente e la scelta del Bicameralismo paritario.*

Il 31 luglio 1945 il Governo Parri, con decreto luogotenenziale n. 435, approvato dal Consiglio dei Ministri del 12 luglio, istituì il ministero per la Costituente alla cui guida fu nominato Pietro Nenni. Le attribuzioni del ministero furono quelle di "preparare la convocazione dell'Assemblea Costituente e predisporre gli elementi di studio per la nuova Costitutuzione"[18] [19].

Con la fine del fascismo il dibattito tra le forze politiche si incentrò sulla fondazione di un nuovo Stato democratico di diritto le cui regole e procedure evitassero nuove ricadute autoritarie garantendo, al contempo, la più ampia e pacifica rappresentanza delle istanze provenienti dalla società e dai differenti territori. Il sistema, inoltre, avrebbe dovuto garantire il rapporto proporzionale tra rappresentanza e rappresentatività con clausole di tutela delle minoranze al fine di favorire il dialogo tra forze politiche ideologicamente diverse[20] [21].

Per realizzare queste finalità furono nominate 3 Commissioni le cui attribuzioni di studio riguardarono: le questioni economiche, il tema del lavoro ed infine il tema della riorganizzazione dello Stato. Quest'ultima, nota come Commissione Forti, era composta da 90 membri e suddivisa in 5 Sottocommissioni le cui proposte furono discusse in Assemblea costituente. La Sottocommissione di merito, presieduta dall'On. Terracini[22] dibatté sui "problemi costituzionali" e sull'organizzazione e funzionamento del potere legislativo.

La Commissione prese in esame tre modelli di composizione del Senato: con rappresentanza di tipo territoriale, rappresentanza di interesse ed un modello di tipo misto. La prima ipotesi fu sostenuta dalle componenti repubblicane che si dissero favorevole ad un Senato delle Regioni, la cui istituzione doveva essere collegata al riconoscimento delle Regioni quali enti di diritto pubblico. In tal caso il Senato non avrebbe avuto solo un ruolo di rappresentanza regionale, ma avrebbe rappresentato la Nazione in tutte le sue istanze

[18] Lettera del Ministro per la costituente On. Nenni al presidente della commissione per la riorganizzazione dello Stato, prof. Forti, *Relazione all'Assemblea Costituente*, in *Ministero per la costituente*, I, XIII-XIV.

[19] Il 25 giugno 1944, con il decreto-legge luogotenenziale n. 151, venne disposto che dopo la liberazione le forme istituzionali sarebbero state scelte dal popolo italiano, attraverso i lavori di un'Assemblea eletta a suffragio universale per deliberare la nuova Costituzione dello Stato. Il decreto stabilì, inoltre, lo scioglimento della Camera e del Senato, demandando l'esercizio della funzione legislativa provvisoria al Consiglio dei ministri.

[20] C. MORTATI., *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1975, vol. I, p. 423.

[21] http://www.camera.it/parlam/bicam/rifcost/dossier/prec01.htm .

[22] La Seconda Sottocommissione, composta da 38 membri fu presieduta dall'On. Terracini. La Sottoommissione iniziò i suoi lavori il 26 luglio 1946 ed i temi relativi il bicameralismo furono trattato tra il 3 settembre 1946 ed il 4 gennaio 1947. Il dibattito venne ripreso successivamente in sede di Assemblea plenaria, il 27, 29 e 31 gennaio 1947. Sul punto leggere P. AIMO, *Bicameralismo e regioni,* in Libri e Riviste, Saggistica, Politica e Società, 1977, o F. RESCIGNO, *Disfunzioni e prospettive di riforma del bicameralismo italiano: la Camera delle Regioni*, Giuffrè, Milano, 1996.

territoriali. Queste posizioni furono successivamente sostenute anche dal Partito d'Azione e da alcuni membri liberali, tra cui Einaudi e Bozzi. Nel dibattito, inoltre, emerse la volontà di evitare un assetto di tipo federalista (proposta dal solo On. Lussu) preferendogli, in alternativa, una rappresentanza regionale "temperata […] non uguale per tutte le regioni, ma nemmeno direttamente proporzionale alla loro popolazione, essendo *temperata* in modo da attuare le più notevoli sperequazioni che sorgerebbero dalla mera considerazione del peso demografico delle varie regioni"[23].

La *Democrazia Cristiana*, differentemente, propose un modello di composizione del Senato che garantisse la rappresentanza agli interessi organizzati. Tale proposta trovò l'opposizione di quasi tutti i membri della Commissione, ed in particolare delle componenti comuniste e socialiste, che vedevano in un Senato così composto, il prosieguo della *Camera della Corporazioni* di tipo fascista. Questa proposta, difatti, fu bocciata per 3 volte: il primo voto contrario sulla proposta democratico cristiana fu in Sottocommissione, il secondo voto in sede della Commissione dei 75[24] ed infine il voto contrario in Assemblea[25].

Infine fu discusso un modello di tipo misto, che legava la rappresentanza regionale con quella delle categorie economiche, sociali e culturali. Secondo tale ipotesi i rappresentanti delle regioni sarebbero stati scelti non dall'elettorato o dalle Assemblee regionali, ma delle organizzazioni presenti nella Regione stessa[26].

Tutte le proposte discusse in Commissione, non trovarono, però, il voto unanime dei membri, considerata la contrarietà delle componenti di sinistra, orientate verso un sistema monocamerale[27]. I comunisti ritenevano che un sistema monocamerale avrebbe garantito una corretta rappresentanza della sovranità popolare. Tale posizione, infine, fu mitigata dall'area socialista, la quale espresse un'apertura verso un sistema bicamerale a patto che la seconda Camera fosse elettiva, con funzioni "copia" della prima o, in alternativa, formata attraverso le Assemblee regionali. Al termine dei lavori fu redatto dalla Sottocommissione, un progetto di Costituzione[28] da cui emergeva un sistema di tipo Bicamerale ed una composizione del Senato secondo quanto previsto dall'art. 55 che disponeva che "la Camera dei Senatori è eletta a base regionale" e che i Senatori sarebbero stati "eletti per un terzo dai componenti dei consigli regionali e per i restanti due terzi a suffragio universale e diretto dagli elettori che avessero superato il venticinquesimo anno di età". La rappresentanza di tipo regionale fu prevalente, come si evince anche dal successivo art. 56 che prevedeva l'eleggibilità di coloro i quali fossero nati o domiciliati nella Regione, che avessero compiuto trentacinque anni d'età, e fossero o fossero stati appartenenti ad una serie di categorie che venivano elencate.

Il dibattito fu ripreso successivamente, durante i lavori della Commissione dei 75, presieduta da Meuccio Ruini, e dell'Assemblea Costituente.

Durante la discussione, il *Partito Comunista* espresse nuovamente la propria contrarietà

---

[23] N. OCCHIOCUPO, *La "Camera delle Regioni"*, in *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale : scritti in onore di Costantino Mortati*, Giuffrè, 1977, p. 409 e ss. .

[24] *Atti Assemblea Costituente*, commissione per la Costituzione , VI, 248.

[25] *Atti Assemblea Costituente*, assemblea plenaria, IV, 2982.

[26] Il dibattito sulla composizione fu contestuale a quello relativo le funzioni da attribuire al Senato. Sul tema fu approvato l'Ordine del Giorno Leone, il 24 settembre 1946, che prevedeva pari funzioni alle 2 Camere).

[27] Sul punto leggere V. CRISAFULLI, *Per una Costituzione democratica*, "*Rinascita*", 1946.

[28] Il Progetto di Costituzione elaborato da un Comitato di redazione composto da 18 persone, fu presentato alla Presidenza dell'Assemblea Costituente il 31 gennaio 1947.

ad un sistema Bicamerale, preferendo un modello di rappresentanza unitaria che garantisse l'indissolubilità della sovranità popolare e che sarebbe stata "un espediente procedurale per imbrigliare la prima Camera"[29]. Tuttavia, già nella seduta del 6 settembre 1946, l'On. comunista La Rocca espresse la disponibilità del partito ad un sistema Bicamerale a patto che il Senato fosse totalmente elettivo.

Dunque, se da un lato l'assetto Bicamerale non trovò grandi opposizioni, dall'altro il ruolo del Senato divenne argomento di scontro tra le forze politiche; a sostenere il progetto iniziale furono i soli On. Condorelli, di destra, l'On. Ruini ed il democristiano Mortati. Per il giurista calabrese, relatore sul tema nella seduta del 3 settembre 1946, il sistema Bicamerale era essenziale al fine di moderare e controllare l'operato della Camera dei Deputati, configurando, così, il Senato quale "Camera di riflessione". Inoltre, il Senato avrebbe potuto garantire una rappresentanza istituzionale alle categorie sociali[30], economiche e culturali ed infine avrebbe dovuto essere il luogo dove le migliori competenze potessero essere scelte dai partiti ed elette dal popolo[31].

Per quanto riguarda la rappresentanza delle Regioni, Mortati riteneva che quest'ultime non dovessero configurarsi come sole circoscrizioni elettorali, ma come centri di interesse istituzionale.

Nella seduta del 4 settembre, questi elementi di analisi furono ripresi dall'On. repubblicano Conti il quale, oltre a ribadire l'esigenza di un sistema bicamerale, auspicava che nella composizione del Senato fosse tenuta presente la necessità di dare rappresentanza alle Regioni. Successivamente, le tesi del Mortati furono sostenute dall'esponente del movimento *L'Uomo Qualunque*, On. Castiglia ("evitare il potere di un'unica Camera") e del democristiano Ambrosini. Anche il Socialista Starnuti, pur evidenziando la contrarietà teorica dei socialisti ad un sistema Bicamerale, rinveniva in questo modello l'opportunità di una migliore legislazione attraverso una seconda lettura. Inoltre, nella seduta del 6 settembre, il rappresentante del *PSIUP* On. Rossi evidenziò la possibilità di un sistema bicefalo salvo che non si configurasse un Senato di tipo corporativo e che il periodo di durata della Camera alta non fosse di 6 anni.

L'impostazione Bicamerale trovò, infine, una maggioranza sull'ordine del giorno Morati del 7 settembre 1946, che superò per numero di voti l'ordine presentato dall'On. Starnuti. Rimanevano da discutere, però, le funzioni e la composizione del Senato. La *Dc* propose nuovamente un modello di rappresentanza degli interessi organizzati. Costantino Mortati evidenziò l'essenzialità di un sistema in grado di rispecchiare la complessità della realtà sociale italiana[32]; un Senato delle rappresentanze, dunque, dove le organizzazioni di categoria avrebbero trovato spazio di discussione e proposta procedendo, contestualmente, verso una istituzionalizzazione delle categorie stesse[33]. Tale modello di composizione fu

[29] Intervento di Pietro Nenni nella seduta del 10 marzo 1947.

[30] C. DE FIORES, *Prospettive di riforma del bicameralismo in Italia*, in *Politica del diritto*, dicembre 2007, p. 530.

[31] Occorre evidenziare che anche all'interno della stessa *Dc* si configurarono delle differenze tra le posizioni; ad esempio l'On. Pisanelli era favorevole ad una *Camera Corporativa*, mentre una dimensione regionalistica era sostenuta dall'On. Fuschini.

[32] Tale ide era presente sia nella *Rerum Novarum* che nel manifesto del *PPI* e della *Dc*.

[33] Si potrebbe riflettere, ad esempio, su cosa avrebbe comportato la presenza di una Camera alta di rappresentanza degli interessi organizzati in relazione al dibattito successivo sull'attuazione dell'art. 39 (Sindacati) e 41 (Iniziativa Economia).

nuovamente rigettato. Infine, conclusosi il dibattito in aula, venne approvato il cosiddetto ordine del giorno Nitti del 7 ottobre 1947, approvato con 191 voti favorevoli e 80 contrari che prevedeva elezioni di primo grado all'interno di collegi uninominali e l'esclusione dei Consigli regionali (attraverso l'elezione diretta) dalla composizione del Senato. Inoltre, essendo il sistema maggioritario estraneo al nuovo assetto costituzionale, venne successivamente prevista una legge elettorale *ad hoc*.

Interessante fu, inoltre, la discussione sul nome da dare alla Camera alta. Se da un lato con il termine seconda Camera ci si allontanava definitivamente dal Senato Regio dello Statuto Albertino, dall'altro si attribuiva un valore neutro alle funzioni della stessa. Anche la definizione di Camera dei Senatori fu rigettata preferendo, infine, il termine unico di Senato che, come evidenziò l'On. Pisanelli durante il dibattito, aveva un grande valore storico soprattutto per Roma ed i romani. Nella seduta del 23 settembre, pertanto, mediante la votazione e approvazione dell'emendamento Macrelli, fu modificato l'art. 52 del Progetto di Costituzione, che così non prevedeva più una Camera dei Senatori ma un Senato della Repubblica. Il testo definitivo approvato, però, non definiva un numero fisso di Senatori, ma una rappresentanza ogni 200mila abitanti o per frazione superiore a 100mila, a differenza della Camera che prevedeva un deputato ogni 80mila abitanti. Solo con la legge costituzionale 9 febbraio 1963, n. 2 è stato fissato il numero assoluto di 315 Senatori e 630 deputati.

Restava la specificazione che il Senato era "eletto a base regionale" secondo quanto previsto dall'art. 57 comma 1. Tale elemento nei fatti avrebbe dovuto favorire un processo di effettiva rappresentanza delle Regioni al Senato ed al processo legislativo nazionale. In realtà tale presupposto non si realizzò mai e la "base regionale" si concretizzò nel legare la circoscrizione elettorale ai confini regionali. (L'on. Laconi, nella seduta del 7 settembre 1947, affermò: "dire che il Senato è eletto a base regionale significa fare un'affermazione piena o vuota di significato, a seconda di quel che segue"). In realtà, nel Progetto Costituzionale, agli art.li 55 e 56 si faceva riferimento ad un sistema elettivo che avrebbe consentito di eleggere 1/3 dei Senatori secondo criteri specifici tra cui la Regione di nascita ed il domicilio. Va evidenziato, però, che se tali art.li fossero stati mantenuti si sarebbe dovuta risolvere l'incompatibilità con l'art. 67 che prevedendo il divieto di mandato imperativo avrebbe limitato qualsiasi istanza localistica.

Dai lavori della Costituente si evince, dunque, di come il Bicameralismo ed il Senato paritario[34] non emerse per ragioni ideali e valoriali, ma quale frutto di "veti incrociati"[35]; un compromesso, dunque, tra le istanze provenienti dai differenti partiti.

4. *L'evoluzione storica del sistema bicamerale.*

La prima legislatura rappresentò un importante banco di prova per il sistema Bicamerale italiano. Il Parlamento, nella sua funzione legislativa, si trovò a dovere attuare una serie di iniziative che favorissero la crescita di un'Italia ancora scossa dalla guerra ma in grande fermento economico e sociale.

[34] La differenza più rilevante era la diversa scadenza delle due camere (5 anni la Camera e 6 il Senato) da cui sarebbe potuta derivare una diversa composizione politica delle assemblee. Tale differenza fu eliminata dalla legge costituzionale n. 2/1963, preceduta dai due scioglimenti anticipati del Senato del 1953 e del 1958.

[35] S. MATTARELLA., *Il bicameralismo* , in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1983, pag 1163.

Le elezioni del 18 aprile 1948 videro la *Democrazia Cristiana* ottenere la maggioranza relativa dei voti e quella assoluta dei seggi, con 305 seggi sui 574 attribuiti alla Camera dei Deputati, e 131 su 237 al Senato della Repubblica. In questo contesto tanto favorevole per il procedimento legislativo, sarebbero potuti emergere i caratteri distintivi delle 2 Camere: la Camera dei Deputati come centro della discussione ed iniziativa politica ed il Senato della Repubblica con funzioni di moderazione e perfezionamento tecnico dell'attività normativa. Inoltre si sarebbe dovuto verificare se l'iter legislativo fosse risultato appesantito dalla presenza del sistema Bicamerale paritario.

Ciò che emerse fu che il Senato rappresentava una controfigura della Camera dei Deputati. Inoltre il Senato venne usato sistematicamente dal Governo per ritardare l'approvazione di alcuni disegni di legge rendendo la seconda Camera non un organo di competenza tecnica e di riflessione, ma uno strumento nell'iter legislativo. Per tali motivi il dibattito sulla riforma del sistema Bicamerale divenne nuovamente centro di discussione politica. Le proposte riguardavano o una riforma di carattere Costituzionale o un approccio meno aggressivo attraverso una modifica dei Regolamenti ed una più razionale distribuzione dei lavori tra i due rami del Parlamento.

Inoltre, a rendere ancor più concreto il dibattito sulla riforma fu il rischio della perdita di efficacia della III Disposizione Transitoria della Costituzione che aveva consentito alla Camera l'ingresso di molti Senatori di diritto. Tuttavia, fu solo con l'attuazione degli ordinamenti regionali che le proposte di riforma del Senato vennero nuovamente associate ad una dimensione regionalistica effettiva della composizione.

Dunque, al tema di una riforma del Bicameralismo paritario nelle funzioni, vennero associate le riforme di riorganizzazione interna del Senato attraverso una nuova composizione[36]. Questo processo si venne a delineare, però, in un contesto politico estremamente particolare, quello del centrismo, dove il rapporto tra Governo monocolore *Dc* e maggioranza parlamentare democristiana rendeva un dibattito effettivo sulle riforme non necessario.

La situazione si modificò con l'arrivo alla segreteria della *Dc* di Aldo Moro, e l'inizio del periodo del centrosinistra in Italia. In questo contesto il dibattito sulle riforme prese nuova linfa, rivolgendosi ad una modifica del sistema Bicamerale che rendesse il Parlamento in grado di rappresentare l'evoluzione della società e della realtà politica e partitica[37]. Questo clima di fermento politico si manifestò anche in Parlamento, dove i rapporti tra maggioranza e minoranza divennero sempre meno rigidi evidenziando la dicotomia tra "maggioranza di investitura" e "maggioranza di gestioni"; il Governo non era sostenuto da una maggioranza compatta ma dal sostegno delle opposizioni che di volta in volta appoggiavano o meno i procedimenti legislativi. Il Parlamento divenne, quindi, uno strumento funzionale al compromesso politico ed alla "mediazione legislativa".

A partire dalla V legislatura, con la seconda fase del centro-sinistra italiano, grazie alla collaborazione dei partiti di sinistra furono approvati importanti riforme (Statuto dei Lavoratori e Referendum) e soprattutto l'attuazione degli ordinamenti regionali, con l'appoggio di una maggioranza parlamentare superiore per numeri a quelli che supportava il

[36] In tal senso leggere A. BARBERA, *Oltre Il Bicameralismo* o G. FERRARA, *Bicameralismo e riforme del Parlamento*, in *Democrazia e diritto*, 1981.

[37] M.L. MAZZONI HONORATI, *Lezioni di diritto parlamentare*, Giappichelli, Torino, 1997, p. 33 e ss.

Governo. In questo contesto emersero nuove proposte di regionalizzazione del Senato, con particolare riferimento alla proposta di legge costituzionale avanzata dagli On.li Olivi, Bressani e Galloni, secondo cui una parte dei Senatori (nel numero di 180) sarebbe stata eletta a suffragio universale diretto e, la restante parte (135 Senatori), dai Consigli regionali, con conseguente corresponsabilizzazione delle autonomia locali al potere politico centrale.

Tale proposta non ebbe esiti positivi, ma ciò che si venne configurando, in un'ottica complessiva, era un nuovo ruolo del Parlamento: non più luogo di intermediazione, ma sede di codeterminazione politica[38]. A supporto di questo nuovo ruolo, ci furono i Regolamenti delle Camere, attraverso cui venivano istituiti gli strumenti di tipo conoscitivo e di indirizzo e controllo.

Inoltre, con le elezioni del 1976 da cui non uscì una maggioranza parlamentare netta come nelle fasi precedenti, venne definitivamente superato il periodo della *Conventio ad Excludendum*[39] e si aprì la fase della collaborazione con il *PCI* attraverso i "Governi della non sfiducia". Il Parlamento, pertanto, assunse finalmente il ruolo centrale ed unificatore dell'iniziativa politica, con tutto l'arco Costituzionale, ad eccezione del *MSI*, a sostegno dell'attività legislativa. Uno degli strumenti di maggiore forza furono le Commissioni Bicamerali il cui intervento sottrasse importanti competenze al Governo, tra cui quelle istituite per fornire pareri sulla legislazione delegata oltre a quelle Bicamerali gestionali come la Commissione sull'assetto radio-televisivo, funzioni dapprima di spettanza dell'esecutivo. Inoltre, il ruolo del Parlamento assunse maggiore forza anche grazie alla legge n. 14 del 1978 in merito al parere parlamentare sulle nomine dei presidenti e vice-presidenti di istituti ed enti pubblici (funzione di indirizzo e controllo), e la legge n. 468 del 1978 sulla disciplina del bilancio dello Stato (funzione di determinazione politica).

Emergeva, dunque, un modello di "Parlamento governante" e di un Governo che adottava le linee politiche e di programma decise e votate dal Parlamento. Questa fase di centralità del Parlamento durò solo per il periodo di collaborazione tra le varie forze politiche. La morte di Aldo Moro segnò il concludersi di questo percorso. Con gli anni '80 la discussione tornò ad incentrarsi sul rafforzamento del ruolo del Governo e sulla riforma del sistema Bicamerale paritario.

4.1. *Le proposte di revisione.*

Nel corso degli anni '80 le proposte di revisione del sistema Bicamerale rientrarono in un'ottica più ampia di riforme che comprendeva anche il rafforzamento del ruolo dell'esecutivo, e tra le varie proposte tutte tendevano alla formazione di un sistema Bicamerale imperfetto, ma nessun dibattito si aprì sul tema della rappresentanza territoriale[40].

Durante l'VIII legislatura furono istituiti 2 comitati di studio nelle Commissioni Affari Costituzionali di Camera e Senato, presieduti dall'On. Riz e dal Sen. Bonifacio, al fine di studiare possibili percorsi di revisione da effettuare. Questi 2 comitati anticiparono di qualche anno la prima Commissione Bicamerale per le riforme istituzionali, istituita nel

[38] E. CHELI, *La centralità parlamentare, sviluppo e decadenza di un modello*, in *Quad. cost.*, 1981.

[39] Anche in quest'ottica è possibile spiegare la legge elettorale 31 marzo 1953 n. 148, che costituisce un tentativo di limitare la rappresentanza delle sinistre alla Camera dei Deputati e rafforzare la maggioranza.

[40] Sul punto leggere A. BARBERA., *Oltre il Bicameralismo*.

1983 durante la IX legislatura e presieduta dall'On. Bozzi. La Commissione, composta da 20 Deputati e 20 Senatori, aveva il compito di formulare delle proposte di riforme costituzionali e legislative. Durante i lavori la Commissione Bozzi decise, in via di principio, di non alterare l'impianto previsto dalla Costituzione del 1948, ma di rivolgersi solo verso quelle modifiche al testo Costituzionale che il passare del tempo aveva reso necessarie. Rispetto all'organizzazione del Parlamento, la Commissione propose una revisione del sistema Bicamerale verso il processo di "differenziazione" non attraverso una modifica della rappresentanza, ma di tipo funzionale: alla Camera sarebbe stata affidata la prevalenza della funzione legislativa mentre al Senato le funzioni di controllo. Inoltre si sarebbe dovuto distinguere tra leggi necessariamente Bicamerali (maggiori per numero) e leggi approvate a prevalenza della Camera, verso cui il Governo avrebbe potuto chiedere il rinvio del testo al Senato o lo stesso Senato avrebbe potuto richiamare a se il testo entro 15 giorni dall'approvazione della legge. Venne inoltre proposta una modifica dell'art. 82 della Costituzione, riguardante la funzione di controllo del Senato sul Governo; tali funzioni sarebbero state esercitate relativamente all'attuazione ed all'efficacia delle leggi, all'esercizio dei poteri normativi del Governo, al coordinamento del rapporto tra Governo ed autonomie locali, al controllo della spesa pubblica, all'attuazione delle politiche comunitarie ed al funzionamento degli enti pubblici. Infine si prevedeva che la fiducia al Governo sarebbe stata devoluta al Parlamento in seduta comune. Rispetto alla composizione la Commissione propose una riduzione del numero dei Senatori a 252 membri, con un ampliamento dei Senatori vitalizi includendo gli ex Presidenti delle Camere e l'aumento di 8 Senatori di nomina presidenziale.

Dai lavori della Commissione non emerse, pertanto, un particolare interesse nei confronti di una modifica della composizione del Senato verso una maggiore rappresentatività delle Regioni; inoltre, anche sul versante della funzione legislativa non erano proposte particolari modifiche che rendessero il sistema Bicamerale di tipo differenziato. Piuttosto la Commissione Bozzi prestò estrema attenzione ad una razionalizzazione del ruolo del Governo, proponendo nuove forme di bilanciamento nei rapporti tra Parlamento ed esecutivo. Il 29 gennaio 1985 la relazione della Commissione Bozzi fu approvata senza il voto della componente del *PCI*, ma nessuno dei progetti di riforma fu attuato.

Nel corso della X legislatura, vennero presentati 9 progetti di riforma della Costituzione di cui 2 progetti proponevano l'assetto Monocamerale, 2 riguardavano la razionalizzazione del Bicameralismo e 5 progetti prevedevano l'istituzione di un Bicameralismo differenziato. Tra le varie proposte quella dell'On. Bassanini si rivolgeva verso un Senato delle Regioni e delle Autonomie locali composto da 190 membri eletti dai Consigli regionali e da un collegio di rappresentanti delle autonomie locali. Il Senato non avrebbe avuto un rapporto fiduciario con il Governo ed avrebbe concorso in modo paritario alla funzione legislativa solo nelle materie concernenti l'ordinamento regionale, potendo proporre solo emendamenti nelle attività legislative di materie differenti[41].

Altra proposta venne sostenuta dal Sen. Riz, già presidente del Comitato per la Riforma della Commissione Affari Costituzionali che aveva preceduto la Commissione Bozzi. Il rappresentante sud-tirolese proponeva una composizione del Senato su base territoriale

[41] Anche il progetto del sud-tirolese Riz ipotizzava un Senato eletto dai consigli regionali e dalle province autonome senza modificare l'assetto del Bicameralismo.

mantenendo un assetto perfettamente paritario tra le 2 Camere, introducendo solo semplificazioni procedurali dell'iter legislativo sul modello della Commissione Bozzi: distinzione tra leggi obbligatoriamente Bicamerali e leggi Monocamerali con facoltà, per l'altra Camera, di richiamare a se la legge entro 15 giorni.

Questo progetto di revisione, così come i predenti, non ebbe esito positivo. Stessa sorte toccò anche alla proposta di revisione del Bicameralismo, approvata nel 1991 dalla Commissione Affari Costituzionali della Camera presieduta dall'On. Labriola del *PSI*. La proposta prevedeva una differenziazione funzionale in materia legislativa tra le 2 Camere, lasciando alla Camera dei Deputati le materie di interesse statale ed al Senato le materie concorrenti con le Regioni[42]. Tale progetto pur essendo stato approvato, decadde con lo scioglimento del Parlamento in vista delle elezioni del 1992.

Nell'XI legislatura fu istituita una nuova Commissione Bicamerale per le riforme presieduta dapprima da Ciriaco De Mita e successivamente da Nilde Iotti. Tale Commissione nasceva in un contesto politico e sociale estremamente complesso, con la crisi dei partiti e l'inizio di Tangentopoli e con le Stragi di Mafia del 1992. Il periodo della "Prima Repubblica" stava per concludersi[43] e, pertanto, si rese necessario porre le basi del nuovo assetto dello Stato con il fine di avvicinare nuovamente le istituzioni ai cittadini[44].

La Commissione De Mita-Iotti individuò al suo interno 4 Comitati di cui uno di essi, presieduto dall'on. Labriola, aveva competenze in materie di studio sulle riforma dello Stato. La Commissione, al termine dei lavori, presentò alle Camere un progetto di revisione di 22 articoli della Costituzione. In tema di Bicameralismo le riforme proposte di maggiore rilevanza furono: la riduzione della durata della legislatura da 5 a 4 anni, la razionalizzazione del rapporto di fiducia attribuito al Parlamento in seduta comune e con l'introduzione della sfiducia costruttiva. Inoltre si prevedeva l'elezione del Primo Ministro, da parte del Parlamento in seduta comune e con maggioranza assoluta. Tutte le proposte della Commissione De Mita-Iotti, presentate alla Camera nel gennaio del 1994, vennero accantonate con lo scioglimento anticipato della legislatura, ma le proposte vennero esaminate in sede interna alla Presidenza del Consiglio dei ministri, dando luogo al progetto del cosiddetto Comitato Speroni.

Il dibattito sulle riforme riprese durante la XII legislatura con l'istituzione di un Comitato Tecnico, con decreto del Presidente del Consiglio Berlusconi del 14 luglio 1994, il quale, pur anticipando in parte alcune proposte della successiva Bicamerale D'Alema, ebbe uguale sorte della De Mita-Iotti.

Al termine del turbolento periodo politico 1994-1996, con la vittoria de l'Ulivo di Romano Prodi alle elezioni del 1996, sembrò aprirsi una nuova pagina nel campo delle riforme Costituzionali. Il 24 gennaio 1997 venne istituita una nuova Bicamerale per le riforme, presieduta da Massimo D'Alema. Anche questa volta il ruolo della Commissione

[42] Il progetto di riforma costituzionale A.C. n. 4887-A, approvato dalla Commissione Affari costituzionali del Senato (presieduta dal senatore Leopoldo Elia del Partito popolare italiano il 7 giugno 1990 venne successivamente modificato dalla Commissione Affari costituzionali della Camera, presieduta dall'On. Labriola. Il progetto venne approvato l'11 giugno 1991 confermando l'impianto del bicameralismo perfetto.

[43] Nelle consultazioni referendarie del 18 aprile 1993, il corpo elettorale si espresse per l'abrogazione delle norme sul finanziamento pubblico dei partiti e su parte della legge elettorale del Senato dimostrando la propria sfiducia verso i partiti ed il sistema proporzionale.

[44] In questo senso va letto il messaggio che il Presidente della Repubblica Francesco Cossiga inviò, il 26 giugno 1991, alle Camere in materia di riforme istituzionali.

avrebbe dovuto prestare particolare attenzione alla "forma di Stato, forma di Governo, Bicameralismo e sistema delle garanzie"[45]. In primo luogo la proposta complessiva della Bicamerale delineava un sistema di tipo semiPresidenziale, un rafforzamento del ruolo delle Regioni nell'ordinamento statale attraverso una precisa ripartizione delle competenze. Inoltre, per dare maggiore rappresentanza venne proposto di integrare il Senato con delegati delle autonomie regionali e locali selezionati tra i membri degli organi consiliari in numero pari a quello dei Senatori.

Con questa nuova composizione il Senato sarebbe stato convocato per esaminare i D.d.l. di alcune materie tra cui: la salvaguardia degli interessi nazionali nelle materie attribuite alla competenza legislativa delle Regioni; il bilancio e le materie finanziarie, di contabilità e tributarie; la legislazione elettorale; gli organi di Governo e le funzioni fondamentali di Comuni e Province; l'autonomia finanziaria di Comuni, Province e Regioni. Dunque, nel progetto di riforma si toccava anche il sistema Bicamerale che, pur mantenendo l'asseto del paritario, vedeva delle modifiche dal punto di vista funzionale; il Senato veniva escluso dal rapporto fiduciario ma gli venivano attribuite una serie di funzioni quali: approvazione, insieme alla Camera, delle leggi bicamerali; nomina di CSM ed Autorità Indipendenti; pareri sulle nomine governative ed infine il potere di modificare le leggi, entro 10 giorni dall'approvazione della Camera, con voto finale riservato alla Camera stessa.

Infine, anche il progetto della III Commissione Bicamerale fallì ma alcune proposte, seppur in via indiretta, si realizzarono; difatti, l'attribuzione di maggiore autonomia alle Regioni ed agli enti locali venne realizzata dapprima con la Legge Bassanini (in campo della legislazione ordinaria) e successivamente con le leggi Costituzionali nn. 1/1999 e 3/2001. La legge 1/1999 del 22 novembre, riguardante le "Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni" e la legge n.3/2001 del 18 ottobre in materia di "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione" attribuirono maggiore autonomia statutaria alle Regioni conferendo maggiore dignità, e, pertanto, maggiore peso politico alle autonomie locali, anche definendo precisamente il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regione, elencando le materie di competenza esclusiva statale e quelle di competenza concorrente ed attribuirono alle Regioni competenza legislativa residuale.

A tali modifiche, ed in special modo alla Riforma del Titolo V, non venne accompagnata una riforma dell'assetto Bicamerale del Parlamento, la quale, differentemente, fu proposta nella c.d. "Bozza Calderoli".

4.2. *Dalla XIV legislatura ad oggi.*

La Riforma del titolo V della Costituzione influenzò l'inizio della XIV legislatura, con la maggioranza di centrodestra che recependo il processo di trasformazione in corso avviò un ulteriore percorso di riforme che avrebbe modificato la Costituzione e l'ordinamento istituzionale[46]. Nel complessivo la riforma s'incentrava sulla forma di Governo (art.li 88,

[45] La legge di revisione costituzionale con cui si istituì tale Commissione - promulgata il 24 gennaio 1997 - disciplinava composizione, compiti e procedure di funzionamento della Commissione. Inoltre prevedeva che i progetti presentati dalla stessa Commissione ed approvati dalle Camere sarebbero stati comunque sottoposti al voto popolare, sì da trasformare il *referendum* costituzionale da eventuale e facoltativo in necessario.

[46] Il testo della riforma si basava sugli studi e sulle proposte di un apposito Comitato di studio in materia

92, 94 e 95), sul Bicameralismo (tra l'art. 55 e l'art. 82 solo 5 art.li non venivano modificati), sulle attribuzioni alle Regioni ed autonomie locali (in particolare dall'art. 114 all'art. 118 Cost. e dall'art. 126 all'art. 127-ter Cost.) e sugli organi di garanzia (Presidente della Repubblica, 1/6 dei componenti del CSM e 4 giudici della Corte Costituzionale). Per quanto riguarda le forme di governo, come quanto proposto dalla Bicamerale D'Alema, l'intento era quello di un rafforzamento del ruolo dell'esecutivo mentre il Parlamento veniva radicalmente modificato. La Camera dei Deputati subiva cambiamenti marginali sia nella composizione che nelle funzioni: il numero dei Deputati passava da 630 a 518 mentre in seno alla Camera alta i componenti passavano a 252 con un limite di 3 componenti deisgnabili dal Presidente della Repubblica a questo ruolo. Il Senato, differentemente, veniva rimodulato nel processo che avrebbe visto il passaggio da Senato della Repubblica a Senato Federale. I Senatori sarebbero stati letti a suffragio universale contestuale all'elezione dei Consigli regionali[47]. Inoltre sarebbero stati componenti del Senato anche un rappresentante per ogni Regione ed uno per ciascun Consiglio delle autonomie locali (c.d. C.A.L.) partecipando alle attività del Senato senza diritto di voto. I Senatori sarebbero rimasti in carica fino alla proclamazione dei successori. Dal testo è possibile evincere come la riforma escludesse la possibilità di riformare il Senato tanto nel senso del Bundesrat tedesco quanto nel verso di una composizione mista.

Per quanto riguarda la funzione legislativa, il progetto di riforma distingueva tra leggi a prevalenza della Camera, leggi a prevalenza del Senato e leggi Bicamerali. Ciascuna della 2 Camere era competente in via definitiva nelle materie di propria pertinenza, con la possibilità per l'altra Camera di proporre modifiche non vincolanti entro 30 giorni. Nel caso di leggi Bicamerali, invece, qualora non si fosse giunti ad un testo condiviso, si introduceva la facoltà (per i rispettivi Presidenti) di convocare un'apposita Commissione, composta da 30 Deputati e 30 Senatori scelti nel rispetto della proporzionalità dei gruppi parlamentari, per elaborare un testo unificato da sottoporre alle Camere. Tale ripartizione, più che differenziare il sistema Bicamerale, evidenziava da un lato la predominanza nella funzione legislativa centrale della Camera dei Deputati, e dall'altra il rafforzamento del ruolo delle Regioni nella legislazione residua, mentre il ruolo delle autonomie locali all'interno del Senato ed il Senato stesso si svuotavano di funzione effettiva configurando la Camera alta come mero organo consultivo.

A conclusione del dibattito, la Bozza Calderoli non ottenne in seconda deliberazione la maggioranza dei 2/3 necessaria per divenire legge effettiva senza il passaggio dal vaglio referendario. Il Referendum si svolse il 25 e 26 giugno 2006 venendo respinto dalla maggioranza dei cittadini.

Tale risultato evidenziava la necessità di procedere verso riforme del testo costituzionale mirate, abbandonando la via della *Grandi Riforme* che avrebbero stravolto l'assetto sistemico ed ordina mentale presente. Con l'inizio della XV legislatura la maggioranza di centrosinistra ed il Governo Prodi avviarono una nuova fase di discussione. Il contesto politico rappresentava un ostacolo a tale processo, considerando le difficoltà di composizione al Senato dove la maggioranza era estremamente risicata rispetto alle opposizioni.

---

costituzionale, composta da esperti designata dalla coalizione di centro-destra. Tale comitato operò sin dal febbraio 2002.

[47] In questo modo si correva il rischio di politicizzare le elezioni dei Consigli regionali.

In Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati, presieduta dall'On. Violante, venne elaborato, nell'ottobre 2007, il progetto di legge costituzionale A.C. n. 553-A. La cosiddetta "Bozza Violante" si proponeva di superare il Bicameralismo paritario attraverso una differenziazione delle due Camere in merito alla legittimazione, alla composizione, alle modalità di partecipazione nel procedimento legislativo ed in relazione al rapporto fiduciario con il Governo. Riguardo all'assetto Bicamerale, il Senato si sarebbe trasformato in una Camera di rappresentanza territoriale con funzioni di definizioni delle leggi, principi di garanzia, nomine di organismi di controllo ed il rapporto tra Unione Europea, Stato, Regioni ed Enti locali. La Camera alta veniva esclusa dal rapporto fiduciario con il Governo configurandosi come organo di rappresentanza territoriale e pertanto si rese necessario una rimodulazione della composizione; l'A.C. n. 553-A configurava un'elezione indiretta tramite i Consigli regionali ed i Consigli delle autonomie locali: dei 190 Senatori previsti, 138 Senatori sarebbero stati eletti dai Consigli regionali al proprio interno, mentre i rimanenti 52 membri sarebbero stati scelti dai Consigli delle autonomie locali tra i consiglieri comunali e provinciali della Regione, riprendendo parte della "Bozza Calderoli". Inoltre la Camera alta non era soggetta a scioglimento (come nella soluzione del 2005) ma ad essere rinnovata parzialmente ad ogni elezione regionale. In quest'ottica, il Senato si sarebbe dovuto configurare all'interno del sistema delle Conferenze, con una rimodulazione funzionale che, però, si realizzava anche in campo legislativo. Difatti il sistema si configurava su un sistema Bicamerale quasi paritario nel rispetto del principio di garanzia propria del Senato. Su altre competenze la funzione legislativa veniva articolata *ratione materiae*, secondo tre diversi percorsi.

Nonostante la discussione propositiva in merito alla "Bozza Violante" tra maggioranza ed opposizione, la forte instabilità politica e l'anticipata chiusura della XV legislatura determinarono un rallentamento prima, e poi la brusca interruzione del percorso intrapreso.

Nel 2008, dopo solo 2 anni di legislatura vi furono nuove elezioni da cui emerse una vittoria decisa della coalizione di centro-destra guidata da Silvio Berlusconi. Durante i 3 anni di Governo del *Pdl*, prima dell'arrivo dell'esecutivo tecnico guidato da Mario Monti, furono presentate numerose proposte di riforma del testo costituzionali, alcune delle quali si rifacevano alla "Bozza Violante", come la proposta dell'On. Bocchino del *Pdl* e la proposta dell'On. Amici del *Pd*. Altre proposte furono presentate dal Sen. Finicchiaro e dal Sen. Cabras del *Pd*, dal Sen. Ceccanti sempre del *Pd*, dai Sen.ri *Pdl* Pastore, Malan, Valentini, e dal Sen. *SVP* Peterlini. La logica di tutte le proposte non apportava nessuna innovazione rispetto a quanto dibattuto nelle precedenti legislatura e pertanto il dibattito si concentrava sempre sul ruolo dell'Esecutivo, sul Bicameralismo imperfetto, sulla differenziazione legislativa tra Camera e Senato ed una composizione su base territoriale della Camera alta. Come successo negli anni precedenti, nessuna modifica fu apportata e pertanto l'assetto Bicamerale perfetto del Parlamento rimase.

Solo con l'avvio della XVII legislatura questo percorso di riforma e modifica del testo Costituzionale sembra essere sulla via di approvazione.

5. *La riforma Renzi-Boschi… in fieri.*

Con l'inizio della XVII legislatura, dopo la prima fase di Governo presieduta da Enrico Letta, il nuovo esecutivo, guidato ma Matteo Renzi, attraverso il ministero delle Riforme

istituzionali di Maria Elena Boschi, ha avviato un importante processo di riforme del titolo II della Costituzione.

Il D.d.l. Renzi-Boschi dovrebbe modificare l'assetto Bicamerale paritario di Camera e Senato. Difatti, la Camera dei Deputati, qualora il processo di riforma si concludesse positivamente, sarà l'unica Assemblea legislativa e anche l'unica a votare la fiducia al Governo. La composizione prevede un numero di 630 deputati come oggi, i quali verranno eletti a suffragio universale. Il Senato, differentemente, sarà composto da 100 componenti, di cui 95 eletti dai Consigli regionali ed Autonomie locali, ed i rimanenti 5 nominati dal Capo dello Stato che resteranno in carica per 7 anni. I componenti di rappresentanza del territorio saranno ripartiti in base al peso demografico delle Regioni; i Consigli Regionali eleggeranno i Senatori tra i propri componenti con metodo proporzionale ed uno dovrà essere scelto tra i Sindaci.

La Camera alta avrà competenza legislativa solo sulle riforme costituzionali e le leggi costituzionali, mentre potrà chiedere modifiche alle leggi ordinarie ma la Camera dei Deputati potrà non tener conto della richiesta. Differentemente, su una serie di leggi che riguardano il rapporto tra Stato e Regioni, la Camera potrà non dar seguito alle richieste del Senato solo respingendole a maggioranza assoluta. Inoltre, la Camera potrà approvare leggi, su proposta del Governo, nei campi di competenza delle Regioni "quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale".

In merito all'elezione del Presidente della Repubblica, il Capo dello Stato sarà eletto dai 630 deputati a dai 100 Senatori senza i rappresentanti delle regioni previsti oggi mentre 5 dei 15 giudici Costituzionali saranno eletti dal Parlamento: 3 dalla Camera e 2 dal Senato. Queste riforme, che dovrebbe consentire un superamento del Bicameralismo paritario sia dal punto di vista della composizione che da quello della funzione legislativa, va analizzata anche alla luce del sistema elettorale, il c.d. *Italicum*, che dovrebbe rappresentare un modello iper-maggioritario che potrebbe portare ad un ulteriore indebolimento del ruolo del Senato quale organo dello Stato centrale.

2. LE FONTI DEL SISTEMA BICAMERALE

di *Corrado D'Angelo*

Introduzione.

"*Bisogna conoscere il passato per capire il presente e orientare il futuro*"

Mai citazione potrebbe essere più adatta per inaugurare l'argomento e l'impostazione del presente elaborato, che sarà preceduto da una breve quanto opportuna ricognizione storica del tema al centro della ricerca a cui seguirà un'attenta analisi sulle questioni più spigolose e sui prospetti evolutivi e di riforma auspicabili in base alle considerazioni che saranno svolte.

Il termine "regolamento" a nostri fini, è da circoscrivere a quell'insieme di atti normativi che ciascuna camera adotta con piena indipendenza da ogni altro organo dello Stato, per

disciplinare la procedura per lo svolgimento dei lavori, l'organizzazione interna ed i rapporti con i membri del Governo e con i terzi che vengono ammessi per vari fini nei locali in cui si svolge la vita istituzionale delle assemblee legislative. I Regolamenti costituiscono, in altri termini, la fonte di autonomia per eccellenza del Senato e della Camera dei Deputati.

Per tale ragione il Regolamento parlamentare si ritaglierà una centralità costante nella presente trattazione la quale muovendo dalle criticità connesse alla concreta prassi parlamentare, epifania di una persistente forzatura dei principi costituzionali che reggono la nostra forma di Governo, giungerà a riservare all'atto regolamentare un ruolo fondamentale anche nell'ottica delle prospettive di riforma, in quanto "strumento principe" per il concreto superamento delle obiettive difficoltà che storicamente attanagliano il funzionamento di quel bicameralismo paritario e perfetto, ideato dai padri costituenti e tradotto nelle corrispondenti disposizioni costituzionali.

2.1. *Breve excursus storico sulle fonti del bicameralismo: Statuto Albertino, regime fascista.*

Il punto di partenza di questa breve digressione storica sarà lo Statuto Albertino: la Costituzione adottata dal Regno sardo-piemontese il 4 Marzo 1848 a Torino, che sancisce la nascita del Senato subalpino, superando definitivamente la forma di Governo fino ad allora esistente nel Regno di Sardegna. Ad una camera elettiva lo Statuto, affiancava una seconda camera che, sulla scorta dell'esperienza della Carta francese del 1830, venne concepita come camera di nominati a vita dal Re che avrebbe svolto (sulla base delle categorie di nominabili previste dall'art. 33 dello Statuto) una funzione d'integrazione delle classi dirigenti provenienti dalle diverse realtà territoriali.

Si trattava, in realtà, di un bicameralismo "attenuato".

Lo Statuto, emblematico esempio di costituzione *octroyée* non generata dagli affanni di un'assemblea costituente ma direttamente concessa dal Re, ha instaurato una monarchia-costituzionale, c.d. "pura", che ben presto, con i primi governi Cavour, si sarebbe evoluta nella forma di governo-parlamentare[48], con esecutivi nominati dal Re e responsabili verso il Parlamento. In realtà il centro nevralgico dell'attività parlamentare, pur non mancando casi concreti testimonianti lo svolgimento di una funzione di bilanciamento-riflessione da parte del Senato[49], rimane la Camera di derivazione popolare, la quale, forte della legittimazione democratica alla base della sua composizione, si contraddistinguerà fin da subito per un maggiore attivismo politico rispetto al Senato del Regno. Lo Statuto, in realtà, assegnava al Senato gli stessi poteri della Camera attribuendogli le stesse funzioni, salvo che per l'iniziativa in materia di leggi di bilancio, ma sarà senz'altro la composizione del Senato a rendere di fatto più politicamente controllabile il suo operato, basti pensare, in proposito, al

[48] C.f.r. A. BARBERA, *Fra governo parlamentare e governo assembleare: dallo Statuto Alberino alla Costituzione repubblicana*, in *Quaderni Costituzionali* Il Mulino, Bologna, 2011 n. 1, pag. 9 ss. Non mancano opinioni contrarie a questa ricostruzione: in tal senso P. COLOMBO, *Con lealtà di Re e con affetto di Padre*, il Mulino, Bologna, 2003, che parla di "*governo parlamentare mai nato*".

[49] L. CARLASSARE, *Un bicameralismo discutibile*, in L. Violante (a cura di) *Il Parlamento. Storia D'Italia. Annali 17*, Einaudi, Torino 2001, p. 331 ss., che cita alcuni segni indicative dell'influenza politica del Senato quali i casi della legge sulle corporazioni religiose, sulla eliminazione della pena di morte, sul mutamento della formula del giuramento e su alcune leggi fiscali.

fenomeno delle c.d. "infornate", col potere di nomina dei senatori che passerà di diritto al Governo a partire dal R. D. 25 agosto 1876, consentendo a quest'ultimo di assicurarsi una composizione *ad hoc*[50].

A questo si aggiunge la mancata previsione nello Statuto di un numero fisso e determinato di nominabili. Sicuramente un punto debole del Senato del Regno[51] che porterà ad un incremento costante del numero dei senatori[52], con conseguente stravolgimento sociologico della classe senatoriale pensata dallo Statuto ed inevitabili riflessi sulla funzione politica del Senato e sui suoi rapporti con gli altri organi istituzionali.

Sotto il profilo del potere regolamentare, riconosciuto dall'art. 61 dello Statuto, il primo Regolamento "autonomo" del Senato[53] del 1950, presenta fin da subito le peculiarità di un vero e proprio Regolamento parlamentare che si preoccupa di affiancare alla disciplina della funzione legislativa la previsione di primordiali funzioni di controllo politico nei confronti del Governo (si pensi alla disciplina delle interpellanze[54]). La sostanziale affinità politica dei membri di nomina regia ha senz'altro agevolato l'elaborazione di regole condivise, come manifestato dalla pressante attenzione dimostrata dal Senato, rispetto alla Camera dei deputati, verso il proprio Regolamento scritto, fin dalle prime fasi di vigenza del Statuto, rispetto alla Camera dei deputati, testimoniata dalla duplice modifica che coinvolgerà il Regolamento del Senato negli anni tra il 1848 e il 1861. Seguiranno, dopo le limitate novellazioni al testo regolamentare intervenute nel 1872 con l'istituzione della Commissione per la verifica dei poteri, due considerevoli revisioni organiche del Regolamento della camera Alta: quelle del 1883 con cui oltre a semplificare le procedure elettorali per la formazione degli organi interni, verrà approvato un nuovo art. 10, rimasto nella pratica inapplicato, volto a far iniziare le leggi spesa anche al Senato; e quelle del 1900, con l'abolizione della prassi del giuramento prima della convalida, e l'introduzione del metodo delle tre letture previsto come facoltativo e nella pratica mai seguito.

Successivamente, prima degli stravolgimenti determinati dall'avvento del regime fascista, si registrerà una seconda tornata di puntuali novellazioni: nel 1906 con l'istituzione di una commissione permanente per il Regolamento; nel 1910 con l'introduzione del voto limitato a garanzia delle minoranze; nel 1917 con l'introduzione della disciplina delle interrogazioni orali e scritte; nel 1919 con la previsione del voto di Assemblea per la designazione alla nomina regia del Presidente e dei Vice presidenti e nel 1920 con l'introduzione dell'istituto della mozione e l'istituzione della Commissione per la politica estera.

Giungiamo a questo punto al periodo fascista, fase che merita di essere concretamente

---

[50] Da qui la frase che L. Einaudi in *Atti. A.C. VII*, p. 917 riferisce al Presidente del Consiglio Agostino Depretis: "Il Senato non fa crisi"

[51] E. GIANFRANCESCO, *Un regolamento per il Senato dell'Italia unita,* Rielaborazione dell'intervento svolto al convegno "*Il Senato dell'Italia Unita*" organizzato dal Senato della Repubblica, Roma, 18 gennaio 2011, in *Amministrazione in cammino*, 2011, p. 7.

[52] Si passa dai 77 senatori che nella prima seduta del Senato Subalpino, 8 Maggio 1848, approvarono il primo regolamento interno, ai 520 senatori del 1940.

[53] In realtà venne adottato, dapprima il regolamento provvisorio del 1948 redatto dal Governo Balbo, che prevedeva un sistema di 5 uffici, da cui poi scaturiva un Ufficio centrale e due commissioni, agricolura e finanze. Non era inceve disciplinato l'istituto delle interpellanze e non erano previsti limiti di tempo per gli interventi.

[54] Si pensi pure alla disciplina delle petizioni, degli interventi per fatto personale e dell'abolzionione del voto nominale ad alta voce.

esaminata anche sotto il profilo delle fonti del diritto parlamentare, giacché sarà proprio attraverso una modifica sapiente delle fonti (legislative e soprattutto regolamentari[55]) che si realizzerà l'obiettivo del regime: depotenziare l'istituzione Parlamento e farne un organo servente-ausiliario del Governo.

Il clima politico e sociale del tempo sommato alle debolezze del sistema parlamentare italiano di epoca statutaria spianeranno il terreno per il raggiungimento di questi fini.

Certamente la Camera dei deputati, in cui si annidavano gli irriducibili nemici del fascismo, rappresenterà il punto nevralgico di quest'opera di accerchiamento del parlamentarismo: riforme elettorali e legislative accompagnate da modifiche regolamentari finiranno per svilire in modo progressivo ma deciso la stessa autonomia della Camera elettiva, fino a giungere alla sua soppressione e sostituzione con la "Camera dei fasci e delle corporazioni", con buona pace per i postulati più puri di parlamentarismo, democrazia e divisione dei poteri[56].

Ma anche il Senato sarà bersaglio d'importati interventi destinati ad incidere sulla sua autonomia politica e costituzionale.

Si realizzerà un'opera di lenta ma graduale "fascistizzazione" della camera Alta che troverà nel fenomeno delle "infornate" il principale strumento di concretizzazione. Nella realizzazione di tale disegno fondamentali, nell'onta realizzativa di tale disegno, saranno anche le modifiche regolamentari. Se la riforma del 1929 riuscirà a preservare alcune soluzioni legate ad un impianto garantista (mantenimento del voto limitato per l'elezione dei vice-presidenti, dei questori e dei segretari), pur prevedendo l'attribuzione al Presidente del Consiglio dell'ordine del giorno, la riforma del 1933 si preoccuperà *in primis* di superare il problema legato alla presenza della minoranza negli organi della presidenza, sostituendo il voto limitato col voto totalitario; assegnerà, inoltre, al Presidente il potere di nominare i componenti della commissione per la verifica dei titoli dei nominati, ma soprattutto, attribuirà al Re il potere, sostanziale s'intende, di nomina del presidente (con l'intento di consentire al Governo di controllare le nomine).

Con la riforma del 1938, volta a conformare il Regolamento del Senato alle soluzioni già adottate alla Camera, si realizzerà la definitiva "fascistizzazione" del Senato, attraverso l'introduzione di norme fortemente limitative del potere di iniziativa legislativa dei singoli senatori (prevedendosi l'autorizzazione del Capo del Governo) e di emendamento (attraverso l'introduzione di un *quorum* qualificato in caso di contrarietà dell'esecutivo).

La soppressione dei principi supremi posti alla base dell'organizzazione e del

[55] E. GIANFRANCESCO, *Parlamento e regolamenti parlamentari in epoca fascista*, in Osservatorio sulle fonti Giappichelli, Torino, 2008 n. 2, p. 5 e ss.

[56] Si pensi, ad esempio, alla Legge Acerbo (l. 18 Novembre 1923, n. 2444) che attribuiva alla minoranza più forte i due terzi dei seggi della Camera; alla mozione Grandi di riforma del regolamento della Camera con l'abbandono del sistema delle commissioni permantenti e il ritorno a quello degli uffici, e con i dubbi di legittimità che aveva sollevato l'utilizzo di un tale strumento, la mozione (giustificato dall'On. Grandi attraverso il richiamo ad alcuni precendenti) per modificare i Regolamenti; alle modifiche regolamentari approvate nel giugno del 1925, preordinate a rafforzare la maggioranza e il governo. Si pensi ancora all'approvazione delle legge n.2263 del 1925 che con l'art. 6 " nessun oggetto può essere messo all'ordine del giorno di una delle due Camere, senza l'adesione del Capo del Governo" inciderà in modo sfrontato sulla forma di governo ritagliando un ruolo sempre più "totalitario" all'esecutivo e contribuendo alla deparlamentizzazione della vita politica. Per un approfondimendo su questi argomenti di rimanda a E. GIANFRANCESCO, *Parlamento e regolamenti parlamentari in epoca fascista*, Cit.; S. CURREI, *La procedura di revisione dei regolamenti parlamentari*, Cedam, Padova, 1995; G. BOCCACCINI, *Sistema politico e regolamenti parlamentari*, Milano, Giuffrè Editore, 1980.

funzionamento dell'assemblea parlamentare realizzata attraverso il citato adeguamento ai metodi di una camera creata dal fascismo sarà alla base della dissoluzione istituzionale del Senato.

2.2 *Fase costituente e fonti costituzionali.*

Lo scenario che emerge dopo la guerra mondiale e la caduta del regime è critico: urge un ripristino dello Stato e delle istituzioni rappresentative in un clima di totale disfacimento morale civile ed economico. In un tale contesto istituzionale e sociale, "l'atto di nascita"[57] del nuovo ordinamento può essere individuato nel decreto luogotenenziale 25 Giugno 1944, n. 151[58] che all'art. 1 conferiva all'Assemblea Costituente eletta a suffragio universale e diretto, il compito di formulare e deliberare una nuova Costituzione.

Il decreto luogotenenziale attribuiva al Consiglio dei Ministri la competenza ad adottare i provvedimenti con forza di legge fin quando il nuovo Parlamento non fosse entrato nel pieno delle sue funzioni, sopprimendo, in tal modo, ogni riferimento agli organi legislativi previsti dallo Statuto. In assenza, tuttavia, di un formale provvedimento che ne sancisse l'effettiva cessazione, il Senato regio continuò a sopravvivere, pur non avendo più alcun peso politico, fino al giorno della sua definitiva cancellazione decretata dalla legge costituzionale n. 3 del 1947, approvata in Assemblea Costituente[59].

Non è questa la sede per soffermarsi sulle ragioni determinanti le scelte sulla forma di Governo compiute in sede costituente: si optò per un sistema bicamerale paritario e perfetto, con due Camere dotate di uguali poteri e attribuzioni. Gli unici tratti distintivi che caratterizzano la "Camera Alta" nel testo costituzionale attuale appaiono inidonei ad intaccare la sostanziale omogeneità politica delle due assemblee e sono individuabili negli art. 57, 58 e 59 relativi all'elezione su "base regionale" del Senato, all'elettorato attivo e passivo, al numero dei senatori e ai membri vitalizi. L'art. 60 Cost., nella sua originaria formulazione prevedeva una durata superiore del mandato dei senatori (6 anni) rispetto ai deputati ma tale elemento di differenziazione non ha mai operato venendo, di fatto, arginato attraverso scioglimenti anticipati del solo Senato (come avvenuto nel 1953 e nel 1958) e definitivamente superato con la legge Cost. 2 Febbraio 1963 n. 2 che ha equiparato la durata dei due rami del Parlamento.

Il testo costituzionale che emerge dai lavori della costituente plasma e caratterizza, nella sua interezza, l'assetto istituzionale della neonata Repubblica: è necessario partire dall'art. 1 Cost. ("*la sovranità appartiene al popolo che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione*") per inquadrare correttamente, in chiave logico sistematica, il fenomeno del Parlamento italiano: diretta esplicazione di questo principio fondamentale sono quelle disposizioni costituzionali che definiscono le competenze del parlamento italiano attribuendogli quella somma di poteri supremi esplicanti il concetto stesso di "sovranità" che il

[57] In tal senso P.CALAMANDREI, *Cenni introduttivi sulla costituente ed i suoi lavori*, in Commentario sistematico alla Costituzione italiana, diretto da CALAMANDREI e LEVI, Firenze, 1950.

[58] Sull'istituto della luogotenenza e sull'atipicità del decreto luogotenenziale n. 151 del 1944 si rimanda a C. MORTATI, *La costituente*, Darsena, Roma, 1945, p. 147 e ss.

[59] In realtà, già prima della citata legge costituzionale, il decreto legislative presidenziale n 24 Giugno 1946, n. 48, disponeva la cessazione del Senato dalle sue funzioni a far data dalla prima riunione dell'Assemblea Costituente.

popolo, attraverso il Parlamento, esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione[60].

Accanto alle disposizioni costituzionali nella gerarchia delle fonti del sistema parlamentare italiano un'indubbia rilevanza rivestono le leggi costituzionali, in particolare quelle che espressamente incidono sui caratteri delle assemblee parlamentari (si pensi alle ll. cost. 6 Agosto 1993, n. 1 e 24 Gennaio 1997, n. 1 riguardanti l'istituzione di Commissioni bicamerali per le riforme istituzionali e la disciplina del procedimento di revisione costituzionale).

In conclusione, introducendo l'argomento che sarà approfondito nelle pagine che seguono, una chiosa sull'art. 64 Cost., fondamento costituzionale della potestà regolamentare di "Ciascuna camera" (a cui si ricollega l'art. 72, che espressamente attribuisce al Regolamento la disciplina del procedimento legislativo): in attuazione di questa disposizione (anche se in prima istanza entrambe le Camere adotteranno in via provvisoria il Regolamento della Camera pre-fascista) sarà proprio il neonato Senato della Repubblica ad approvare il 18 giugno del 1948 quello che può essere definito il primo Regolamento parlamentare repubblicano.

2.3 *Dagli interna corporis acta al passaggio ad una Costituzione "rigida": analisi sul fondamento del potere regolamentare e sulla natura giudica dei regolamenti. La vexata quaestio dell'insindacabilità nella recente giurisprudenza della Corte.*

Entrando nel vivo della presente trattazione, occorre soffermarsi sulla natura giuridica delle norme derivanti dall'autonomia normativa che la Costituzione riserva alle camere e che va ricompresa tra le garanzie costituzionali che tutelano l'indipendenza degli organi elettivi sia dagli altri poteri dello Stato sia reciprocamente (come traspare dalla formula utilizzata dall'art. 64 "ciascuna camera", quindi indipendentemente dall'altra, "approva il proprio Regolamento"). Si tratta di un argomento particolarmente interessante che riveste un'incidenza decisiva sul sistema delle fonti in generale, e quindi su quelle parlamentari, ma che presenta, altresì, risvolti significativi a livello di rapporti tra gli organi costituzionali dello Stato.

Il fondamento del potere regolamentare ha da sempre affannato la dottrina[61], determinando il proliferare negli anni di una pluralità di ricostruzioni teoriche che hanno

---

[60] Cfr. F. RESCIGNO, *Disfunzioni e prospettive di riforma del bicameralismo italiano: la camera delle regioni*, Giuffrè, Milano, 1995, p. 19.

[61] Si pensi alla concezione (di matrice tedesca) "dualistica" della natura del Regolamento: le norme regolamentari non avrebbero natura unitaria, ma un duplice carattere, interno o esterno, a seconda del loro contenuto e della relazione funzionale con le norme costituzionali.

Per i dovuti approfondimenti sul fondamento del potere regolamentare delle camere si rimanda a T. MARTINES, *La natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, Pavia, 1952, p. 77; A. MANZELLA, *Commentario della costituzione*, a cura di Branca, *Le Camere, II, art. 68*, Zanichelli, Il Foro Romani, Bologna-Roma, 1986, p. 227, concordi nel ritenere nel ritenere che l'art. 64 non sia costitutivo della potestà spettante alle camere, ma norma meramente "ricognitiva": tale potestà deriverebbe, infatti, da un principio di ordine generale valido per tutti i collegi costituzionali e amministrativi, ed in quanto non necessita di una specifica norma attributiva di una competenza che già è connaturata all'organo stesso. Di contro A. D'ANDREA, *Autonomia costituzionale delle camere e principio di legalità*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 65, ritiene che l'art. 64 non può essere considerato solo ricognitivo di una facoltà connaturata alle Camere, ma costitutivo della loro potestà regolamentare, in quanto, "*non si può prescindere, in un sistema a Costituzione rigida, da una norma esplicita di rango costituzionale per sottrarre legittimamente un certo ambito alla regolamentazione della legge ordinaria*".

contribuito ad un'evoluzione organica dell'istituto su due versanti: da un lato si è superata l'unitarietà del fondamento dei Regolamenti parlamentari prospettando, in tal senso, differenziazioni qualitative all'interno di questa categoria di atti normativi[62] , dall'altro si è cercato di dimostrare il carattere sempre più pienamente giuridico di determinate norme regolamentari, a garanzia di esigenze costituzionali (ulteriori rispetto a quella di assicurare un'autonomia "guarentigiata" dell'Assemblea elettiva) non trascurabili. Non sarebbe possibile in questa sede indugiare oltremodo sulla varietà delle tesi prospettate, si può comunque concordare nel ritenere la potestà regolamentare delle Camere legittimata e fondata sul principio dell'indipendenza delle assemblee rappresentative (organi di diretta espressione del della sovranità popolare) dalle ingerenze degli altri poteri, essendo il Parlamento organo centrale nel sistema democratico instaurato dalla Costituzione.

Alle considerazioni poc'anzi svolte si riconnettono quelle relative alla natura giuridica dei Regolamenti e alla loro collocazione nel sistema delle fonti[63], problema dal quale scaturisce la *vexata quaestio* della (in)sindacabilità costituzionale delle norme regolamentari.

Per affrontare adeguatamente questo profilo occorre fare un passo indietro e soffermarsi, brevemente, sulla diversa valenza dei Regolamenti nell'attuale ordinamento repubblicano (a Costituzione "rigida"), rispetto a quello Statutario (a Costituzione "flessibile"). Infatti, mentre nel precedente ordinamento costituzionale le norme regolamentari potevano essere validamente abrogate dalla legge e quest'ultima non poteva essere abrogata dai Regolamenti, il valore rigido della Costituzione del 1948 ribalta questa ricostruzione: la riserva di competenza che, con gli art. 64 e 72, la Costituzione compie a favore dei Regolamenti parlamentari, implica l'esclusiva spettanza alle Camere della potestà disciplinare sulle materie oggetto di tale riserva. *Ergo*: se una legge pretendesse di interferire con le disposizioni regolamentari sarebbe incostituzionale per violazione degli art. 64 e 72 Cost.

Questa peculiare essenza delle norme regolamentari nell'attuale assetto costituzionale, implica la necessità di individuare l'esatta posizione che i Regolamenti occupano nel sistema delle fonti in modo da comprendere se gli stessi atti possano essere inclusi fra quelli per i quali l'art. 134 Cost., prevede il sindacato di costituzionalità della Corte.

Entrando nel merito della questione, tradizionalmente l'insindacabilità dei Regolamenti parlamentari si è riconnessa alla loro inclusione nella categoria degli *interna corporis acta*[64]: trattandosi di atti a rilevanza puramente interna al Parlamento deve escludersi, si dice, qualsiasi forma di controllo "esterno" dal Parlamento sulle materie riservate alla potestà regolamentare. Tale principio, che ha riscosso grande consenso nel periodo statutario per diverse ragioni[65], inevitabilmente perde rilevanza nel passaggio ad un sistema in cui la

[62] Vedi in proposito, T. MARTINES, *Opere – Fonti del diritto e Giustizia costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 71.

[63] Anche sotto questo profilo si sono susseguite diverse teorie: da quella che nega la natura giuridica dei Regolamenti parlamentari sulla base del fatto che tali norme sarebbero prive dei due caratteri propri delle norme giuridiche (la generalità e la novità); a quella che, presuppondendo la sussistenza di una pluralità di ordinamenti giuridici, riconosce la giuridicità delle norme dei Regolamenti parlamentari soltanto all'interno dell'ordinamento particolare cui esse danno luogo.

[64] Si tratta di un principio del parlamentarismo classico le cui origini si fanno risalire al periodo storico di contesa in Inghilterra fra Monarca e Parlamento nella lotta per la conquista da parte di quest'ultimo del ruolo di potere contrapposto. L'affermazione di questo principio rispondeva all'esigenza di salvaguardare l'azione del parlamento dale ingerenze della Corona e del potere giudiziario.

[65] Lo Statuto che, come detto, costituiva un esempio di costituzione flessibile, assecondava il valore puramente interno delle norme regolamentari (l'art. 61 espressamente qualificava come "interno" il Regolamento di Camera e

Costituzione si erge a fonte sovraordinata ad ogni altro potere costituito. A questo deve aggiungersi che il carattere non esclusivamente interno dei Regolamenti parlamentari non può essere oggetto di discussione: sotto il profilo formale, infatti, da un lato scompare nella Costituzione del 1948 la qualificazione internistica dei Regolamenti propria dell'art. 61 dello Statuto, dall'altro gli art. 16, comma 5 RC, e 167, comma 7 RS espressamente prescrivono l'obbligo della pubblicazione dei Regolamenti nella "Gazzetta Ufficiale" (non pubblicizzati nel periodo statutario).

Sotto il profilo sostanziale, invece sono numerosissime le norme regolamentari che hanno efficacia per l'ordinamento giuridico statale, basta pensare, ad esempio, alle disposizioni strumentali alla formazione della legge, atto a rilevanza esterna per definizione, o ancora al quelle disposizioni destinate a valere rispetto a soggetti esterni al parlamento: esempio emblematico è l'istituto dell'autodichia (art. 12, RS e RC).

Teoricamente l'insindacabilità dei Regolamenti parlamentari dovrebbe ricondursi al principio di separazione dei poteri: se il potere giudiziario venisse messo in condizione di controllare e sindacare il funzionamento interno del Parlamento, sarebbe inevitabilmente compromesso uno dei principi cardine del nostro ordinamento giuridico. Su questo non c'è dubbio. Ma è altrettanto indubbio che gli sviluppi che hanno caratterizzato negli anni la prassi regolamentare sembrano discostarsi sempre più da valori costituzionali altrettanto meritevoli di salvaguardia e protezione: si pensi alle questioni legate alla non giustiziabilità del procedimento legislativo (quando nel procedimento di formazione di una legge vengano violate delle disposizioni regolamentari), o ancora alla compressione dei principi generali in tema di giurisdizione (nello specifico art. 111, co. 2, 113, co.2 e 24 Cost.) che derivano dall'istituto dell'autodichia.

Sotto il primo profilo, la Corte Costituzionale ha negato la sua competenza a sindacare le violazioni di norme dei Regolamenti parlamentari fin dalla sentenza n. 9 del 1959. Con questa pronuncia, infatti, sono state implicitamente rigettate[66], dal Giudice delle Leggi, quelle tesi[67], inclini ad attribuire ai regolamenti la veste di parametro interposto di costituzionalità. Si noti come in altre occasioni, il riferimento è alla delega legislativa[68], la Corte non aveva esitato a riconoscere che la violazione del testo costituzionale poteva avvenire anche indirettamente, facendo rientrare le disposizioni della legge delega (in

---

Senato), in tal modo alimentando le tesi che miravano a considerare le norme dei Regolamenti parlamentari prive di giuridica rilevanza per l'ordinamento generale dello Stato, v. S. ROMANO, *Sulla natura dei regolamenti delle camere parlamentari*, in, *Scritti Minori*, I, Giuffrè Milano, 1950.

[66] La Corte, sostanzialmente, rigetta la questione per tre ragioni: 1) la Corte ritiene la propria competenza, in sede di sindacato di costituzionalità, limitata alle sole violazioni di disposizioni costituzionali; 2) l'art. 72 nella parte in cu attribuisce ai regolamenti il potere di stabilire in quali casi e forme un disegno di legge può essere assegnato a commissioni in sede legislativa, non può considerarsi come una norma in bianco; 3) essendo rimesso all'esclusivo apprezzamento della Camera l'interpretazione delle disposizioni del proprio Regolamento, anche l'osservanza di quest'ultimo deve considerarsi rimesso alla Camra stessa. Il terzo punto, relative alla flessibilità cedevolezza delle norme regolamentari ha da sempre costituito il motivo principale di esclusione della "forza di legge" per i Regolamenti parlamentari, in tal senso S.M. CICCONETTI, *Diritto Parlamentare*, Seconda Edizione aggiornata, Giappichelli, Torino cit. p. 17 e ss; M. MANETTI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, contributo al convegno AIC, Decisioni conflitti controlli. Procedure costituzionali e sistema politico, Parma 29-30 Ottobre, 2010, p. 2 e ss.

[67] Il riferimento va soprattutto a Carlo Esposito a Vezio Crisafulli, vedi. V. CRISAFULLI, *Appunti di diritto costituzionale: la Corte Costituzionale*, Corso di lezioni tenute nell'ateneo Romano nell'anno accademico 1966/67.

[68] Vedi la sentenza della Corte Costituzionale, 16 Gennaio 1957, n. 3.

qualità di norme interposte) fra le norme parametro del giudizio di costituzionalità. Invece nel diverso caso della violazione delle norme regolamentari sul procedimento legislativo il ragionamento è diverso: la Consulta confina il suo sindacato alle sole violazioni di formali norme costituzionali nel procedimento legislativo, così escludendo i regolamenti dal novero delle norme interposte[69].

Il secondo profilo, relativo all'autodichia delle Camere, investe direttamente la questione della sindacabilità dei regolamenti parlamentari ed è stato oggetto di una recente pronuncia, la sentenza n. 120 del 2014, con cui la Corte Costituzionale ha prospettato un nuovo scenario: quello della sindacabilità "indiretta" dei regolamenti. Il Giudice delle leggi, infatti, se da un lato ha escluso, ancora una volta, il sindacato di legittimità costituzionale per le norme regolamentari, dall'altro ha individuato nel conflitto d'attribuzione il rimedio ideale per contemperare le ragioni di autonomia del parlamento, di cui regolamenti sono espressione, con quei principi costituzionali con essa confliggenti[70]. Ma non è tutto. Dalla motivazione in sentenza si ricavano preziose indicazioni anche in riferimento alla natura giuridca del Regolamento parlamentare.

La Corte infatti, annovera i regolamenti parlamentari generali tra le fonti del diritto dello Stato (non solo delle Camere), precisando che, seppure essi beneficiano *ex* art. 64 Cost. di una competenza costituzionalmente riservata, devono essere interpretati in senso conforme e coerente con gli ordinari canoni interpretativi delle fonti del diritto, "alla luce dei principi e delle disposizioni costituzionali che ne delimitano la sfera di competenza"[71].

La Consulta si preoccupa comunque di ponderare, attentamente, la portata delle sue affermazioni. In tal senso distingue le sfere di competenza propriamente riservate dalla Costituzione ai regolamenti parlamentari, ricavabili dagli art. 64, 68 e 72 Cost., per ricondurre questi ambiti alle "funzioni primarie" delle Camere, presidiate da uno "statuto di garanzia" desumibile proprio dalle citate disposizioni costituzionali. Nel contesto di queste funzioni primarie la Corte si conforma alla sua giurisprudenza in materia di insindacabilità dei regolamenti parlamentari, a cui consegue l'esclusiva prerogativa delle Camere stesse in merito all'interpretazione e all'applicazione delle norme regolamentari con esclusione di qualsiasi potere dello Stato[72].

La Corte, invece, ritiene controverso che quanto detto con riferimento alle "funzioni primarie" possa valere anche rispetto a quelle funzioni che non contribuiscono a qualificare la posizione di centralità del Parlamento nell'assetto costituzionale[73] e che possono essere definite come "funzioni non primarie" delle Camere. Quest'ultime pur essendo disciplinate da regolamenti parlamentari, debbono essere esercitate in modo da garantire il rispetto dei diritti costituzionalmente inviolabili e dei principi inderogabili, nonché il riparto delle attribuzioni disposto dalla Costituzione, ciò in quanto "l'indipendenza delle Camere non

[69] Soluzione condivisa da S.M. CICCONETTI, Diritto Parlamentare, cit. p. 17. L'A. rileva infatti che se la Corte avesse ragionato diversamente, dato il generico riferimento compiuto dall'art. 72 Cost, la violazione di qualsiasi norma regolamentare relative al procedimento legislativo, anche, s'intende, quelle di scarsa rilevanza pratica, "*determinerebbe l'incostituzionalità della legge*".

[70] T.F. GIUPPONI, *La Corte e la sindacabilità "indireta" dei regolamenti parlamentari: il caso dell'autodichia*, in *Quaderni Costituzionali*, Il Mulino, Bologna, 2014.

[71] C. Cost. 5 Maggio 2014, n. 120, in giurcost.org, punto 4.2 dei considerato in diritto.

[72] C. Cost. 120/2014 punto 4.3 dei considerato in diritto.

[73] Cit. R. DICKMANN, *Tramonto o rilegittimazione dell'autodichia delle camere? Nota a Corte cost., 5 maggio 2014, n. 120)*, in Federalismi.it, 14 maggio 2014, p. 3.

può compromettere diritti fondamentali, né pregiudicare l'attuazione di principi inderogabili"[74].

Com'è stato correttamente osservato[75], con questa pronuncia la Corte, facendo leva sull'art. 134 Cost, relega alla sede del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, ogni questione relativa al confronto tra autonomia delle Camere e legalità-giurisdizione, affermando il proprio ruolo di garante del rispetto dei diritti fondamentali e dei principi inderogabili.

Sulla base di quanto emerso da questa sentenza non è mancata, proprio in tema di autodichia, la recente proposizione di un conflitto d'attribuzione dinnanzi alla Corte. La strada per una "sindacabilità limitata" del potere regolamentare è tracciata, adesso sarà la stessa Corte a dover decidere come percorrerla.

2.4 *Il peso politico del "precedente" nel sistema delle fonti.*

Il presente elaborato giunge, a questo punto, ad uno snodo cruciale per l'esatta comprensione del sistema delle fonti su cui si regge il bicameralismo italiano: il ruolo del precedente. Si tratta di un ruolo fondamentale al punto che, in conformità a quanto sostenuto da quella dottrina[76] che si è maggiormente soffermata sul tema, è possibile individuare proprio nel "precedente" la fonte per eccellenza del diritto parlamentare. Anche agli occhi di un interprete poco esperto non può sfuggire l'evidente discrasia che emerge dal raffronto tra quanto sancito per iscritto nei regolamenti delle camere e la prassi corrente: uno iato che rischia inevitabilmente di allontanare dal testo costituzionale e dai principi regolatori della materia il concreto funzionamento delle Camere.

Il ruolo preponderante del precedente nel sistema delle fonti, caratterizza in particolare il procedimento legislativo, rispetto al quale non si può che condividere l'assunto che relega i regolamenti parlamentari, a cui è costituzionalmente riservata la disciplina dell'*iter* legislativo, alla stregua di una mera "traccia per la discussione", la cui utilità in termini di organizzazione del procedimento legislativo permane fin quando quelle stesse regole non diventino un ostacolo per il raggiungimento degli obiettivi fissati dal Governo[77]. Ostacolo che viene valicato ricorrendo al "precedente".

Questo *modus procedendi* si riscontra in tutta la sua evidenza nelle Leggi finanziarie[78]. Dagli studi effettuati da chi ha osservato più da vicino le dinamiche attinenti alle procedure di bilancio dalla prima metà degli anni '90 fino ai tempi più recenti, emerge come sia proprio questo l'ambito più interessato dalla proliferazione delle prassi, a tutto discapito di quanto statuito dai regolamenti.

Volendo conferire maggiore concretezza al discorso, il riferimento va senza dubbio alla

---

[74] C. Cost. 120/2014 punto 4.4 dei considerato in diritto.

[75] R. DICKMANN, *Tramonto o rilegittimazione dell'autodichia delle camere?*, cit., p. 4.

[76] Vedi in proposito D.RAVENNA, *Note e spunti in materia parlamentare*, in www.*amministrazioneincammino.luiss.it*, 2009; C. BERGONZINI, *I precedenti nel sistema delle fonti parlamentari: un problema di metodo?*, in Osservatorio sulle fonti, fasc. 2/2012.

[77] C. BERGONZINI, *I precedenti nel sistema delle fonti parlamentari: un problema di metodo?*, in Osservatorio sulle fonti, fasc. 2/2012, p. 6.

[78] Ma non solo. Si pensi alle critiche connesse alle modalità di approvazione del cd. "lodo Alfano" (l. 23 Luglio 2008 n. 124), o alla procedura seguita per la conversione del decreto legge 10 Febbraio 2009, n. 5 cd. "rottamazione veicoli".

prassi dei maxiemendamenti abbinati alle questioni di fiducia, al progressivo superamento della Legge finanziaria con i decreti legge, all'applicazione in via di prassi (si pensi in particolare alle sessioni di bilancio relative alle ultime legislature) di procedure *ex novo*, elaborate in sede di Commissione Bilancio o dalla Presidenza di Assemblea spesso per "rimediare" a problemi procedurali derivanti da altre prassi (esemplare in tal senso la cd. Procedura Pera)[79].

Questo passaggio ci permette di cogliere appieno il funzionamento del precedente parlamentare: è sufficiente una minima forzatura del testo regolamentare per spianare la strada alla concretizzazione di una procedura diversa da quella descritta dai regolamenti. La prassi diventa così regola e quando inizia a comportare particolari difficoltà procedurali ecco che l'interprete è indotto a ricercare, con lo stesso *modus agendi*, ulteriori soluzioni. Il risultato è un allontanamento sempre più deciso dal testo dei regolamenti, e dalle regole costituzionali[80].

Questa preponderanza della prassi parlamentare testimonia il sopravvento della politica sul diritto e sulle sue procedure, frutto della pretesa delle forze politiche, e dei partiti, di essere i depositari insindacabili delle regole sul procedimento legislativo[81].

Una tale influenza, indiscriminata e incontrollata, dei precedenti oltre ad incidere in modo decisivo sulla forma di Governo, rischia di incrinare fatalmente il rapporto tra rispetto delle regole e democrazia[82], che al contrario andrebbe custodito, preservato ed alimentato, in quanto elemento indifettibile nelle moderne democrazie parlamentari.

Quali strumenti potrebbero essere concretamente utilizzati per arginare quest'incedere di precedenti a livello procedurale che non sembra trovare altro fondamento all'infuori dell'autonomia delle forze politiche parlamentari?

Più di una soluzione può essere prospettata, ma occorre partire da un dato di fatto: l'obiettivo deve essere quello della controllabilità delle prassi, non potendosi contestare l'innato carattere flessibile delle procedure parlamentari, né pretendere che le attività delle camere possano sottostare a procedure decise altrove. Chiarito questo concetto gli strumenti giuridici concretamente adoperabili sono vari: dal ruolo del Presidente dell'Assemblea e

[79] Si tratta di una prassi inaugurata dal Senato a partire dal 2004 come "contrappeso" alla posizione della fiducia su maxiemendamento: a fronte della presentazione, da parte del Governo, di un maxiemendamento particolarmente corposo, interamente sostitutivo e non corrispondente al testo licenziato dalla Commissione, il Presidente ha introdotto una novità nell'iter procedurale parlamentare, disponendo l'immediata trasmissione del testo alla Commissione Bilancio "*affinché, in relazione all'articolo 81 della Costituzione e nel rispetto delle prerogative del Governo, possa informare l'Assemblea, in aggiunta al parere a suo tempo formulato, circa i profili di copertura finanziaria delle disposizioni eventualmente non corrispondenti a quelle dell'articolato formulato dalla Commissione per l'Assemblea*". La *procedura Pera* è così diventata prassi abituale in tutte le sessioni successive, nonostante l'evidente parzialità della soluzione adottata.

[80] C. BERGONZINI, *I precedenti nel sistema delle fonti parlamentari: un problema di metodo?*, cit. p. 3-4.

[81] Cfr. M. MANETTI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislative*, cit.p. 9.

[82] Cfr. L. CARLASSARE, *Fonti del diritto, rottura delle regole, indebolimento della democrazia*, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quaderno n. 10, Torino, 2000, p. 75. L'Autore evidenzia, invidiabilmente, la stretta la complicità tra "rottura delle regole" e "indebolimento della democrazia": è vero che alla rottura delle regole inevitabilmente consegue l'indebolimento della democrazia, ma è vero anche il contrario; è l'indebolimento della democrazia, "l*a scarsa considerazione per il valore suo e delle regole in cui si traduce, la scarsa coscienza del loro significato profondo e dei principi che le ispirano*" a consentire continue deviazioni e rotture delle regole.

delle Giunte per il Regolamento, a quello della Corte Costituzionale[83]. Rimandando al successivo paragrafo le considerazioni in merito al Presidente dell'Assemblea, risulta necessario soffermarsi, ancora una volta, sul ruolo decisivo che in proposito potrebbe svolgere la Corte Costituzionale.

La pericolosità della deriva legislativa determinata dalle modalità procedimentali evidenziate, non può infatti non riproporre la questione attinente alla necessità di un sindacato della Corte Costituzionale sui vizi formali della legge, in parte precedentemente affrontata con un'analisi sulla sentenza n. 9 del 1959 con cui la Corte ha inaugurato la propria giurisprudenza in senso sfavorevole alla sindacabilità delle leggi che nel procedimento di formazione avessero violato delle norme regolamentari. In questa sede si vuole semplicemente evidenziare che non potrebbe considerarsi utopistica una futura ritrattazione di tale giurisprudenza da parte della Consulta. A conforto di queste affermazioni è possibile evocare dei "precedenti" casi di cattive prassi che hanno allontanato il concreto modo di funzionare della forma di Governo dal dettato costituzionale, incentivando l'intervento della Corte dapprima con cauti moniti e richiami, poi con decisioni nette. Il riferimento va a quella giurisprudenza che ha messo fine alla prassi della reiterazione della decretazione d'urgenza, o che ha sanzionato l'evidente mancanza dei presupposti costituzionali per la decretazione d'urgenza[84] anche in presenza dell'intervenuta legge di conversione, inducendo la Corte ad intervenire sul procedimento legislativo. Questa giurisprudenza sembra testimoniare una presa di coscienza del Giudice delle Leggi, che potrebbe prospettare, anche in considerazione dell'attuale contesto politico istituzionale, il superamento di quei presupposti su cui si reggevano le argomentazioni adoperate fin dalla sent. 9/1959.

Potrebbe l'attuale incedere delle prassi sul procedimento legislativo indurre la Corte a valicare quella costante giurisprudenza che ha da sempre negato la sindacabilità delle leggi per violazioni di norme regolamentari? Se si, quale strada potrebbe percorrersi? Possono essere considerati quali parametro del giudizio di costituzionalità norme, come quelle regolamentari, caratterizzate da cedevolezza?

Ciascuno di questi interrogativi meriterebbe di essere singolarmente esaminato per comprendere fino a che punto potrebbero spingersi le soluzioni prospettabili. Una parte della dottrina escludendo, sulla base della cedevolezza che connota le norme regolamentari, che i regolamenti possano fungere da parametro in un giudizio di costituzionalità ritiene che debba essere la Corte stessa ad arginare le cattive prassi parlamentari identificando l'esatto significato delle norme costituzionali sul procedimento legislativo ed assicurandone il rispetto[85].

Concludendo su quest'argomento occorre soffermarsi su una riflessione. Il precedente si giustifica per la duttilità che da sempre ha connotato la disciplina regolamentare, ma proprio questa peculiarità del Regolamento, alimentando il proliferare di prassi e precedenti è alla base di una "degenerazione del parlamentarismo" e del Parlamento che da organo centrale è

[83] Non si trascura certo il ruolo decisivo che a questi fini potrebbe essere svolto anche dal Presidente della Repubblica.

[84] Si pensi alle sentenze Corte Cost. n. 360/1996, 171/2007 e 128/2008.

[85] La Corte dovrebbe, in altri termini, individuare il contenuto minimo essenziale per le nozioni di "articolo" ed "esame in commissione" e porlo alla base del suo giudizio, in tal senso M. MANETTI, *La lunga marcia verso la sindacabilità del procedimento legislativo*, in Quaderni Costituzionali, Il Mulino Bologna n. 4/2008, p. 835

divenuto soggetto debole nel rapporto con gli altri protagonisti della vita istituzionale. Questa cedevolezza della disciplina parlamentare costituisce ancora oggi, nell'attuale contesto politico-istituzionale, una prerogativa da custodire gelosamente[86]?

A parere di chi scrive, un concreto contenimento del fenomeno del precedente passa necessariamente da un rafforzamento a livello sistematico, del ruolo dei regolamenti di Camera e Senato. Solo il rispetto delle regole consentirebbe al Parlamento di riappropriarsi di quella centralità che gli spetta. E in questa prospettiva le future riforme regolamentari potrebbero concretamente operare, anche partendo da piccoli accorgimenti formali preordinati a far riacquisire al Regolamento stesso una dimensione percettiva[87], per poi pensare alla sempre attuale questione che coinvolge direttamente le prassi e che individua nella loro "pubblicazione" lo strumento principale per porre un freno agli eccessi e consentire di renderne più controllabile l'utilizzo. In questo modo si garantirebbe la "giuridicizzazione" del precedente che verrebbe sottratto al monopolio dei presidenti d'assemblea, assicurando a tutte le componenti parlamentari una piena conoscenza delle regole del gioco politico all'interno del Parlamento.

La concreta praticabilità di queste soluzioni, essendo la loro realizzazione rimessa all'interesse di quegli stessi soggetti che poi ne resterebbero vincolati, passa ancora una volta dal buon senso della classe politica e dalla capacità di discernere l'istituzione a cui si appartiene dai propri interessi personali.

2.5 *Il ruolo di garanzia del Presidente del Senato nell'interpretazione delle fonti del diritto parlamentare*.

Strettamente connesso alle considerazioni maturate nel paragrafo che precede, è l'argomento legato al ruolo del Presidente dell'Assemblea. La Costituzione, dedica all'organo presidenziale del Senato poche previsioni, tra le quali spicca l'art. 86 Cost., che gli assegna le funzioni di supplente del Capo dello Stato. Il cuore della disciplina delle funzioni presidenziali è racchiuso nei regolamenti e in particolare nell'art. 8 RC e RS, che regolano il ruolo rappresentativo del Presidente, affidandogli, per quanto è maggiormente di rilievo per la presente trattazione, il compito di assicurare il rispetto delle norme regolamentari. Altrettanto rilevante ai nostri fini è il ruolo della Giunta per il Regolamento, presieduta dal Presidente dell'Assemblea, a cui è affidato il compito di elaborare e proporre all'Aula le modifiche da apportare al Regolamento. La Giunta esprime, inoltre, su sollecitazione del Presidente, un parere sulle questioni interpretative riguardanti le norme regolamentari, questioni sulle quali l'ultima parola è comunque assicurata al Presidente.

Queste succinte battute palesano la posizione "fondamentale" nell'ambito del sistema della fonti, del Presidente dell'Assemblea nel suo ruolo di "arbitro imparziale[88]". La figura

[86] In tal senso D. RAVENNA, *Note e spunti in materia parlamentare*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2009, p. 13.

[87] Si pensi alla clausola "di norma", strumento di per sé sufficiente a vanificare la cogenza della disposizione parlamentare che la prevede e ad aprire il campo allo sviluppo indiscriminato dei precenti. Si veda ad esempio, l'attuale art. 53, comma 2 RS: "di norma i lavori del Senato sono organizzati per sessioni bimestrali", previsione costantemente smentita dalla prassi.

[88] E. GIANFRANCESCO, *Il ruolo dei Presidenti delle Camere tra soggetti politici e arbitri imparziali*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press Roma, 2007, p. 11 ss.

del Presidente va, infatti, inquadrata tra le istituzioni cd. dell'unità, che deve rifarsi ai valori della Costituzione e attualizzarli in funzione della dinamica democratica garantendo nello svolgimento delle sue attribuzioni, il dispiegarsi della competizione tra le diverse forze politiche[89]. E' tenendo presente questa connotazione garantista e imparziale, che è possibile valutare la figura del Presidente di Assemblea nella veste di "interprete privilegiato" del Regolamento, o meglio del diritto parlamentare[90], diritto della cui evoluzione, del resto, è il principale responsabile[91]. Per queste ragioni si comprende il riferimento alla figura presidenziale tra le soluzioni in precedenza avanzate, per arginare l'incedere politico sulle procedure parlamentari. In che modo ciò può avvenire?

Il dato da cui bisogna partire è proprio quello relativo all'imparzialità "presunta" del Presidente nello svolgimento delle sue funzioni. Esistono degli strumenti che possono assicurare questa imparzialità, tra l'altro fondamentare con il passaggio alla democrazia maggioritaria in cui in cui il Presidente, in quanto tale, è chiamato ad assecondare le logiche del bipolarismo?

La risposta a questi interrogativi implica una premessa: l'operato del Presidente in relazione a fini e funzioni va contestualizzato in relazione alla forma di Governo e al sistema politico di una determinata fase storica. Proprio il confronto storico ci permette di rilevare la diversa intensità delle sfumature politiche che hanno caratterizzato la figura presidenziale e soprattutto ci consente di cogliere il progressivo disgregarsi degli strumenti di tutela dell'imparzialità presidenziale. In questo senso si comprende perché a partire dai primi anni '70, il ruolo del Presidente delle Camere viene definito in chiave squisitamente "politica": qualsiasi decisione o procedura parlamentare è lecita se c'è il consenso dei protagonisti[92]. Il clima politico di quel periodo storico ha esaltato la capacità (operativa) del Presidente di favorire la funzionalità dell'organo assembleare, relegando in secondo piano

[89] C.f.r. V.COZZOLI, La funzione unificante dei Presidenti nell'organizzazione delle Camere, in Studi pisani sul Parlamento II, a cura di E. ROSSI, Plus-Pisa University Press, Pisa, 2008, p. 25.

[90] Dal momento che l'attività interpretativa del Presidente non è limitata solo ed esclusivamente al Regolamento, riguardando altresì il diritto parlamentare non scritto, la Costituzione e i regolamenti minori.

[91] Il Presidente d'Assemblea, infatti, è il principale motore del processo di creazione delle prassi. La prassi nasce per il tramite di atti direttamente imputabili al Presidente, lettere, circolari, risposte a quesiti e nasce dall'attività di quegli organi collegiali al cui apice è posto lo stesso Presidente: Giunta per il Regolamento, Conferenza Capigruppo, Assemblea, Consiglio di Presidenza. Tanto basta a dare contezza del ruolo primario del Presidente nel processo di produzione normativa parlamentare.

[92] Questa ricostruzione si giustifica solo tenendo presente, come detto, le peculiarità del periodo storico considerato. In tal senso v. C. BERGONZINI, *I precedenti nel sistema delle fonti parlamentari,* cit. p. 11 e ss. L'A. porta l'esempio della cd. "Prima Repubblica", dove l'assetto politico istituzionale era caratterizzato da un Parlamento in cui era strutturalmente impossibile distinguere tra i soggetti (partiti, gruppi, alleanze) cui attribuire chiaramente la responsabilità dell'indirizzo politico e partiti cui attribuire le prerogative delle minoranze. Inoltre lo stesso A. rimarca la necessità di tenere in debita considerazione il carattere autoreferenziale, impermeabile a qualsiasi sindacato esterno, che ha fatto da sfondo all'evoluzione della figura del Presidente d'Assemblea. Questo ha determinato il condizionamento della posizione e delle azioni dei Presidenti di Assemblea, per un lungo periodo, dalle "convenzioni sorte sulla base delle dinamiche esistenti tra i partiti". Così l'imparzialità presidenziale veniva garantita non solo dall'elevato *quorum* richiesto dai Regolamenti, almeno in prima battuta, per l'elezione ma anche dall'attribuzione, convenzionale appunto, di una delle Presidenze al maggiore partito di opposizione, il PCI. A ciò si aggiungeva un ulteriore elemento che ha stimolato, in quel periodo storico, l'operatività dei Presidenti nella veste di mediatori all'interno delle Aule parlamentari, proprio per evitare la paralisi dei lavori: in quel sistema politico nessuno aveva quella forza necessaria per prendere decisioni in modo autonomo, il che attribuiva a qualsiasi gruppo anche piccolissimo un peso specifico enorme data la possibilità, in un simile contesto, di creare ostacoli all'attività dell'intera Assemblea.

la posizione di controllore dei regolamenti e delle procedure.

Questa ricostruzione, oggi, non è più praticabile. Non solo perché ai Presidenti sono riservate l'interpretazione e l'applicazione dei regolamenti e quindi, nei fatti, la "selezione" dei precedenti e la conseguente creazione delle prassi; ma anche perché gli_stessi organi rivestono una posizione di prim'ordine per la riforma dei testi regolamentari. Da una prospettiva essenzialmente "politica" del suo ruolo si passa, pertanto, ad una visione più tecnico-giuridica.

Come fornire, allora, qualche supporto all'imparzialità dei Presidenti? Le modifiche regolamentari potrebbero concretizzare diverse valide soluzioni: anzitutto un innalzamento delle maggioranze richieste per l'elezione, dato che quella assoluta ex art. 4 RS non presuppone più l'apporto delle opposizioni, garantirebbe un *quid pluris* di legittimazione politica-democratica consentendo di valorizzare il grado di autonomia del Presidente come figura istituzionale a sé, così da iniziare almeno ad enuclearne le responsabilità[93], anche costituzionali. Altra soluzione[94] potrebbe essere quella di delegare ad un'intesa delle presidenze di entrambe le camere l'esplicitazione di "opzioni interpretative" dei Regolamenti "costituzionalmente orientate", operazione che conferirebbe maggiore stabilità e certezza alle regole parlamentari. Sempre nell'ottica di responsabilizzare la figura presidenziale si potrebbe anche pensare ad una sindacabilità, *intra moenia*, delle decisioni presidenziali e in tal senso la Giunta per il Regolamento, in forza della sua qualità tecnica, potrebbe costituire l'organo ideale. In questi termini, tenendo conto che proprio la Giunta per il Regolamento rappresenta uno dei pochi organi in cui il Presidente può essere chiamato a rendere conto "pubblicamente" delle scelte che intende adottare nella sua veste di "giudice" del diritto parlamentare, una valorizzazione del suo ruolo, magari partendo da una composizione *bi-partisan*[95], non potrebbe che giovare a livello sistematico con ricadute positive rispetto alle problematiche in precedenza evidenziate[96].

2.6 *Le prospettive di riforma dei Regolamenti e l'impatto del d.d.l. di riforma costituzionale A.C. 2613 sul sistema delle fonti. Quale futuro per i Regolamenti del Senato?*

Tradizionalmente le prospettive di riforma dei Regolamenti parlamentari si sono sempre intrecciate a tentativi di riforma istituzionale, con una connessione più o meno intensa: a volte anticipando le riforme istituzionali ed elettorali (si pensi alle riforme del 1988 cui ha

---

[93] C. BERGONZINI, *I precedenti nel sistema delle fonti parlamentari*, cit. p. 17. Sulla necessità di una responsabilizzazione del Presidente, vedi pure R. IBRIDO, *L'uso dei precedenti da parte dei presindeti d'assemblea: il metodo storico/casistico di interpretazione del diritto parlamentare*, in *Osservatorio sulle fonti*, Giappichelli, Torino, 2012, p.5, il quale si chiede "se un organo di vertice privato di qualsiasi responsabilità in materia di interpretazione e risoluzione delle controversie regolamentari possa essere ancora considerato come un presidente d'assemblea, o se al contrario non sia necessario riconoscere l'esistenza all'interno di tale collegio di una diversa forma del presiedere".

[94] D. PICCIONE, *Metodi interpretativi per il parlamentarismo (Per una prospettiva di evoluzione del metodo di studio del diritto parlamentare)*, in *Giur. cost.*, 1/2007, p. 533 ss.

[95] E. GIANFRANCESCO, La riforma dei Regolamenti parlamentari, in *Osservatorio sulle fonti*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 113 e 114.

[96] In tal senso N. LUPO, *Presidente di assemblea*, in Dig. disc. pubbl. aggiorn., Torino, 2010, p. 459; C. BERGONZINI, *I precedenti nel sistema delle fonti parlamentari*, cit. p. 17; G.GAMBALE, *L'organizzazione interna e le prerogative parlamentari nelle proposte di riforma dei Regolamenti della Camera nella XVI legislatura*, in Osservatorio sulle fonti, Giappichelli, Torino, 2009, p. 26.

fatto seguito la stagione dei referendum elettorali); altre agendo in sostituzione di progetti di riforma istituzionale prospettati e poi svaniti (ancora 1988 e 1997 in relazione ai mancati esisti dei progetti delle due Commissioni per le riforme); altre ancora facendo seguito a riforme istituzionali e contribuendo, quindi, a consolidarne gli effetti.

Se si guarda agli aspetti più critici legati alla procedura parlamentare, riconducibili ad una conclamata debolezza del *corpus* normativo regolamentare e al conseguente sviluppo di prassi di dubbia legittimità, che hanno intaccano la centralità del parlamento nel nostro ordinamento costituzionale, si comprende il motivo per cui la necessità di una modifica organica delle regole del gioco parlamentare costituisca l'unica strada oggettivamente percorribile nell'attesa di valide riforme costituzionali.

C'è chi ha proposto, a distanza di oltre quarant'anni dall'approvazione dei Regolamenti parlamentari del 1971, di superare la pratica di modellare i testi regolamentari attraverso interventi puntuali e plurimi rispondenti alle diverse esigenze politiche e dei soggetti parlamentari, e di procedere ad una riscrittura "condivisa" di nuovi Regolamenti, in modo da incentivare il corretto funzionamento del sistema bicamerale, superando "le disfunzionali divergenze" che sussistono tra le prescrizioni dei due rami del Parlamento[97].

Pur prescindendo da queste soluzioni, condivisibili ma in concreto difficilmente realizzabili[98], sono evidenti i vantaggi in termini di funzionalità, che il sistema potrebbe trarre, pur a Costituzione invariata, attraverso una modifica oculata dei Regolamenti impostata sui settori nevralgici dell'attività parlamentare[99].

---

[97] Cit. L. CIAURRO, *Verso una nuova codificazione delle regole parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 103.

[98] Lo stesso L. CIAURRO, *Verso una nuova codificazione delle regole parlamentari*, cit. p.103, esprime la sua proposta di una riforma condivisa delle regole parlamentari "*pur nella consapevolezza che sia gli storici del diritto (Ungari) sia i costituzionalisti (Rivosecchi) che si sono occupati dell'argomento hanno ricordato che la storia dei Regolamenti parlamentari indica la preferenza per una logica riformatrice di stampo novellistico, parziale, incrementale e a volte esplicitamente a titolo provvisorio o sperimentale, e non per modifiche radicali o addirittura integrali*". Sul punto v. E. GIANFRANCESCO, *La riforma dei Regolamenti parlamentari*, cit., p.110 e s. L'Autore, individua la ragione della mancata realizzazione di una riforma regolamentare di "maggioranza" (alludendo alla maggioranza assoluta prevista dall'art. 64 Cost.), nella "funzione di reciproca legittimazione tra i soggetti della contesa politica e parlamentare" che i Regolamenti, storicamente, hanno svolto e continuano a svolgere, da cui consegue la necessità, collettivamente avvertita, di una super-maggioranza per procedere a modifiche organiche dei Regolamenti.

[99] Di recente il Gruppo di lavoro costituito alla Camera dei deputati ha presentato uno schema di riforma che è stato adotatto come testo base dalla Giunta per il Regolamento nella seduta dell'8 Gennaio 2014. Si tratta di un progetto di revisione finalizzato a revitalizzare le funzioni non legislative, proponendo un adeguamento degli strumenti conoscitivi a disposizione dei competenti organi parlamentari (estensione ambito di applicazione delle audizioni formali anche a rappresentanti di società private che operano in settori di rilevante interesse pubblico, nonchè Presidenti di organi ed enti elencati all'art. 143, co.2; un rafforzamento dei poteri delle commissioni di chiedere a soggetti esterni informazioni ed osservazioni su questioni rientranti nelle materie di loro competenza; accesso delle opposizioni allo strumento delle indagini conoscitive); una nuova disciplina finalizzata a tipizzare la funzione svolta dalla Commissione nell'attività di monitoraggio delle politiche pubbliche nelle materie di propria competenza (prevedendo che per l'esercizio di tale funzione, le Commissioni possano avvalersi di ogni re- lazione e documento ad esse deferiti e possano altresì istituire comitati permanenti -sulla cui composizione però non si specifica nulla- incaricati di presentare alla Commissione, alla presenza del Governo, documenti con i quali si dà conto dei risultati del monitoraggio); una razionalizzazione delle procedure e degli strumenti ispettivi (l'unificazione del regime delle interrogazioni che vengono ricondotte allo schema dell'interrogazione a risposta scritta, il quale solo in caso di mancata risposta del Governo entro un mese contempla la possibilità di una trattazione orale in Commissione; il superamento dell'inattuazione dell'istituto del *Premier question time* promuovendo la partecipazione del Presidente del Consiglio dei ministri almeno una volta ogni calendario, nel caso spostando lo svolgimento del

In quali ambiti si potrebbe, quindi, intervenire per rinforzare la prescrittività giuridica dei Regolamenti ed arginare il fenomeno della cd. "fuga dal regolamento scritto"?

Le vicende, anche piuttosto recenti[100], della vita parlamentare palesano una necessità imprescindibile: consentire alle camere di riappropriarsi di quel ruolo centrale che costituzionalmente gli appartiene nell'ambito del procedimento legislativo.

Il primo passo, di cui si è già detto, si connette alla necessità di sviscerare il diritto parlamentare da quella dimensione di scarsa visibilità e scarsa accessibilità all'insieme di precedenti, interpretazioni e consuetudini, che costituiscono l'anima della procedura parlamentare, prospettando in tal senso l'opportunità di una codificazione o, quanto meno, di una pubblicizzazione delle prassi.

Venendo ad aspetti più concreti occorrerebbe operare nei Regolamenti al fine di rendere il procedimento legislativo più fluido, spedito, più certo, contrastando il problema della governabilità, ed arginando, su questa via, l'abuso di quegli strumenti, tra cui maxi-emendamenti e questione di fiducia (di frequente combinati), che snaturano oltremodo il ruolo del Parlamento[101].

In tal senso potrebbero senz'altro giovare alla speditezza dei lavori, l'eliminazione della fase della "discussione generale" in Assemblea, un inutile rituale frutto della tradizione, di scarsa valenza pratica e costruttiva; così come l'istituto degli ordini del giorno, anch'esso di scarsa utilità, e spesso presentato per finalità unicamente ostruzionistiche. Inoltre si potrebbe pensare di abbandonare il tradizionale dogma dell'unicità del procedimento legislativo, con modalità di esame e di approvazione differenziate e modellate a seconda della rilevanza, in termini quantitativi, della legge.

A fronte di ciò non può essere trascurata l'annosa tematica concernente le opposizioni e la necessità di solidificare il loro ruolo nel Parlamento, attraverso la previsione e il rafforzamento di meccanismi ispettivi di controllo e di contro-proposta che possano consentire alle opposizioni di controllare l'operato del Governo e di emergere come alternativa credibile davanti all'opinione pubblica. Sotto questo profilo numerose sono le soluzioni prospettabili[102]: si potrebbe partire da un innalzamento dei *quorum* per l'elezione

---

question time ad una giornata diversa dal mercoledì; unificare il regime delle interpellanze riconducendole integralmente allo schema delle interpellanze a risposta semplice –art. 138 bis RC- e formalizzare nel Regolamento la disciplina sulle informative urgenti); razionalizzazione delle procedure per la votazione degli atti di indirizzo in assemblea e in commissione (particolarmente interessante la previsione della inemendabilità delle mozioni, si vuole promuovere l'utilizzo dell'istituto come strumento che cristallizza determinate decisioni politiche, evitando così che il suo contenuto possa esser stravolto nel corso della discussione in Assemblea). Per un approfondimento sulle illustrate proposte di modifica si rimanda a E. GRIGLIO, *La revisione del regolamento della camera: un timido tentativo di ripensare gli strumenti di indirizzo e controllo*, in *Osservatorio sulle fonti*, Giappichelli, Torino, 2014.

[100] Si pensi alle vicessitudini che hanno accompagnato l'approvazione della nuova legge elettorale per la Camera, l'"Italicum": dalla questione di fiducia sugli articoli che compongono la legge, sulle pregiudiziali di costituzionalità e di merito alla sostituzione, da parte del Presidente del Consiglio, di dieci deputati dissidenti in Commissione Affari Costituzionali.

[101] In tal senso S. CURREI, *Riforme dei regolamenti parlamentari e forma di governo*, in *Osservatorio sulle fonti*, Giappichelli, Torino, 2009. L'Autore partendo dall'art. 72, co.2, Cost, (che attribuisce ai regolamenti la possibilità di prevedere procedimenti abbreviati per i disegni di legge di cui sia dichiarata l'urgenza) ritiene che le riforme regolamentari ben potrebbero intervenire a "Costituzione invariata", per "*riequilibrare l'attuale situazione patologica che vede il Governo abusare degli scarsi strumenti procedurali a sua disposizione pur di portare in votazione e far approvare le proprie iniziative legislative*".

[102] Lo schema di riforma presentato recentemente alla Camera (cfr. nota 99) contiene una serie di disposizioni finalizzate a rafforzare la posizione delle opposizioni: indagini conoscitive, viene promosso l'accesso delle

dei presidenti d'Assemblea e delle Commissioni in modo da assicurarne la posizione di terzietà; prevedere procedure più accessibili per i disegni di legge di iniziativa popolare; rafforzare l'istituto dell'interrogazione a risposta immediata (*Premier question time*[103]) in termini di maggiore efficienza; o ancora consentire ad una minoranza di poter attivare le procedure informative previste dagli art. 46, 47 e 48 RS[104].

Queste sono solo alcune delle soluzioni concretamente realizzabili attraverso modifiche coscienziose dei Regolamenti parlamentari.

All'inizio di questo paragrafo si era evidenziato il rapporto di interconnessione che lega riforme regolamentari e riforme del testo costituzionale. Sotto questo profilo, si comprende la necessità di un breve riferimento al d.d.l. di riforma costituzionale Ac 2613 *in fieri* e al suo impatto nel sistema delle fonti regolamentari. E' fin troppo evidente, infatti, che il suo concretizzarsi renderebbe non tanto opportuna, quanto necessaria una riforma organica dei Regolamenti, in particolare di quelli del Senato, dato il ridimensionamento che quest'organo subirebbe a seguito del superamento del bicameralismo paritario e perfetto.

La "rivoluzione" istituzionale che il d.d.l. Ac 2613 potrebbe determinare, incidendo sulla forma di Governo ed in particolare sulla posizione del Senato, comporta, infatti, una pluralità di questioni circa le future modifiche che potrebbero interessare i Regolamenti del Senato, tutte di non facile approdo.

Anzitutto c'è da chiedersi se verrà adottato un nuovo Regolamento – come sembra più plausibile – ovvero se si procederà ad un adattamento di quello attuale.

Altra questione, anch'essa preliminare, è strettamente connessa alla concreta operatività del Senato rappresentativo delle istituzioni territoriali. Come potrebbe funzionare il "nuovo" Senato senza altrettanti nuovi Regolamenti? L'art. 39, co.8, delle disposizioni transitorie del D.d.l. Cost. A.C. 2613-A, prevede espressamente l'applicazione dei Regolamenti vigenti fino all'adeguamento alla riforma. Ma considerando le profonde modifiche che intesseranno la struttura e le funzioni del nuovo Senato della Repubblica, sarà particolarmente arduo riuscire ad individuare norme regolamentari compatibili. Si pensi alla costituzione dell'Ufficio di Presidenza e all'art. 4 RS che disciplina le modalità di elezione del Presidente. Tenendo conto della diversa composizione che caratterizza il nuovo Senato di "rappresentanza" delle autonomie, nulla sembra impedire l'elezione alla carica apicale dell'organo assembleare di un esponente dell'opposizione, con il risultato di concentrare il potere nelle mani di un presidente che potrebbe avvalersi in senso politico degli strumenti che l'attuale Regolamento del Senato affida ai presidenti d'assemblea. Si pensi ai Regolamenti, alla loro interpretazione e modificazione, alle prassi e all'evoluzione del diritto parlamentare che

---

opposizioni a questo strumento informativo tramite l'introduzione di una quota riservata di indagini conoscitive (nella misura di una all'anno) da svolgersi su istanza di "un terzo dei componenti della Commissione appartenenti ai gruppi delle opposizioni"; audizioni formali, alla proposta di estensione dell'ambito di applicazione delle audizioni formali si accompagna la possibilità che tali audizioni vengano disposte qundo lo richiedano un quarto dei componenti della commissione.

[103] L'art. 151 bis RS, approvato dal Senato il 30 novembre 1988 e modificato il 24 febbraio 1999, presenta comunque maggiore flessibilità rispetto al RC (art. 131 bis, co.1), non definendo espressamente il raggio d'azione dell'interrogante rispetto all'ambito di competenza del Presidente del Consiglio.

[104] Quest'ultimo aspetto è stato oggetto di una concreta porposta di modificazione del Regolamento contenuta nel Doc. II, n. 9 (*Atti Senato*, XVI Leg., di inizativa dei senatori Ceccanti ed altri). Nello stesso documento è contenuta la proposta di attribuire ai Senatori non appartenenti a gruppi parlametari di maggioranza di scegliere il Presidente della commissione d'inchiesta.

promana dall'attività del Presidente. Tutto questo potrebbe essere utilizzato in chiave squisitamente politica, comportando, in considerazione delle funzioni della nuova Camera Alta (in materia legislativa, di revisione costituzionale, di elezione di organi costituzionali) il rischio di serie disfunzioni dell'apparato parlamentare. Proprio quelle disfunzioni che nella riforma avrebbero dovuto trovare soluzione.

Ad opinione di chi scrive altro punto estremamente sensibile è legato alle modalità di composizione del nuovo Senato, il quale àncora la posizione dei suoi membri al fatto di essere espressione dei territori, sia in termini di cooptazione che di durata della carica. Questa peculiare composizione induce a soffermarsi su una serie di considerazioni anzitutto legate alla natura di organo costituzionale permanente, che sembrerebbe caratterizzare il nuovo Senato per effetto dei rinnovi parziali. In tal senso viene da chiedersi in che modo – qualora la riforma dovesse entrare in vigore – le necessarie modifiche apportate ai Regolamenti riusciranno a tener conto di questo aspetto anche in merito ai possibili cambi in corso, all'interno dei collegi di discussione e approvazione delle leggi. È ipotizzabile che i Regolamenti rinnovati[105] si facciano carico di disciplinare un periodo di sospensione dei lavori, ovvero di proroga del mandato dei senatori[106], conseguente al rinnovo parziale dell'Assemblea, ma in che modo avverrà? Inoltre se nello stesso periodo un cospicuo numero di consigli regionali andasse al rinnovo si creerebbero evidenti storture tra le diverse deliberazioni che pur vertendo sullo stesso oggetto potrebbero essere fatte con una composizione e una maggioranza diversa.

Strettamente connessa è la questione relativa ai gruppi parlamentari e alla loro composizione, ovvero dato che i "nuovi" senatori saranno espressione delle realtà territoriali, quale sarà la disciplina regolamentare dei gruppi? Ci saranno gruppi politici, o gruppi "regionali"? In proposito sussistono importanti indizi che sembrerebbero esprimere un *favor* per le aggregazioni territoriali: l'art. 82 Cost., ad esempio, in tema di inchieste parlamentari, è assai esplicito nel rimarcare come le Commissioni presso la Camera saranno composte in proporzione ai gruppi, mentre al Senato no. L'art. 64, invece, da un lato prevede giustamente solo alla Camera la necessità di disciplinare lo "statuto delle opposizioni", dall'altro, tuttavia, afferma che i Regolamenti di entrambe le Camere dovranno garantire "i diritti delle minoranze parlamentari", concetto che dialetticamente si allaccia a quello di maggioranza, e che sembra stridere con un organo di rappresentanza privo del rapporto fiduciario.

Quelli appena elencati sono solo alcuni dei numerosi interrogativi[107] che emergono se si pensa a come configurare un testo regolamentare adatto al nuovo Senato della Repubblica.

I dubbi di costituzionalità[108], condivisibili a parere di chi scrive, che accompagnano il D.d.l. A.C. 2613, inducono a prospettare, in conclusione, un espediente alle criticità che

[105] Siffatto aspetto potrebbe essere disciplinato a livello legislativo. Cfr. art. 2 co. 6 del disegno di riforma costituzionale A.C. 2613 del 2014, recante modifiche all'art. 57 Cost.

[106] I Regolamenti potrebbero prevedere una proroga del mandato dei Senatori eletti in ciascuna Regione e Provincia autonoma fino alla data della proclamazione dei nuovi Senatori della medesima Regione o Provincia.

[107] Si pensi, a titolo esemplificativo, alla disciplina regolamentare relativa al ruolo del Senato nel nuovo procedimento legislativo, ai quorum, all'iniziativa legislativa, alla convocazione delle assemblee considerando il doppio incarico dei Senatori.

[108] In tal senso v. A. PACE, *Quei punti critici della riforma costituzionale*, in Osservatorio Costituzionale, Settembre 2014 e L. CARLASSARRE, Commissione Affari Costituzionali, seduta giovedì 16 ottobre 2014, consultabile on line sul sito della Camera dei Deputati http://www.camera.it/

sono emerse analizzando le fonti del sistema bicamerale.

Si tratta, più che altro, di una prospettiva che permea nella sua interezza il presente lavoro, rimarcata nei diversi profili che sono stati esaminati. I Regolamenti parlamentari svolgono un ruolo fondamentale per la disciplina dell'attività del parlamento: in tal senso costituiscono uno strumento prezioso di cui andrebbe riconosciuto il valore e assicurata la prescrittività. La prospettiva da seguire è quella di conferire maggiore nitidezza alle fonti del diritto parlamentare, obiettivo raggiungibile attraverso opportune riforme regolamentari che mirino ad una razionalizzazione dei precedenti e delle prassi, e ad una responsabilizzazione, attraverso appositi strumenti, dei Presidenti d'Assemblea: questa le ricetta per risolvere i problemi a costituzione invariata.

3. LA COMPOSIZIONE DEL SENATO

di *Alessandro Tedde*

3.1. *"Anomalo" Senato in "anomala" Repubblica. Una premessa di metodo.*

È un fatto noto che congegnare un buon Senato è estremamente difficile[109], ben più che giustificarne la sua stessa esistenza[110].

La composizione del Parlamento è legata a doppio filo alla forma di Governo e di Stato, giacché la definizione dei principi generali di forma dello Stato[111] influisce sulla scelta dei soggetti chiamati ad essere rappresentati, che incide sia sulla funzionalità della seconda Camera entro la forma di Governo[112], così come sulla natura del decentramento adottato[113] nello Stato.

Ciò nonostante, e pur riconoscendo l'unitarietà dell'impianto costituzionale, i costituzionalisti tendono a non utilizzare la categoria della forma di Stato come criterio di analisi, anche "per evitare il rischio di doversi pronunciare sulla filosofia politico-sociale ad essa sottesa, travalicando così i confini del proprio ambito disciplinare"[114].

Una proficua valutazione sulla resa del bicameralismo, pertanto, non può fondarsi esclusivamente sul confronto con i modelli istituzionali considerati più idonei a potenziare

---

[109] M. RUINI, *Il Parlamento e la sua riforma. La Costituzione nella sua applicazione*, Giuffrè, Milano, 1952, p. 74.

[110] "*La gran questione sui Senati però non è questa di giustificare la loro esistenza […] ma è il modo di comporli*". L. PALMA, *Senato*, in Il Digesto italiano, Utet, Torino, Vol. 21, pt. 2, 1891-1896, p. 376.

[111] "*La determinazione dei principi generali di forma dello Stato costituisce una premessa necessaria per le deliberazioni sull'organizzazione ed il funzionamento dei singoli poteri costituzionali, ed in particolare del potere legislativo*". C. MORTATI, *Relazione sul potere legislativo*, in Seconda sottocommissione, p. 183.

[112] *"Tra composizione e funzioni vi è uno stretto legame di variabile dipendenza, dove le scelte in tema di composizione dovrebbero essere effetto delle funzioni assegnate all'organo, e non viceversa*". A. PATRONI GRIFFI, *Il "Senato delle autonomie", un disegno in chiaroscuro,* in www.confronticostituzionali.eu, 5 aprile 2014, p. 2.

[113] A. MASTROMARINO, *Modificare, superare, abolire. Quale bicameralismo per l'Italia delle riforme*? in Costituzionalismo.it, n.1/2014, p. 5.

[114] G. BUCCI, *Parlamentarismo senza parlamento: a proposito dell'attacco al bicameralismo perfetto,* in La riforma della Costituzione: aspetti e problemi specifici, Atti del Seminario dell'Associazione "Gruppo di Pisa", Roma, 24 novembre 2014, in www.gruppodipisa.it, p.8

l'efficienza dei processi decisionali[115], ma richiede una riflessione più generale sul ruolo che si vuole attribuire al Parlamento della Repubblica democratica fondata sul lavoro[116]. L'introduzione della peculiare innovazione del sistema bicamerale 'paritario', caratterizzato dall'elettività dei deputati e dei senatori e dall'eguaglianza delle funzioni delle due Camere, permise ai costituenti di superare la "storica contrapposizione tra Camera 'alta' e Camera 'bassa' nella Repubblica fondata sul principio unificante della sovranità popolare, che implica un 'coordinamento' e non una separazione tra i poteri, il quale deve essere svolto da un Parlamento posto al 'centro' "non solo del sistema delle assemblee elettive ma anche del complessivo sistema istituzionale"[117].

Poste tali brevi premesse, per valutare come "poco soddisfacente" l'esito del Parlamento bicamerale, non è sufficiente evidenziare il vizio della sua origine - più che da un modello ragionato ed ideologicamente omogeneo nell'edificazione della Repubblica - dai dissensi registrati tra i principali gruppi politici[118] della Costituente e dal "casuale formarsi" di estemporanee maggioranze[119], ma si richiede una valutazione sulla forma di Governo, posta al servizio dei fini perseguiti dalla forma di Stato. Altresì, è d'uopo che la valutazione sulle riforme riguardi anche le ripercussioni "sul più generale sistema istituzionale e costituzionale", perché il cambio, anche di singole parti, di "insiemi omogenei" quali sono le Costituzioni può essere "un grave errore" quando non si considerano le modifiche così indotte negli "equilibri complessivi"[120]. A fortiori, ciò vale per quei disegni di legge costituzionale tesi alla modifica radicale del ruolo e della struttura del Parlamento, giacché è il potenziamento, e non lo stravolgimento, dei Principi fondamentali e delle previsioni della Prima Parte della Carta che deve ispirare le revisioni della Seconda Parte.

Per questo, la sottovalutazione dell'aggancio, pur embrionale, ad una prospettiva di decentramento territoriale[121] non può essere condotta all'estrema conseguenza di ritenere la "anomala scelta" bicamerale[122] avulsa dalla decisione, quantomeno originale in quel tempo, di fondare la Repubblica sul "regionalismo come forma non accentrata di unità, ma pur sempre come forma dell'unità"[123].

3.2. *Il nodo federalismo-regionalismo nel dibattito dei costituenti sul Senato regionale.*

A dimostrazione di quanto in precedenza affermato, vi è da dire che, seppur dibattuta, la connessione tra regioni e seconda Camera venne prospettata fin dall'inizio dei lavori[124]

[115] S. D'ALBERGO, Cultura giuridica, stato democratico e fascismo, in AA.VV., Per una analisi del neofascismo, in Quad. Dem. Dir. n.1/1975, p. 104.

[116] M. DOGLIANI, I due volti alla rinuncia della politica, in Critica marxista , n. 1/2008, p. 24.

[117] S. D'ALBERGO, La funzione costituente del "Partito nuovo", in A. HÖBEL E M. ALBERTARO (a cura di), Novant'anni dopo Livorno. Il Pci nella storia d'Italia, Editori Riuniti, Roma, 2014, p. 252 s.

[118] S. MATTARELLA, Il bicameralismo, in Riv. trim. dir. pubbl., 4/1983, p. 1162, parla di "risultato, quasi accidentale, di una serie di veti incrociati".

[119] L. PALADIN, Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo. Il caso italiano, in Quad. cost., 2/1984, p. 231.

[120] G. AZZARITI, Composizione e funzioni dell'organo, in Dem. e dir., n. 1/2014, p. 26.

[121] E. CHELI, voce Bicameralismo, in Digesto delle discipline pubblicistiche, Utet, Torino, vol. 2, 1987, p. 323.

[122] E. CHELI, voce Bicameralismo, cit., p. 321.

[123] A. MASTROMARINO, Modificare, superare, abolire. Quale bicameralismo per l'Italia delle riforme?, cit., p.4

[124] Atti Assemblea Costituente, seconda sottocommissione, VII, 922.

della II sottocommissione costituente. Ritenuta, fin da subito, l'inconcepibilità di un senato non elettivo e di "una seconda Camera formata da privilegiati", la cui investitura a vita avrebbe riportato la Repubblica alla vecchia impalcatura monarchica[125], la commissione, però, non giunse ad un accordo sul sistema di composizione (a base regionale, a base organica di interessi culturali ed economici o a base mista).

I costituenti più sensibilmente 'regionalisti' puntavano all'istituzione di una Camera di rappresentazione delle entità territoriali (intesa come 'Camera delle Regioni'[126]), che, in virtù del non eccessivo numero di membri, integrasse il suffragio con il fine di riprodurre la differente composizione sociale e riflettere le varie tendenze ed aspirazioni[127] attraverso una rappresentazione sintetica per grandi nuclei regionali, senza incentivare la frammentazione e i privilegi per le piccole entità regionali.

Costantino Mortati espresse più volte la propria convinzione in ordine al fatto che l'ordinamento regionale introdotto sarebbe rimasto del tutto inattuato, ove non si fosse dato luogo ad un "organo della sua difesa e della sua direzione proprio nell'organismo costituzionale centrale"[128]. La riforma regionale dello Stato sarebbe stata, così, deviata dalle finalità politiche per cui era stata promossa, se non avesse trovato il suo svolgimento e la sua applicazione nell'ordinamento del parlamento, ovvero in una forma specifica di rappresentanza politica in forza della quale le regioni – che per Mortati erano da intendere quali "centri unitari di interessi organizzati da far valere unitariamente ed in modo istituzionale" e non mere circoscrizioni elettorali[129] – avrebbero potuto rappresentare al centro i loro bisogni unitariamente intesi e ivi mediare i loro interessi specifici.

Tuttavia, negli atti conclusivi dei lavori, la Commissione precisò il suo favore, alternativamente, per una seconda Camera basata sulla elezione a suffragio universale entro determinate categorie di eleggibili ovvero, e "con particolare considerazione"[130], per una rappresentanza "non uguale per tutte le regioni, ma nemmeno direttamente proporzionale alla loro popolazione, temperata in modo da attenuare le più notevoli sperequazioni che sorgerebbero dalla mera considerazione del peso demografico delle varie regioni"[131], la quale allontana lo spettro del "pericolo federalista"[132] di un Senato "centrale" depotenziato da regioni troppo autonome e competenti.

Giunto in sede di assemblea generale, lo schema di progetto redatto dal comitato di redazione sembrava più il frutto di occasionali maggioranze che di un'intesa complessiva[133] e i numerosi rilievi sollevati finirono per vanificare gli sforzi fatti per salvaguardare qualche elemento del vecchio progetto.

---

[125] V. LA ROCCA, Seconda sottocommissione, 6 settembre 1946

[126] La formulazione è di E. LUSSU, Seconda sottocommissione, 26 settembre 1946, p. 290

[127] C. MORTATI, Il potere legislativo: unicameralismo o bicameralismo? in Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato, I, Giuffrè, Milano, 1972, p. 917.

[128] Atti Assemblea Costituente, assemblea generale, p. 2921.

[129] C. MORTATI, Discorso all'Assemblea Costituente sul progetto di Costituzione della Repubblica italiana (1947), in Id., Raccolta di scritti, Giuffrè, Milano, vol.I, p. 920ss.

[130] N. OCCHIOCUPO, La "Camera delle Regioni", in Aspetti e tendenze del diritto costituzionale: scritti in onore di Costantino Mortati, Giuffrè, Milano, 1977, p. 409 ss.

[131] N. OCCHIOCUPO, La "Camera delle Regioni", cit., p. 409 ss.

[132] N. OCCHIOCUPO, La "Camera delle Regioni", cit., p. 409 ss.

[133] Per A. BARBERA, Oltre il bicameralismo, in Dem. dir., n. 3/1981, p. 47, il bicameralismo perfetto nacque "non sulla base di un disegno preciso, ma, nella sostanza, per effetto di una serie di no: no alle ipotesi monocameraliste; no al Senato delle regioni; no al Senato corporativo".

Tra i difensori del progetto originario, l'esponente di destra, On. Condorelli[134], il socialista Ruini[135] e il democristiano Mortati si spesero particolarmente affinché il processo di 'regionalizzazione' non si arrestasse all'elezione 'su base regionale'[136] quale mero ambito territoriale entro il quale far svolgere l'elezione dei senatori[137], senza implicare alcun effettivo legame di rappresentanza fra il Senato e l'istituzione regionale[138]. Il collegamento tra Senato e Regioni, ridotte a mere circoscrizioni elettorali per l'attribuzione dei seggi non assegnati con il sistema maggioritario[139], è successivamente venuto meno proprio in virtù della mancata valorizzazione di quel criterio informatore.

I comunisti[140] – sostenuti dai socialisti, dai socialdemocratici e dalle destre – spinsero affinché l'elezione fosse a suffragio universale diretto, con l'argomento che solo la creazione di uno Stato federale avrebbe giustificato una rappresentanza su base regionale eletta a suffragio indiretto, paventando altrimenti il rischio della degenerazione del Senato in una Camera di minore importanza rispetto a quella direttamente elettiva. Di avviso contrario era Mortati, il quale, "pur nella differenza dei due tipi di ordinamento", sostenne una piena analogia tra Stato federale e Stato regionale perché riteneva ad entrambi "comune l'esigenza ad una specifica rappresentanza degli interessi differenziati, cui si conferisce un proprio rilievo costituzionale"[141].

Il 7 ottobre 1947, le sinistre[142] e i liberali, con l'approvazione dell'o.d.g. Nitti che faceva perno su elezioni di primo grado all'interno di collegi uninominali, misero in minoranza repubblicani e democristiani (191 favorevoli contro 180 contrari), facendo tramontare ogni possibilità di un Senato a composizione differenziata. L'approvazione dell'elezione diretta escluse la quota di un terzo di senatori eletti direttamente dai consigli regionali prevista dallo schema di progetto della commissione.

"La prima conseguenza che se ne trae" – affermò l'On. Terracini – "è senz'altro questa: nessuna forma di elezione indiretta è più ammissibile"[143], sebbene le voci a favore di

[134] Atti Assemblea Costituente, assemblea generale, p. 2889.

[135] Atti Assemblea Costituente, assemblea generale, p. 2957.

[136] Proposta di E. Tosato, Seconda sottocommissione, 26 settembre 1946.

[137] Nel numero minimo di sei per ogni Regione, più una quota proporzionale alla loro popolazione pari a 1 senatore ogni 200mila abitanti, che rendeva potenzialmente variabile il numero totale, poi fissato in 315 nel 1963.

[138] V. LIPPOLIS, Il Bicameralismo e la singolarità del caso italiano, in Rass. parl. n.54 (2012), n. 1, p.36.

[139] L'art 55 è stata criticato da: N. OCCHIOCUPO, *La "Camera delle Regioni"*, cit., p. 27, per il quale è un principio "privo di ogni reale contenuto"; T. Martines, Il Senato eletto "a base regionale", Le Camere, in G. BRANCA (a cura di), Commentario breve alla Costituzione italiana, Bologna-Roma, 1984, p. 90, parla di formula "*generica, ambigua, polivalente (...) chiaramente frutto di un compromesso mal riuscito ed a fatica raggiunto all'Assemblea Costituente*".

[140] Tuttavia, in sede di sottocommissione, l'On. Laconi aveva proposto un o.d.g. per l'istituzione di un collegio di secondo grado in ogni Regione: "La seconda Camera è eletta da collegi regionali a suffragio universale indiretto, secondo le modalità stabilite dalla legge". L. LACONI, Seconda sottocommissione, 24 gennaio 1947

[141] Atti Assemblea Costituente, assemblea generale, p. 2921.

[142] I rappresentanti social-comunisti nell'Assemblea Costituente, ritenendo che all'unicità della sovranità dovesse corrispondere l'unicità della rappresentanza, proposero l'istituzione di una sola Camera per evitare una segmentazione del corpo elettorale sulla base di criteri che reputavano artificiosi (la "rappresentanza degli interessi corporativi"; la "rappresentanza, diretta o indiretta, degli enti territoriali"). Non riuscendo a superare la pregiudiziale dei bicameralisti, contrari al cd. "governo di assemblea", conseguirono tuttavia l'obiettivo di ottenere l'elezione a "suffragio diretto e universale" dei deputati e dei senatori (chiamati entrambi a "rappresentare la Nazione") e la parificazione del ruolo delle Camere nel processo di elaborazione degli indirizzi legislativi finalizzati a rispondere alle istanze delle forme organizzate della sovranità popolare (artt. 1 e 49 C.).

[143] U. TERRACINI, *Assemblea Costituente*, 7 ottobre 1947, p. 994.

un'elezione di secondo grado siano state tutt'altro che tacitate da quella che è stata considerata nient'altro che una "convergenza obiettiva di posizioni, sfruttate abilmente dalle sinistre, che ha permesso la creazione di una seconda Camera molto lontana dalle aspirazioni autonomistiche di cattolici e repubblicani"[144].

I primi commentatori, invece, ritennero essersi così consumata la "vendetta degli antiregionalisti contro il regionalismo"[145]: una posizione legittima, che troverebbe conferma nella mancata attuazione, fino agli anni settanta, del principio autonomistico definito dal modello italiano di Stato unitario regionale. Solo in quegli anni è stato intrapreso un lento processo di realizzazione, attraverso una graduale devoluzione di compiti e funzioni, di fasci più o meno ampi di autonomia e di potestà alle autonomie territoriali, compresa la funzione legislativa alle regioni[146]. Tuttavia, le entità territoriali sono venute ad esistenza nella misura in cui le ha contemplate il sistema costituzionale statale e, dunque, intese quali enti giuridici derivati e dipendenti dall'ente Stato, difficilmente ad esso equiparabili, per il ritenuto grado minore di autonomia ed indipendenza.

3.3. *Di riforme attese, tentate e fallite.*

Quello strano "giuoco di specchi"[147], per il quale le due Camere, in realtà, erano un'assemblea unica divisa semplicemente in due distinte sezioni operative, divenne oggetto di proposte di riforma già all'indomani dell'approvazione della Carta, ma in un'ottica di riduzione delle differenze esistenti dal punto di vista strutturale. Fu così che la l. cost. n. 2/1963[148] eliminò la diversa scadenza del mandato (5 anni per la Camera e 6 per il Senato), formalizzando l'effetto precedentemente ottenuto con gli scioglimenti anticipati del Senato nel 1953 e nel 1958 e cioè quello di evitare una diversa composizione politica delle due assemblee[149], che avrebbe avuto l'effetto di una sorta di "mid term election"[150].

La seconda Camera 'territoriale' continuò a distinguersi per il numero inferiore dei senatori (peraltro fissati in 315 dalla riforma), tra i quali alcuni nominati a vita ed altri di diritto in quanto ex-Presidenti della Repubblica; per l'età di 25 anni per l'elettorato attivo e di 40 per quello passivo e, almeno sulla carta, per le leggi elettorali (il sistema proporzionale alla Camera di cui all'o.d.g. Giolitti; il sistema dei collegi uninominali al Senato, previsto dall'o.d.g. Nitti).

L'approvazione della l. cost. n. 2/1963 alimentò il dibattito sul superamento dell'assetto costituzionale, che, negli anni a seguire, si sarebbe sviluppato attorno a due filoni

---

[144] P. AIMO, *Bicameralismo e Regioni. La Camera delle autonomie: nascita e tramonto di un'idea. La genesi del Senato alla Costituente*, Edizioni di Comunità, Milano, 1977, p. 168.

[145] G. CONTI, *Atti Assemblea Costituente*, assemblea generale, p. 3093. Anche in N. OCCHIOCUPO, La "Camera delle Regioni", cit., p. 436.

[146] S. LIETO – P. PASQUINO, *Note sulla seconda Camera*, in Forum di Quaderni Costituzionali, 4/2014, *passim.*

[147] M. S. GIANNINI, *Senato e Camera: un giuoco di specchi*, in Mondo Operaio, 1948, p. 17.

[148] L'occasione venne data dalla decadenza di 107 senatori nominati di diritto, ai sensi della III disposizione transitoria.

[149] L. CARLASSARE, *Un bicameralismo discutibile*, in Il Parlamento, L. Violante (a cura di), Einaudi, Torino, 2001, p. 326.

[150] F. RESCIGNO, *Disfunzioni e prospettive di riforma del bicameralismo italiano: La Camera delle Regioni*, Giuffrè, Milano, 1995, p. 24.

principali[151]: il primo a sostegno di una razionalizzazione del sistema parlamentare italiano e del suo carattere bicamerale, senza intaccarne la struttura consacrata dalla Costituente, ed il secondo a favore della revisione, prevalentemente per trasformare il Senato in una Camera delle Regioni[152].

Tra gli anni '80 e '90, cadute alcune proposte di riforma ed iniziative governative[153], le tre Commissioni bicamerali per le riforme istituzionali che si avvicendarono, nei loro progetti preferirono mantenere gli originari profili di rappresentatività del Senato.

La Commissione Bozzi (IX Legislatura), oltre ad una riduzione del numero dei parlamentari (non formalizzata nel testo), propose l'aumento a 8 dei senatori a vita e l'attribuzione della qualifica di senatori di diritto anche agli ex-Presidenti delle Camere e della Corte Costituzionale (tali almeno per tre anni), l'eliminazione della differenziazione del corpo elettorale attivo (diritto di elezione a tutti i cittadini maggiorenni)[154].

La revisione strutturale venne affrontata marginalmente dalla Commissione De Mita-Iotti (XI Legislatura), con la proposta di riduzione a 4 anni delle legislature delle Camere, mentre la Commissione D'Alema (XIII Legislatura) presentò alcune proposte innovative, tra le quali una "Camera delle garanzie", composta da 200 senatori eletti a suffragio universale e diretto e l'abbassamento dell'età minima per l'elettorato passivo a 35 anni. Tra le proposte degne di nota, vi fu l'introduzione di speciali sessioni di riunione aperte a consiglieri comunali, provinciali e regionali, per l'esame di materie di interesse localistico[155], la quale, in un certo qual modo, anticipava le elaborazioni successive riguardo ad una camera di rappresentazione di tutti gli enti locali.

3.3.1. *L'esigenza di rappresentanza del pluralismo istituzionale paritario costituzionalizzato.*

Un'"attesa messianica"[156] ha caratterizzato gli ultimi anni di confronto sulle riforme istituzionali, a fronte del fatto che, sul piano della composizione, l'integrazione della rappresentanza dei cittadini all'estero (l.cost. n.1/2001) è l'unica modifica che sia finora intervenuta, entro un impianto che rimane coerente con quello originario.

Il 'messianesimo riformista' ha normalmente tralasciato la riflessione generale sulla forma di Stato e di Governo. Questa lacuna rende lecito ogni dubbio in ordine all'idea di rappresentanza territoriale che abbia ispirato le riforme proposte fino ad oggi e rinfocola i timori sul fatto queste opere di "ingegneria istituzionale", alla prova dei fatti, riescano a restituire 'un sistema sufficientemente armonico'[157], non meno di quello ottenibile con

[151] L. CASTELLI, *Il Senato delle autonomie: ragioni, modelli, vicende,* Cedam, Padova, 2010, p. 89

[152] P. CIARLO – G. PITRUZZELLA, *in Approfondimenti, Commissione per le riforme costituzionali, Presidenza del Consiglio dei Ministri*, 2013, p. 16, osservano: "*Molti guardano all'istituzione di una camera delle regioni da affiancare alla prima camera. È un'ipotesi ormai classica, in campo almeno dagli anni '70*".

[153] Tra le iniziative governative più significative: il "rapporto Giannini" del 1979 ed il "decalogo Spadolini" del 1982. G. NEGRI, *Istituzioni e politica: Governi, Parlamento e magistrature nell'Italia Repubblicana*, Mondadori Education, Milano, 2000, p. 170 ss.

[154] P. CALANDRA, *Il bicameralismo "snellito" della Commissione Bozzi*, in Quad. cost., 1984, p. 269.

[155] L. CASTELLI, Il *Senato delle autonomie*, cit., p. 93

[156] A. MASTROMARINO, *Modificare, superare, abolire. Quale bicameralismo per l'Italia delle riforme*?, cit. p. 1.

[157] A. BARBERA, *Dalla Costituzione di Mortati alla Costituzione della Repubblica, Introduzione al volume "Una e indivisibile"*, Milano, 2007, riporta C. Mortati, voce Costituzione della Repubblica Italiana, in Enc. Dir.,

l'adozione di corretti canoni ermeneutici dalla 'costituzione armistiziale' dei partiti[158], nella quale comunque 'tutto si tiene'[159].

In questo senso, avrebbe potuto essere un punto di svolta la l. cost. n.3/2001, che ha rifondato lo Stato attorno ad un originale modello di 'regionalismo accentuato', con il quale il nuovo legislatore costituente si era posto alla ricerca di una 'via italiana al federalismo'[160], attraverso il riconoscimento di una legittimità originaria degli enti locali, operato dal nuovo art.114, all'interno di un sistema di "pluralismo istituzionale paritario" [161] realizzato dal riformato Titolo V[162] per dar vita ad una nuova "statualità policentrica"[163], "fondata su una pluralità di elementi costitutivi della Repubblica al di fuori di ogni gerarchia istituzionale"[164].

La pariordinazione delle istituzioni territoriali di diverso livello in un "modello di coordinamento nei rapporti interistituzionali"[165] ha fortemente posto l'esigenza di assicurare la rappresentanza e la partecipazione al procedimento legislativo delle autonomie territoriali costituzionalmente riconosciute, sì da limitare una legislazione statale invasiva nelle attribuzioni loro garantite.

Tuttavia, in anni in cui cresceva la delegittimazione sostanziale (quando non anche formale) del Parlamento, la dottrina maggioritaria, fondata sulla secolare "mistica" [166] dell'esistenza di una scala gerarchica che dagli Enti locali, passando per le Regioni, ascenderebbe fino allo Stato, ha fornito gli argomenti migliori per non dar corso al potenziamento della rappresentanza delle istanze locali e della potestà legislativa delle entità territoriali [167]. Anche la giurisprudenza costituzionale, allontanatasi dall'iniziale affermazione che "da un livello di autonomia regionale e locale sensibilmente accresciuto" [168] discendeva ormai un "assetto costituzionale fortemente pervaso di pluralismo istituzionale"[169], nel negare una rivendicata "sovranità regionale", ha alfine resuscitato il dogma della netta distinzione tra "Stato sovrano" e Regioni ed Enti locali collocati in

---

1962, nota 225.

[158] O. CHESSA, *La teoria costituzionale dopo lo "stato dei partiti",* in www.dirittoestoria.it, n.4/2005, *passim*.

[159] D. QUAGLIONI, *La sovranità nella Costituzione*, in C. Casonato (a cura di), Lezioni sui principi fondamentali della Costituzione, Torino, 2010, *passim.*

[160] G. C. DE MARTIN, *La via italiana al federalismo, in Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, Giuffrè, Milano, 2009. Anche se vi è chi sostiene che la "via italiana" sia più simile ad un "pseudo-federalismo pasticciato", così A. CATONE - S. D'ALBERGO, Il governo parlmentare presidio fondamentale della democrazia economico sociale, supplemento MarxVentuno, n.2/2013, p.5.

[161] M. CAMMELLI, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, in Le Regioni, 2001, 1274; ID., I raccordi tra i livelli essenziali, in Istituzioni del federalismo, 2001, p. 1079 ss.

[162] L. cost. nn. 1/1999 e 3/2001.

[163] G. C. DE MARTIN, *La funzione amministrativa tra Regioni ed enti locali*, in Dir. pubbl., n.3/2005, p. 975.

[164] G. C. DE MARTIN, *La valorizzazione delle autonomie locali tra attuazione della sussidiarietà e vincoli di sistema, in Scritti in onore di Michele Scudiero*, Jovene, Napoli, 2008, vol. 2, p. 40.

[165] L. Castelli, *Il Senato delle autonomie*, cit., p. 97.

[166] "Che tra i diversi enti costitutivi della Repubblica vi sia differenziazione funzionale non dimostra di per sé che tra gli stessi ci sia pure gerarchia. Ma non dimostra neppure che vi sia equiordinazione.", così O. CHESSA, *Pluralismo paritario e autonomie locali nel regionalismo italiano*, p. 4 in Atti del convegno "Verso il Federalismo. Autonomie locali e Regioni speciali.", promosso da Associazione "Sardi Italiani Europei", Sassari, 10 ottobre 2008

[167] Sul dibattito sulla riforma del Titolo V., P. CARETTI, *La riforma del Titolo V Cost*., in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 5 maggio 2014.

[168] C. Cost. 2003, n. 88, in Giur. Cost., www.giurcost.it

[169] C. Cost. 2003, n.303, in Giur. Cost., www.giurcost.it

posizione di subordinazione gerarchica, in quanto solo "autonomi"[170] [171]. In realtà, l'art.5, riletto in base alla modifica del Titolo V, "riconosce" le autonomie locali non come frutto di una concessione dello Stato, ma come preesistenti alla sua organizzazione, e caratterizzanti la società antecedentemente all'ordinamento statale.

La mancata condivisione sulla garanzia degli interessi delle autonomie territoriali nel processo decisionale statale ha frenato la trasformazione del Senato in Camera di rappresentanza delle autonomie territoriali riconosciute a livello costituzionale. La sua riforma è stata principalmente intesa come "la mera ricerca di una sede espressione delle pulsioni centrifughe di una parte del corpo sociale, svilendo il senso profondo della rappresentanza del territorio", ridotta a mera "rappresentanza degli interessi" di un "qualcosa di diverso rispetto al popolo". Ma, in realtà, non sussiste "una reale distanza" tra "la rappresentanza politica e quella territoriale" che "sono accomunate nei fini e nei modi", [172] perché, sebbene i rappresentanti eletti su base territoriale rinviino ad istanze "situate"[173], sono comunque chiamati a rappresentare al contempo territorio e popolazione e, dunque, in ultima istanza, una comunità umana e politica organizzata su base geografica.

3.3.2. *I più recenti tentativi riformisti: federalismo accentratore e centralismo autonomistico.*

Nella XIV Legislatura[174], un nuovo grande progetto di revisione organica dell'intera parte II della Costituzione, voluto dalla sola maggioranza di Governo[175], ha proposto l'introduzione di un "Senato federale della Repubblica", composto da 252 membri eletti a suffragio universale e diretto su base regionale, soggetto a rinnovi parziali contestuali all'elezione dei rispettivi Consigli regionali[176]. La previsione della partecipazione delle autonomie territoriali all'attività legislativa del Senato, ma senza diritto di voto, ha nuovamente marcato la distanza della classe politica dall'obiettivo della riforma del 2001 di garantire alle autonomie territoriali un effettivo ruolo nel procedimento legislativo.

Il referendum popolare del 2006, che ha respinto la riforma c.d. "federalista", ha ridato fiducia alla struttura originaria della Costituzione, incanalando ogni prospettiva di riforma

---

[170] C. Cost. 2007, n.365 in Giur. Cost., www.giurcost.it

[171] O. CHESSA, *Pluralismo paritario e autonomie locali nel regionalismo italiano*, cit. p.1

[172] Come ricorda F. BERTOLINI, *La riforma della Camera delle autonomie territoriali fra rappresentanza politica e rappresentanza territoriale*, in Un Senato delle autonomie per l'Italia federale, Atti del convegno tenutosi a Roma, il 20 febbraio 2003, Napoli, ESI, 2003, p. 52, "la rappresentanza rimane rappresentanza di diritto pubblico, essendo esclusa la rappresentanza individuale. Poiché si tratta di istituzioni di governo, deputate cioè alla funzione di unificazione politica, i cittadini sono sempre resi presenti in quanto componenti di un gruppo particolare interno alla società, il quale finisce per mediare la loro partecipazione alla vita dello Stato".

[173] Il riferimento è all'homme situé di G. BURDEAU, *Traité de Science politique*, tomo VII, L.G.D.J. Paris, 1973, p. 40.

[174] Altri progetti sono stati esaminati nella Legislatura. Il Progetto Bossi è stato approvato in prima lettura dal Senato, il 5 dicembre del 2002, e dalla Camera il 14 aprile del 2003; il Progetto La Loggia è stato approvato dal Consiglio dei Ministri, l'11 aprile 2003. Vedi, A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in ID, Le Regioni dopo il big bang: Il viaggio continua, Giuffrè, Milano, 2005, p. 349s.

[175] G. FERRAIUOLO, *La revisione del bicameralismo italiano: Un difficile cammino*, in www.federalismi.it. 5 marzo 2008; L. CASTELLI, *Il Senato delle autonomie*, cit., p. 252-256.

[176] Ne sarebbero stati elettori i cittadini maggiorenni ed eleggibili i venticinquenni, chi aveva ricoperto cariche pubbliche elettive nella Regione, eletti parlamentari nella Regione o residenti nella stessa.

in una continuità storica con la forma di Stato dei costituenti[177], ed altresì ha dimostrato che la revisione costituzionale dovrebbe servire ad un'opera di manutenzione della Carta, con modifiche puntuali e circoscritte, tesa a salvaguardare i principi fondamentali e non a superarli, modificandoli.[178] Giustamente, la Corte Costituzionale ha fatto notare che "il dibattito costituente, che pure introdusse per la prima volta l'autonomia regionale nel nostro ordinamento dopo lunghi e vivaci confronti, fu assolutamente fermo nell'escludere concezioni che potessero anche solo apparire latamente riconducibili a modelli di tipo federalistico o addirittura di tipo confederale. Questa scelta riguardò la stessa speciale autonomia delle Regioni a regime differenziato, malgrado i particolari contesti sociali, economici e anche internazionali allora esistenti. Tale impostazione, pertanto, rende tendenzialmente improprio il ricorso al concetto di federalismo nei riguardi di uno Stato che è invece a modello almeno in alcuni territori regionali"[179].

Abbandonati i progetti massimalisti, in anni più recenti si sono susseguiti una serie di falliti tentativi di riforme "minimaliste", a partire dalla c.d. 'Bozza Violante'[180] con la proposta di un 'Senato federale della Repubblica' di 186 membri (di cui 6 per la circoscrizione estero), eletti in secondo grado da parte delle assemblee elettive regionali e dei consigli delle autonomie locali[181], avente funzione di raccordo tra la potestà legislativa statale e quella delle autonomie territoriali. L'elezione contestuale a quella del rispettivo Consiglio regionale (entro trenta giorni dalla prima riunione immediatamente successiva all'elezione) avrebbe prodotto rinnovi parziali del Senato, mentre l'elezione indiretta di una quota dei senatori, da parte dei Consigli delle autonomie locali, avrebbe introdotto i diciottenni a far parte dell'elettorato passivo, in quanto rendeva eleggibili quali senatori i componenti dei Consigli dei Comuni, delle Province e Città metropolitane.

A seguire, un altro progetto, il D.d.l. cost. A. C. 5386182, poi arenatosi, ha indicato una soluzione nel "bicameralismo non simmetrico", con il mantenimento dell'elezione a suffragio universale e diretto del "Senato Federale", ridotto a 254 membri (minimo 6 per regione e 4 eletti nelle circoscrizioni estero). Il requisito anagrafico per l'elettorato passivo si abbassava a 35 anni e per l'elettorato attivo ai 18 anni. Veniva poi introdotta la possibilità di partecipazione di un rappresentante per ogni Regione ai lavori[183], eletto all'inizio di ogni

[177] G. U. RESCIGNO, *Sul referendum costituzionale del 25-26 giugno 2006*, in Dir. pubbl., n.2/2006, p. 618.

[178] C. MORTATI, *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale, in Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Giuffrè, Milano, 1952.

[179] C. Cost 2007, n. 365 in Giur. Cost. www.giurcost.it

[180] Camera dei Deputati, Modificazione di articoli della Parte seconda della Costituzione P.d.l. cost. 553 e abb.-A. Documentazione per l'Assemblea, Dossier di documentazione del Servizio Studi, n. 150/2, 19 ottobre 2007.

[181] L'elezione dei senatori spetta a ciascun Consiglio Regionale, tra suoi componenti, con voto limitato, per garantire la rappresentanza delle minoranze. Le modalità elettive vengono definite con legge statale. Il numero degli eletti varia in base alla popolazione di ciascuna Regione, tuttavia si presenta un'attenuazione del criterio di proporzionalità stretta. In particolare i Consigli Regionali eleggono dai 5 senatori, nelle Regioni con popolazione fino ad un milione di abitanti, ai 12, in quelle con più di sette milioni. 5 senatori nelle Regioni con popolazione massima di un milione di abitanti; 7 nelle Regioni con più di un milione di abitanti e fino a tre milioni; 9 nelle Regioni dai tre ai cinque milioni di abitanti; 10 nelle Regioni con più di cinque milioni di abitanti fino a sette milioni; 12 nelle Regioni con più di sette milioni. In Valle D'Aosta e Molise, i Consigli Regionali eleggono un solo senatore. Camera dei Deputati, Modificazione di articoli della Parte seconda della Costituzione P.d.l. cost. 553 e abb.-A, cit., p. 5s.

[182] Si veda, Il Superamento del Bicameralismo paritario e perfetto nei principali tentativi di riforma costituzionale, cit., p. 6; Si veda, Servizio Studi del Senato, Riforma Costituzionale: Parlamento e Governo nel testo proposto dalla Commissione affari costituzionali del Senato (A. S. n. 24 e abbinati- A), Dossier n. 365, giugno 2012.

[183] Sulla composizione del Senato federale della Repubblica, Servizi Studi - Dipartimento istituzioni, Il

legislatura regionale, ma senza conferirgli la qualità di componente della seconda Camera e con l'unica garanzia della possibilità di esercizio del diritto di voto per le materie di legislazione concorrente o di interesse degli enti territoriali.

A seguito dell'esito incerto delle elezioni politiche anticipate del febbraio 2013, la crisi istituzionale è stata affrontata direttamente dall'allora Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, il quale ha istituito un Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali, nel tentativo di "vestire di neutralità la scelta più politica di tutte: riformare la Costituzione"[184]. La Relazione finale del 'Comitato dei Saggi', pubblicata il 12 aprile 2013, ha optato per un Senato delle Regioni, rappresentativo delle autonomie territoriali, di totali 120 membri[185], composto dai Presidenti delle Regioni e da rappresentanti eletti da ciascun Consiglio Regionale (in proporzione al numero di abitanti della Regione), compresi uno o più sindaci[186].

La torsione del 'Senato delle Regioni' in una Camera delle autonomie locali[187], che vede la compresenza di tutti gli enti territoriali, in realtà, è l'espressione della vocazione centralista della tradizione italiana, la quale, in anni più recenti, si è spesa per una lettura dell'art.114 Cost. alla luce della norma transitoria dell'art.11 della l. cost. n. 3/2001. Il deciso processo di disarticolazione territoriale dello Stato è stato così piegato da una prospettiva regionale ad una municipalista, in virtù dello storico legame tra enti locali e Stato centrale. Tuttavia, il corretto funzionamento di un sistema composto, pur presupponendo la partecipazione di tutti i livelli di governo all'atto decisionale, non ne giustifica l'equiparazione sul piano della rappresentanza né l'inclusione nell'organo legislativo centrale di tutte le categorie del governo locale, ignorando la distanza ontologica esistente tra le regioni, quali entità legislative capaci di politiche espressione di una volontà generale, e gli enti a rilevanza amministrativa.

Il Governo Letta[188], nelle dichiarazioni programmatiche di apertura della sua fugace esperienza, aveva espresso un favore per un Senato delle Regioni e delle autonomie, al fine di integrare lo Stato con le entità territoriali: un progetto nato e concepito per naufragare insieme allo stesso proponente[189].

Ha fatto seguito il Governo Renzi, il quale, "con la furia di una tempesta annunciata e con l'urgenza di un preteso atto di coraggio e di salvamento […] sulla scia di un'ansia riformista che monopolizza, quasi paralizzandolo, il dibattito politico degli ultimi anni"[190],

---

bicameralismo nei progetti di riforma costituzionale-Legislature IX–XVI, in Camera dei Deputati – XVII Legislatura – Dossier di documentazione. Documentazioni e ricerche n.26, 11 giugno 2013.

[184] Il commento critico sull'istituzione del Comitato dei Saggi è di M. VILLONE, *Cinque domande su saggi e riforme*, in www.costituzionalismo.it, n. 1/2013, 11 giugno 2013.

[185] Relazione finale del Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali, p. 14.

[186] Relazione finale del Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali, p. 13.

[187] A. MASTROMARINO, *Il Consiglio delle autonomie locali nella prospettiva dell'azione legislativa regionale*, in Quad. reg., n. 3, 2012, p. 547-566.

[188] Il Governo Letta è durato in carica meno di 10 mesi, dal 28 aprile 2013 al 22 febbraio 2014.

[189] Il Presidente del Consiglio, infatti, aveva fissato un termine di 18 mesi entro il quale si dovevano svolgere i lavori, precedenti al coinvolgimento parlamentare, di una Convenzione a composizione mista. La promessa di rassegnare le dimissioni in caso di ritardo sui tempi ha incentivato il Governo ad investire in un progetto di deroga dell'articolo 138 Cost., disciplinando le modalità di modifica della stessa Carta Costituzionale (d.l.c. del 5 giugno 2013: "Istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali ed elettorali e disciplina del procedimento di revisione costituzionale").

[190] A. MASTROMARINO, *Modificare, superare, abolire. Quale bicameralismo per l'Italia delle riforme?*, cit, p.1.

ha presentato il D.d.l. n.1429[191], in prima lettura al Senato l'8 aprile 2014.

Nel testo presentato dal Governo in sede legislativa, il nuovo "Senato delle Autonomie" avrebbe dovuto concedere spazio a livello nazionale alla rappresentanza del territorio, entro un più ampio progetto di revisione del sistema delle autonomie, attraverso l'inedito espediente di un sistema composito di investitura: un mix tra rappresentanza regionale e comunale, elezione di secondo grado e nomina di diritto in ragione del proprio ufficio.

L'iniziale composizione peccava di coerenza logica con il fine di rappresentare le autonomie, limitandosi ad accennare alla rappresentanza territoriale per ridare slancio ad un decentramento stanco ed inaridito. Il Senato assumeva le sembianze di una delle conferenze di raccordo tra enti territoriali[192], per via della presenza dei presidenti delle giunte regionali e delle province autonome di Trento e Bolzano, dei sindaci dei comuni capoluogo di regione e di provincia autonoma, nonché, per ciascuna regione, di due consiglieri e di due sindaci eletti, con voto limitato, rispettivamente dal consiglio regionale tra i propri componenti e da un collegio elettorale costituito dai sindaci della regione[193]. La proposta del Governo non risulta coerente con la necessità di assicurare, attraverso la seconda Camera, un migliore coordinamento della legislazione statale e regionale: perché a questo fine il Senato dovrebbe essere composto da rappresentanti delle Regioni, senza rappresentanti degli enti locali. Le funzioni attribuite al Senato dalla proposta governativa, seppure assai circoscritte, non risultano limitate al raccordo tra lo Stato e le autonomie locali. La presenza in Senato di una serie di amministratori locali porrebbe problemi di compatibilità dal punto di vista della possibilità di dedicarsi adeguatamente all'esercizio della funzione parlamentare (soprattutto per soggetti che, ad altri livelli, svolgono un ruolo di amministrazione attiva) sia in relazione all'emergere di possibili conflitti d'interessi (tanto più che non tutti i territori risulterebbero adeguatamente rappresentati)[194].

Il medesimo senso di incongruenza ha suscitato l'intento di soddisfare l'esigenza, manifestatasi nel dibattito pubblico, di "un Senato dei Saperi che rappresenti le eccellenze"[195], mediante la previsione della nomina da parte del Presidente della Repubblica di

---

[191] Recante "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione".

[192] G. CANALE, *Alcune preliminari considerazioni critiche sulla riforma costituzionale del Governo Renzi e sul nuovo Senato della Repubblica*, in Amm. It., n.4/2014, *passim.*

[193] Nel testo presentato dal Governo era prevista una rappresentanza doppiamente paritaria (tra le Regioni e tra la componente regionale e comunale), modificata in sede parlamentare.: "*Il Senato della Repubblica è composto da novantacinque senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali e da cinque senatori che possono essere nominati dal Presidente della Repubblica. I Consigli regionali e i Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano eleggono, con metodo proporzionale, i senatori fra i propri componenti e, nella misura di uno per ciascuno, fra i sindaci dei Comuni dei rispettivi territori. Nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a due; ciascuna delle Province autonome di Trento e di Bolzano ne ha due. La ripartizione dei seggi tra le Regioni si effettua, previa applicazione delle disposizioni del precedente comma, in proporzione alla loro popolazione, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti. La durata del mandato dei senatori coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali nei quali sono stati eletti. Con legge approvata da entrambe le Camere sono regolate le modalità di attribuzione dei seggi e di elezione dei membri del Senato della Repubblica tra i consiglieri regionali e i sindaci, nonché quelle per la loro sostituzione, in caso di cessazione dalla carica elettiva regionale o locale. I seggi sono attribuiti in ragione dei voti espressi e della composizione di ciascun Consiglio*".

[194] A. PERTICI, *La riforma del Senato*, in Osservatoriosullefonti.it, n. 2/2014, *passim.*

[195] G. CANALE, *Alcune preliminari considerazioni critiche sulla riforma costituzionale del Governo Renzi e sul*

21 componenti, che durano in carica sette anni. La proposta di un numero così consistente di senatori avrebbe configurato la creazione di un anomalo gruppo parlamentare presidenziale[196], ipotesi che "inquinerebbe l'idea prima della riforma, ossia quella di avere un organo che rappresenti le autonomie di questo Paese"[197].

Tale proposta, a maggior ragione in virtù della "riduzione del numero dei parlamentari", che notoriamente restringe le "possibilità di scelta" e quindi gli "spazi della rappresentanza", rischiando di escludere "dalla sfera pubblica" le voci dei cittadini, specie "quelle più scomode per i poteri politico-economici dominanti"[198], è riuscita nell'intento di riesumare l'antico dibattito sul deterioramento del principio di democraticità della struttura parlamentare, affrontato dall'Assemblea Costituente, in ordine sia all'elezione indiretta che alla nomina di diritto. Nel 1948, si giunse ad un compromesso tra il meccanismo elettivo diretto e la nomina presidenziale di soli cinque senatori (scelti secondo requisiti di competenza e capacità da garantire all'interno del Parlamento[199]), in quanto il ridotto numero dei nominati, in proporzione all'ampiezza del collegio, non era considerato tale da erodere il carattere democratico della struttura repubblicana.

Le incongruenze presenti nel testo originario del D.d.l. Renzi-Boschi hanno portato la Commissione Affari Costituzionali del Senato ad approvare delle modifiche nella composizione numerica e nelle modalità di elezione del rinominato 'Senato della Repubblica'. A questo vengono affidati compiti di rappresentanza delle istituzioni territoriali[200] ed una duplice funzione di raccordo fra Stato e autonomie territoriali e di responsabilizzazione delle autonomie nella definizione delle politiche pubbliche nazionali.

Il Senato, in questa versione, non rappresenta più il territorio (ovvero le collettività territoriali)[201] ma l'istituzione[202], cioè un'entità di dimensione compiuta, "un'unità ferma e

---

nuovo Senato della Repubblica, cit. p. 12.

[196] R. BIN, *Coerenze e incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale: considerazioni e proposte*, in www.forumcostituzionale.it, 2014, p. 3.

[197] F. CLEMENTI, *Non un Senato "federale", ma un Senato "federatore". Prime note sul disegno di legge di riforma costituzionale del Governo Renzi*, in www.confronticostituzionali.eu, 22 aprile 2014.

[198] A. ALGOSTINO, *In tema di riforme costituzionali. Brevi note sulla proposta di riduzione del numero dei parlamentari*, in riv. AIC, n. 2/2012, p. 7. Anche S. D'Albergo, in *La funzione costituente del "Partito nuovo ",* cit., p. 253, osserva che "*quando si mira ad attenuare l'incidenza di un organo di rappresentanza politica si parte dalla diminuzione del numero degli eleggibili, in contemporanea con un'artificiosa differenza di funzion*i". Egli conclude che le proposte di revisione che puntano a ridurre il numero dei deputati e dei senatori e ad alterare il ruolo del Senato, contrastino con i Principi fondamentali della Costituzione.

[199] C. MORTATI, Seconda sottocommissione, 3 settembre 1946.

[200] L'art. 55, comma 5, approvato dal Senato recita: "Il Senato della Repubblica rappresenta le istituzioni territoriali".

[201] M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo oggi*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, n.2/2014: "*Una camera rappresentativa dei territori consentirebbe di assorbire con maggiore efficacia le spinte centrifughe che vengono da questa complessa realtà sociale, terrebbe conto della convincente prospettiva analitica (risalente, come è noto, soprattutto a Rokkan) che assume i cleavages politici, territoriali e sociali come esplicativi delle diversità che si registrano tra le esperienze delle singole comunità politiche e quindi (...) consentirebbe di "comporre e governare le complessità", anche elaborando al centro politiche condivise da applicare - fatalmente - in periferia*", p. 9.

[202] S. PRISCO, *Una nuova stagione di proposte di revisione costituzionale: finale di partita? Scheda di prima lettura*, in Rass. Astrid, osserva: "*Si è giustamente auspicato in proposito che, nella constatata, profonda e non recente crisi della rappresentanza, il nuovo Senato dia voce ai "mondi vitali dei territori", per portare al centro "sangue fresco" e cioè l'ascolto di istanze immediatamente riconducibili alle periferie della Repubblica, anche se la scelta riformatrice appare al momento concentrarsi sulla previsione non di una rappresentanza delle comunità che in quanto tali la compongono, ma della loro già intervenuta traduzione istituzionale ed anche se non appare trascurabile nemmeno l'obiezione che - di fatto e secondo l'esperienza comparata - gli eletti dalle autonomie*

permanente, che cioè non perde la sua identità, almeno sempre e necessariamente, pel mutarsi dei singoli suoi elementi"[203]. Questo tipo di rappresentanza non appare coerente con l'obiettivo di attribuire una funzione rappresentativa delle diversità territoriali o di integrazione nella rappresentanza del pluralismo territoriale ai rappresentanti delle istituzioni, ma sembra piuttosto raccogliere i favori della prevalente cultura istituzionale, che considera il tema delle autonomie come marginale all'interno della forma di governo e che lo relega prevalentemente al livello amministrativo e solo in minima parte a quello costituzionale[204].

Il nuovo testo prevede un'elezione di secondo grado di 100 senatori,, ripartiti tra le Regioni in proporzione alla popolazione, con il limite minimo di due per ognuna[205]: 74 eletti dai Consigli regionali e dai Consigli delle Province autonome di Trento e Bolzano, fra i loro componenti; 21 eletti dai Consigli Regionali tra i Sindaci dei Comuni della Regione; 5 nominati dal Presidente della Repubblica per alti meriti in campo sociale, artistico, letterario, scientifico, in carica sette anni senza possibilità di rinnovo della nomina. La durata del mandato dei senatori coincide con quella degli organi territoriali che li hanno eletti[206]: il rinnovo, perciò, è 'parziale' e 'continuo', a seconda della scadenza delle cariche delle sue varie componenti. L'impianto dinamico che sorregge la composizione dell'organo non consente un assestamento definitivo degli assetti politici, ma li espone inevitabilmente a cicliche rimodulazioni, tanto che il Senato appare una sorta di "organo costituzionale permanente", mai rinnovato nel suo complesso, ma solo nei singoli componenti, il cui specifico mandato non ha per ognuno la stessa durata e la stessa scadenza, con gli immaginabili problemi che deriverebbero in termini di continuità del procedimento legislativo e della più generale attività della seconda Camera.

Il nuovo disegno perpetua istituti non logicamente coerenti con la nuova finalità rappresentativa, tra cui la permanenza di fidata pattuglia presidenziale di cinque senatori sui

---

potrebbero comunque disporsi ad operare sulla base di logiche di appartenenza partitica, piuttosto che di legame territoriale", p. 5.

[203] S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico: studi sul concetto, le fonti e i caratteri del diritto*, Firenze, 1977, p. 39. Sull'argomento V., F. MODUGNO, *Istituzione*, in Enc. del dir., XXXIII, Milano, 1973, p. 69 ss.; V. FROSINI, Istituzione, in Novis. Digesto italiano, IX, Torino, p. 266 ss.; M. HAURIOU, *Teoria dell'istituzione e della fondazione*, Milano, 1967.

[204] R. BIN, *Coerenze e incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale: considerazioni e proposte*, cit.,

[205] Secondo l'art. 57 approvato in Senato, nessuna regione può avere un numero di senatori inferiore a due; ciascuna delle province autonome di Trento e di Bolzano ne ha due. La ripartizione dei seggi tra le regioni si effettua in proporzione alla loro popolazione, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti. I seggi sono attribuiti in ragione dei voti espressi e della composizione di ciascun Consiglio. Per approfondire, v. S. Lieto, *Sullo stato di avanzamento della riforma del bicameralismo*, n. 4/2014.

[206] In attesa della legge elettorale bicamerale, per il Senato, il D.d.l. cost. prevede una disciplina transitoria. E' previsto un voto di lista da parte dei consiglieri regionali, ma il voto è espresso dai consiglieri regionali ed è un voto di lista, mentre sul versante dell'elettorato passivo le liste sono formate da consiglieri e da sindaci dei rispettivi territori regionali. Il ruolo dei partiti politici nella stesura delle liste è naturalmente decisivo, non essendo riconosciuto ai cittadini alcuna indicazione di voto per la formazione del Senato al momento delle elezioni locali. La rappresentanza va messa in relazione al rapporto fra regioni popolose e meno popolose ed è evidente che sono le prime ad essere maggiormente rappresentate. Le disposizioni transitorie ex art. 38, comma 1, prevedono che "per la lista che ha ottenuto il maggior numero di voti, può essere esercitata l'opzione per l'elezione del sindaco o, in alternativa, di un consigliere, nell'ambito dei seggi spettanti". Secondo l'art. 57, comma 2, i consigli regionali e i consigli delle province autonome di Trento e di Bolzano eleggono, con metodo proporzionale, i senatori tra i propri componenti e, nella misura di uno per ciascuno, tra i sindaci dei comuni dei rispettivi territori. Non è chiaro se "nella misura di uno per ciascuno" possa essere intesa come "almeno uno per ciascuno", dunque un senatore-sindaco come minimo.

cento totali (pari ad un ventesimo), potenzialmente idonea ad incidere sugli equilibri politici della seconda camera[207].

I principali contrasti hanno riguardato proprio la composizione del Senato [208], tra sostenitori di un Senato eletto in secondo grado [209] per rafforzare la rappresentanza territoriale a discapito delle logiche di partito e i sostenitori della tesi che intaccare il suffragio universale diretto negherebbe il principio di sovranità[210] popolare. La rappresentanza indiretta, sprovvista di mandato imperativo (espressamente vietato), fa sì che i Presidenti di regione, i consiglieri regionali e i sindaci non rappresentino, ma semplicemente proiettino il territorio: essi non agiscono in nome e per conto delle loro istituzioni, stante il divieto di vincolo, ma neppure in rappresentanza delle collettività territoriali, che effettivamente non li ha selezionati a tal fine, bensì per un impegno locale e concorrente, sulla base del quale i cittadini emetteranno un giudizio di congruità a fine mandato.

Inoltre, l'elezione diretta conferisce una legittimazione popolare omogenea alle due Assemblee e continua a giustificare il potere del Senato di incidere sull'indirizzo politico attraverso la fiducia al Governo. Non vi è, invece, una necessaria consequenzialità fra sistema indiretto di elezione[211] e rafforzamento della rappresentanza territoriale in seno alla seconda Camera, mentre l'incidenza dei partiti nazionali sulle dinamiche territoriali può essere ben temperata anche dall'elezione diretta dei senatori che se "contestuale a quella dei rappresentanti della loro regione, li sottrae al ciclo elettorale nazionale, anche nei tempi, rendendoli invece più sensibili alle questioni rilevanti per la loro regione"[212].

La debolezza dei presupposti effettivi di una camera rappresentativa di questo tipo è anche nell'assenza di un ruolo preciso, delle sue funzioni, che si riflette sul piano della sua composizione, per cui è lecito chiedersi "quale funzione rappresentativa le si chiede di svolgere?"[213]. Il nodo gordiano della riforma sta nel concetto di rappresentanza delle istituzioni 'territoriali', perché non è chiaro se questo si riferisca ai soli enti territoriali oppure anche ai loro organi, così come non è chiaro perché gli organi rappresentativi degli

---

[207] G. CANALE, Alcune *preliminari considerazioni critiche sulla riforma costituzionale del Governo Renzi e sul nuovo Senato della Repubblica*, cit. p. 13.

[208] A. MASTROMARINO, Modificare, superare, abolire. Quale bicameralismo per l'Italia delle riforme?, cit., p. 7 ss.

[209] L. CASTELLI, *Il Senato delle Autonomie: Ragioni, modelli, vicende*, Cedam, Padova, 2010, p.64.

[210] T. MARTINES, Art. 56-58, in G. Branca (a cura di), Commentario della Costituzione, Zanichelli, Bologna; Soc. Ed. del Foro italiano, Roma, 1984, vol. 1: artt.55-63 p. 87.

[211] La sua adozione abbinata al cumulo dei mandati rendono l'adesione al modello di selezione indiretta dei senatori poco raccomandabile. Così A. MASTROMARINO, *Modificare, superare, abolire. Quale bicameralismo per l'Italia delle riforme*?, cit., p. 9.

[212] Così G. TABELLINI, in Approfondimenti, Commissione per le riforme costituzionali, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2013, p. 38, il quale, a proposito della rappresentanza delle istituzioni, aggiunge: "*L'Italia è uno stato unitario, non federale. Per quanto importanti, le regioni non hanno una tradizione storica che porta facilmente il cittadino a identificarsi con la sua regione; né i governi regionali hanno prerogative così importanti quanto lo sono quelle degli Stati in un contesto davvero federale. Ne segue che l'attenzione e la partecipazione dei cittadini alle elezioni amministrative è modesta. Inoltre, il personale politico che si candida agli organi legislativi locali è spesso composto di burocrati o funzionari politici di qualità non elevata, non espressione di personalità indipendenti e autorevoli. Delegare a loro la scelta dei senatori comporta il rischio che anche il Senato sia composto da personale scadente o comunque poco indipendente dai partiti. Non è una questione di interessi locali vs nazionali, ma dell'obiettiva secondaria importanza che nell'ordinamento italiano il governo locale ha rispetto al governo nazionale*".

[213] G. ZAGREBELSKY, Testo inviato alla Commissione Affari costituzionali del Senato, 4 maggio 2014, p. 2.

enti territoriali (consigli regionali e sindaci) debbano essere a loro volta rappresentati[214].

"Sotto il profilo politico, l'essenziale ragione di una seconda Camera è l'integrazione della funzione di rappresentanza generale, svolta dalla prima assemblea. Nel disegno del governo, questa integrazione dovrebbe essere svolta da un doppione di rappresentanze territoriali, in un circuito chiuso in se stesso. Ma già nella lontana (non solo nel tempo) Assemblea Costituente si guardava alla "base regionale" non come organizzazione istituzionale ma come luogo di riferimento del profondo pluralismo sociale italiano".

L'impianto complessivo della riforma registra un'inversione di tendenza sul versante della potestà legislativa regionale: l'orientamento centripeto che emerge dalla struttura[215] e dagli interventi sul titolo V e sull'art. 117, va verso un significativo rafforzamento della potestà legislativa statale, attraverso l'eliminazione della potestà concorrente e l'assorbimento statale delle relative materie[216]. Pertanto, la struttura del Senato rappresentativa delle 'istituzioni territoriali' potrebbe apparentemente trovare una giustificazione, nel senso che il ridimensionamento della potestà legislativa regionale (attraverso l'eliminazione della potestà concorrente) verrebbe controbilanciato dalla rappresentanza costituzionale delle istituzioni territoriali, riconoscendo in particolare al Senato voce in capitolo su alcune leggi.

Tuttavia, a ben vedere[217], il potenziamento a livello statale degli enti territoriali avverrebbe attraverso la previsione di un organo rappresentativo del tutto svuotato di contenuto, in quanto le 'istituzioni territoriali', e in particolare le regioni, vengono depotenziate nella potestà legislativa. Per tale depotenziamento delle autonomie "perde radicalmente senso la camera che le rappresenta"[218], così come risulta strano immaginare che le istituzioni territo-

---

[214] Di sicuro, non per un'esigenza di coordinamento tra i diversi livelli di governo, che può essere soddisfatta dal sistema delle conferenze tra Stato, regioni ed enti locali. D'altronde, come osserva A. MANZELLA, *La riforma e le garanzie*, in la Repubblica del 4/4/2014: "*Sotto il profilo politico, l'essenziale ragione di una seconda Camera è l'integrazione della funzione di rappresentanza generale, svolta dalla prima assemblea. Nel disegno del governo, questa integrazione dovrebbe essere svolta da un doppione di rappresentanze territoriali, in un circuito chiuso in se stesso. Ma già nella lontana (non solo nel tempo) Assemblea Costituente si guardava alla "base regionale" non come organizzazione istituzionale ma come luogo di riferimento del profondo pluralismo sociale italiano*."

[215] B. PEZZINI, *La riforma del bicameralismo*, in Rivista AIC, n. 2/2014, p. 9, osserva: "*costituisce un paradosso l'asincronia della introduzione del senato delle autonomie [...] rispetto alla parallela e congiunta riforma del titolo V, ispirata da un moto indubbiamente centripeto nella dinamica del decentramento. D'altra parte rispetto a tale dinamica il nuovo senato non riesce, per la intrinseca debolezza della configurazione strutturale e funzionale, ad offrire un contrappeso. Anzi, forse è proprio la debolezza ad essere tutto sommato elemento di coerenza sistematica – quantomeno interna – della riforma*".

[216] T. E. FROSINI, *Federalismo e bicameralismo*, in Federalismi.it, 2003, p. 2, osserva: "*Quali sono le concrete esigenze che inducono le autonomie territoriali a vedersi rappresentate all'interno di una Camera parlamentare? L'esigenza è soprattutto una: collaborare, in vari modi e forme, alla definizione della legislazione condivisa, ovvero concorrente tra Stato e autonomie territoriali*.".

[217] R. TARCHI, *Il disegno di legge di riforma costituzionale n. 1429 del 2014. Osservazioni sparse di carattere sostanziale e procedurale*, in osservatoriosullefonti.it, n. 2/2014, p. 6ss, osserva: "*Né, d'altra parte, questo squilibrio sembra trovare un'adeguata compensazione con la contestuale riforma del Senato, che verrebbe ad includere anche esponenti della classe politica regionale all'interno dell'organo legislativo del Senato. La prospettiva di garantire una rappresentanza istituzionale ai territori [...] costituirebbe il completamento di una forma di stato più equilibrata, ma sconta, inevitabilmente, il corrispettivo svuotamento delle attribuzioni regionali. Messe a confronto, la riforma del Senato e quella del Titolo V seguono logiche contraddittorie e antitetiche, facendo risaltare una sorta di dissociazione fra parti diverse della stessa proposta*".

[218] A. MANZELLA, *La riforma del bicameralismo e la camera delle autonomie*, in Osservatorio Costituzionale, giugno 2013, p. 5, osserva: "*Per quanto riguarda la funzione di integrazione della rappresentanza politica generale propria della Camera dei Deputati, l'apporto del Senato – a garanzia degli equilibri democratici del sistema – dovrebbe rispondere ad un forte bisogno teleologico: la rappresentazione politica degli interessi territoriali al fine*

riali possano essere plasmate nelle loro funzioni dallo Stato e allo stesso tempo assurgere ad un piano di parità con esso nella funzione legislativa, sia pure limitatamente ad alcune materie. Mentre da un lato si eliminano le prerogative del livello legislativo regionale, le si attribuisce, a livello statale, a dei rappresentanti delle istituzioni territoriali. Per quale giustificazione razionale i 'cento' senatori, quasi tutti eletti tra consiglieri regionali e sindaci, dovrebbero maggiormente tutelare gli interessi territoriali rispetto all'organo (consiglio regionale e sindaci) di cui sono diretta emanazione nonché espressione?

Inoltre, non è dato intravedere a favore di quale più complesso disegno costituzionale sia orientata la partecipazione dei comuni, non differenziati nella modalità di voto e nella rappresentanza secondo criteri demografici oppure sulla base di elementi geografici. Far sedere in Senato tre sindaci eletti da un'inedita assemblea dei Sindaci della Regione (nuovo organo elettorale le cui modalità di riunione ed azione sono tutte da specificare), proietta in Parlamento un'idea di decentramento policentrico piuttosto che concentrico, volta alla rappresentanza di categoria degli enti territoriali, capace di generare dinamiche concorrenti e non sinergiche fra gli enti regionali e i comuni, per la loro diversa natura giuridica, oltre che per un'atavica diffidenza degli enti locali rispetto all'ordinamento regionale e la differenziazione nella durata del mandato, in un'ottica più corporativa che territoriale, alimentando l'antagonismo locale.

L'elezione diretta "renderebbe superato il problema della pluralità di rappresentanza istituzionale nel nuovo Senato, riferita sia alle regioni, sia ai comuni, sia alle città metropolitane"[219], in quanto solo il particolare ruolo ricoperto dai sindaci nella transizione istituzionale aperta dal 1993, e non esigenze funzionali, può giustificarne una presenza con una composizione mista, ma comunque non paritaria né con membri di diritto[220], come faceva il testo governativo all'origine, prevedendo la presenza di diritto del Sindaco del Comune capoluogo di Regione, non espressione della comunità regionale, ma dotato di legittimazione propria, con una rappresentatività attenuata e circoscritta alla propria città, e che avrebbe dato ai cittadini dei capoluoghi una doppia rappresentanza[221].

3.4. *Quali prospettive per un Senato della Repubblica parlamentare delle Autonomie.*

La mancanza di una visione integrata delle diverse componenti territoriali del nostro ordinamento e di uno sviluppo armonico dello Stato ha determinato la sconfitta dei costituenti 'regionalisti' del '48 e dei 'federalisti' del 2001. La cifra territoriale del Senato è stata inizialmente intesa solo a livello di circoscrizione elettorale, mentre una delle soluzioni ai problemi che affliggono lo Stato[222] potrebbe risiedere in una seconda Camera rappresentativa del pluralismo delle comunità radicate entro le autonomie territoriali costituzionalmente riconosciute.

Ma agire sul solo metodo di selezione dei membri della camera territoriale non è sufficiente a ridefinire il Senato quale spazio politico complementare di una "comunità

---

della loro composizione – attraverso il confronto e il conflitto –nell'interesse nazionale".

[219] M. LUCIANI, *Approfondimenti della Commissione per le riforme costituzionali*, cit., p. 12.

[220] S. CECCANTI, *Audizione al Senato sulla riforma costituzionale proposta dal Governo Renzi*, 13 maggio 2014

[221] A. BARBERA, *Note sul Disegno di legge costituzionale n.1429 (Riforma del Bicameralismo e del Titolo V)*, Audizione presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato, 27 maggio 2014.

[222] M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo oggi*, in Rivista AIC, n.2/2014, cit. p. 9.

umana e politica" che insiste su un medesimo territorio, espressione di una diversa dimensione della sovranità che passa attraverso le collettività territoriali che costituiscono la nazione[223].

Concepire una "Repubblica parlamentare e delle autonomie", in cui le istituzioni costituzionali siano al centro del coordinamento tra la legislazione della Repubblica, complessivamente intesa, e la sua attuazione dei territori per il fine del buon funzionamento dell'intero sistema costituzionale.

Infatti, non si può non tenere conto di quanto affermato, subito dopo la riforma del Titolo V, dalle sentenze n. 106 e 306 del 2002, secondo le quali "il legame Parlamento-sovranità popolare (...) non descrive i termini di una relazione di identità, sicché la tesi per la quale, secondo la nostra Costituzione, nel Parlamento si risolverebbe, in sostanza, la sovranità popolare, senza che le autonomie territoriali concorrano a plasmarne l'essenza, non può essere condivisa nella sua assolutezza".

La sovranità popolare è veicolata da tutte le istituzioni rappresentative di tutti gli enti territoriali della Repubblica, ma pure in essi non si esaurisce: "le forme e i modi nei quali la sovranità del popolo può svolgersi – sempre come si legge nella sent. 106 del 2002 – non si risolvono nella rappresentanza, ma permeano l'intera intelaiatura costituzionale"[224].

Un organo legislativo che sia sede di rappresentanza della comunità nazionale (Camera dei deputati) e sede delle comunità delle autonomie territoriali (Senato della Repubblica), entro un mondo globalizzato ed un Paese fortemente investito da fenomeni migratori (in entrata e in uscita), può divenire il centro di raccordo tra le necessità della nazione e delle autonomie territoriali, facendosi promotore di tutti gli interessi a qualsiasi livello, garantendo stabilità al sistema e consentendo l'approvazione di leggi indispensabili. Una camera territoriale, concepita "come sede di espressione degli interessi territoriali in funzione integrativa con quelli politici, dei quali si fa espressione la Camera bassa"[225] è anche espressione di una democrazia pluralista, la quale presuppone la pregressa adesione delle parti rispetto ad un quadro di valori condiviso, da cui discendono regole e procedure vincolanti, più facilmente accettate se condivise sin dalla loro genesi a livello parlamentare.

Un senato non concepito come "una autistica e ridondante riproposizione del piano locale a livello nazionale"[226], quanto come "il luogo in cui, appunto, poter recuperare unità ed integrazione a partire dal decentramento e dal riconoscimento di autonomia locale", poiché il pluralismo istituzionale non comporta l'instaurarsi di un fisiologico stato di contrapposizione centro-periferia[227], come si coglie dall'art.5 Cost., "dove i termini decentramento, autonomia e unità sono individuati come parole-chiave dell'intero sistema costituzionale"[228]. Sempre la sentenza 106 del 2002 pone la sovranità popolare in stretta correlazione con il nuovo Titolo V, evidenziando come "nella formulazione del nuovo art. 114 della Costituzione (...) gli enti territoriali autonomi (siano) collocati al fianco dello

---

[223] A. MASTROMARINO, *Modificare, superare, abolire. Quale bicameralismo per l'Italia delle riforme?,* cit. p. 4. Così anche I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, Jovene, Napoli, 2010, p. 202.

[224] O. CHESSA, *Pluralismo paritario e autonomie locali nel regionalismo italiano*, cit. p. 6

[225] A. MASTROMARINO, *Modificare, superare, abolire. Quale bicameralismo per l'Italia delle riforme?,* cit., p. 4.

[226] A. MASTROMARINO*, Modificare, superare, abolire. Quale bicameralismo per l'Italia delle riforme?,* cit., p. 4.

[227] M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON - F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Giuffré, Milano, 114 ss.

[228] A. MASTROMARINO*, Modificare, superare, abolire. Quale bicameralismo per l'Italia delle riforme*?, cit., p. 4.

Stato come elementi costitutivi della Repubblica quasi a svelarne, in una formulazione sintetica, la comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare". La lettura combinata dell'art.5 e dell'art.114 riqualifica la sovranità popolare come "sovranità della Repubblica", in quanto la prima si diffonde nell'intero tessuto delle articolazioni repubblicane come una qualità che si trasmette in eguale misura a tutti i livelli di rappresentanza politica elencati nell'art. 114[229]. Tanto che – è stato autorevolmente sostenuto[230] – ove la seconda Camera non rispecchiasse la pluralità degli enti territoriali di cui all'art. 114 Cost., sarebbe giustificato il vizio di legittimità della legge di revisione costituzionale per violazione del principio di cui all'art. 5 Cost.

4. LA FUNZIONE LEGISLATIVA
di *Lapo Barontini*

4.1. *Il procedimento di formazione della legge nel vigente sistema costituzionale.*

Il procedimento di formazione delle leggi ordinarie è regolato nelle sue linee essenziali dalla Costituzione, la quale rinvia ai Regolamenti parlamentari per una disciplina puntuale[231]. L'*iter* legislativo si articola in tre fasi: genetica, costitutiva ed integrativa dell'efficacia.

La prima fase è disciplinata dall'art. 71 della Costituzione. L'iniziativa legislativa spetta al Governo, ai singoli parlamentari, a 50.000 elettori, a ciascun Consiglio regionale e al CNEL[232]. I costituenti, dunque, attribuendo il potere di iniziativa legislativa a soggetti ulteriori rispetto a quelli riconducibili all'ambito governativo e parlamentare, hanno optato per una sua sostanziale diffusione[233]. Le diverse tipologie d'iniziativa legislativa hanno formalmente pari efficacia, tuttavia quella governativa risulta sostanzialmente preminente

[229] Diversamente dal passato, è legittimo distinguere tra Repubblica e Stato. In base al nostro art. 114 lo stato (centrale) e gli enti territoriali substatali sono parti distinte che si sommano per formare la Repubblica. Così O. CHESSA, *Pluralismo paritario e autonomie locali nel regionalismo italiano*, cit. p. 4 – 5.

[230] L. CASTELLI, *Il Senato delle autonomie*, cit., p. 147-148.

[231] Il primo articolo della Costituzione che tratta della funzione legislativa è l'art. 70, il quale prevede che "*La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere*". Tale disposizione, assai sintetica, si limita ad evidenziare la configurazione bicamerale del Parlamento, già prevista dall'art. 55, e ad anticipare il contenuto, ben più puntuale dell'art. 72, concernente i principi generali che devono condurre l'esercizio della funzione legislativa. La disposizione, dunque, potrebbe sembrare superflua, ma in realtà contiene una novità rilevante rispetto allo Statuto Albertino: la mancata partecipazione del Presidente della Repubblica alla formazione della legge. In tal senso, quindi, la *ratio* dell'art. 70 si fonda sul principio di separazione dei poteri. A riguardo, N. LUPO, *Art. 70*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO E M. OLIVETTI, vol. II (Artt. 55-100), Torino, UTET, 2006, pp. 1335 e ss.

[232] Quando non provenga da singoli parlamentari, l'iniziativa legislativa è a sua volta il risultato di un procedimento; L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino, 2008, p.189. Alcune iniziative legislative sono "obbligatorie", come i disegni di legge di approvazione del bilancio, del rendiconto e dell'assestamento, che devono essere presentati ogni anno e con la medesima cadenza approvati dalle Camere. Inoltre, ci sono iniziative anche "riservate", che spettano cioè ad uno solo dei soggetti titolari dell'iniziativa legislativa.

[233] R. ORRÙ, *Art. 71*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO E M. OLIVETTI, vol. II (Artt. 55-100), Torino, UTET, 2006, pp. 1360 e ss., definisce diffusa e plurale la titolarità del potere di iniziativa.

non solo per la sua autorevolezza politica, in quanto sull'Esecutivo grava la responsabilità della determinazione e dell'attuazione dell'indirizzo politico, ma anche sotto l'aspetto contenutistico e redazionale, poiché il Governo è posto al vertice di un esteso e competente apparato burocratico[234]. A livello procedurale, l'iniziativa legislativa produce come effetto la messa in opera di una serie di attività di controllo, di pubblicizzazione e strumentali all'esame dell'atto[235], ma non comporta ulteriori oneri a carico dell'Assemblea destinataria. L'espletamento di ulteriori passaggi procedurali, di fatto, "sarà conseguenza, non più dell'iniziativa, ma di altri atti, legati ad altre competenze"[236], e sarà il frutto di valutazioni e circostanze d'ordine politico. Per questo motivo, l'iniziativa legislativa è considerata un semplice impulso al procedimento[237].

La fase successiva è quella costitutiva (art. 72 della Costituzione), così definita perché produce un atto perfetto. Il testo di legge presentato al Presidente di una delle due Assemblee, viene dal medesimo assegnato a una commissione parlamentare permanente; o altrimenti a una commissione "speciale", costituita *ad hoc*[238]. La citata disposizione costituzionale, dunque, attribuisce un ruolo centrale alle commissioni, "allo scopo di conservare, in capo al Parlamento, un reale potere di decisione, evitando che, per l'impossibilità pratica di addivenire a decisioni assunte direttamente, esso finisca di fatto per porsi quale un'istanza di mera ratifica di decisioni altrui"[239]. La complessità che caratterizza le società contemporanee, infatti, rende indispensabile, anche per l'organo legislativo, una serie di attività che, per il loro numero e per la loro complessità tecnica, mal si prestano ad essere condotte integralmente nell'ambito di un collegio (quale necessariamente è un'assemblea parlamentare) composto da centinaia di membri.

L'art. 72 prevede tre diverse procedure: la procedura ordinaria, quella abbreviata e quella

---

[234] M. L. MAZZONI HONORATI, *Diritto Parlamentare*, Torino, Giappichelli, 2005; R. ORRU', *Art. 71*, in *Commentario alla Costituzione*, cit., pp. 1360 e ss. A tal proposito, durante la XVII legislatura l'iniziativa governativa rappresenta l'84,47% del totale delle iniziative legislative, mentre quella parlamentare è pari al 14,56% e quella mista al 0,97 % (per "iniziativa mista" si intendono i testi unificati risultanti da progetti di iniziativa governativa e parlamentare e/o regionale e/o popolare e/o del CNEL); Osservatorio sulla legislazione, *La produzione normativa della XVII legislatura*, n. 4, 20 gennaio 2015.

[235] Gli atti di iniziativa legislativa sono sottoposti a un esame di ricevibilità (che investe l'accertamento dei requisiti di esistenza e di regolarità formale dell'atto) svolto dal Presidente della Camera alla quale sono presentati (art. 8 Reg. Sen., alla Camera il fenomeno si è affermato in via di prassi).

[236] C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1982, pp. 653 e ss.

[237] C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1976.

[238] Art. 22, c. 2° r. C. e art. 24 r. S. Il disegno di legge può essere assegnato anche a più commissioni riunite, nel caso in cui la materia coinvolga le competenze di più commissioni (art. 34, c. 2° r. S.). Ad ogni modo, la scelta della commissione competente è al Senato un potere esclusivo del Presidente di Assemblea, mentre alla Camera questa scelta è sottoposta a una valutazione dell'aula che, comunque, nella maggior parte dei casi conferma la scelta del Presidente. Al Presidente di Aula, infine, spetta dirimete eventuali conflitti di competenza insorti dopo l'assegnazione.

[239] P. PASSAGLIA, *Art. 72*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO E M. OLIVETTI, vol. II (Artt. 55-100), Torino, UTET, 2006, pp. 1379 e ss. In tal senso, la centralità delle commissioni persegue anche lo scopo di mediazione tra due posizioni distinte emerse in Assemblea Costituente: quella "funzionalista", di coloro che invocavano la celerità del procedimento, e quella della "centralità del Parlamento", di coloro invece che temevano che una marcata impronta funzionalistica potesse produrre di fatto un esautoramento dell'organo assembleare. La scelta delle commissioni, infatti, consente, da un lato, un rapido ed effettivo esame del testo di legge, e dall'altro, la conservazione della centralità del Parlamento. Resoconti delle sedute del 26 ottobre, dell'8 e del 9 novembre 1946, in A.C., VII, risp. 1254 ss., 1279 ss. e 1285 ss.

decentrata[240]. Nella procedura ordinaria la commissione (c.d. in sede referente) svolge un ruolo prodromico rispetto a quello dell'Assemblea, in quanto fornisce a quest'ultima tutti gli elementi necessari per deliberare. In un primo momento, la commissione opera un filtro delle iniziative legislative rivolte alla Camera di appartenenza, esercitando un vero e proprio potere di selezione. Successivamente, avviene la fase istruttoria[241], al termine della quale la commissione vota articolo per articolo il testo che intende presentare all'Assemblea emendando, in tal modo, l'atto d'iniziativa secondo le risultanze della discussione, delle acquisizioni documentali e delle udienze. Il testo è accompagnato da una o più relazioni con cui si dà conto dei lavori svolti e degli esiti cui si è giunti (dalle quali deriva la denominazione di commissioni in sede referente)[242]. Infine, il lavoro in commissione termina con la nomina di un relatore di maggioranza (e, se del caso, di un relatore di minoranza) al fine di presentare il lavoro della commissione all'Assemblea.

A questo punto il procedimento si sposta in Assemblea, alla quale, dunque, non resta che discutere e redigere il testo che diverrà legge, prima di procedere alle dovute votazioni. La prima fase in Assemblea è quella della discussione generale, il cui scopo dovrebbe essere quello di coinvolgere tutti i parlamentari e l'opinione pubblica sul tema oggetto dell'intervento legislativo, ma che nella prassi "si è ridotta a un passaggio rituale, cui sono dedicati spazi residuali dei lavori parlamentari"[243]. Successivamente, si passa all'esame degli articoli che compongono il testo e dei relativi emendamenti[244], ossia alle proposte di modifica presentate dai singoli parlamentari o dal Governo, a loro volta suscettibili di ulteriori proposte di modifica (c.d. subemendamenti)[245]. Con la redazione del testo, ha inizio anche l'attività di votazione. Tra l'esame e la votazione non si ha una separazione di carattere cronologico in quanto la votazione si realizza in due momenti distinti, relativi, il primo, alla successione dei voti sui singoli articoli[246] e, il secondo, alla votazione finale del testo nel suo complesso (doppio ordine di votazioni); in parte, dunque, "la votazione e l'attività redigente si accavallano, alternandosi per ogni singolo articolo"[247]. La votazione finale rappresenta il momento terminale dell'attività della Camera, ad eccezione del c.d.

[240] Il primo comma disciplina direttamente la procedura ordinaria, il secondo e il terzo, invece, rinviano ai regolamenti parlamentari per la disciplina, rispettivamente, delle procedure abbreviata e della procedura decentrata.

[241] Gli strumenti istruttori delle commissioni sono alquanto esigui; per questo, recentemente, al fine di rafforzare l'attività istruttoria delle commissioni si è fatto largo ricorso alle audizioni, mediante le quali gli organi parlamentari hanno modo di conoscere i punti di vista di gruppi organizzati, di esperti o anche di privati cittadini in ordine a determinati provvedimenti in discussione; P. Passaglia, *Art. 72*, in *Commentario alla Costituzione*, cit., pp. 1379 e ss.

[242] V. DI CIOLO - L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffre, 2013, pp. 400 ss.

[243] L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 197.

[244] L'esame degli articoli che compongono il testo e dei relativi emendamenti è lo strumento principale attraverso il quale il Parlamento conforma il testo legislativo alla propria volontà; "*Quello di presentare emendamenti è un diritto riconosciuto a ciascun parlamentare, che in genere si presenta come una sorta di proiezione del diritto costituzionale di iniziativa legislativa*"; L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 198.

[245] Alla Camera (ma non al Senato), tali proposte modificative devono riprendere quelle già avanzate in commissione; non è però esclusa la presentazione anche di proposte ulteriori, "*purché nell'ambito degli argomenti già considerati nel testo o negli emendamenti presentati e giudicati ammissibili in commissione*" (art. 86, r. C.).

[246] Prima sugli emendamenti e poi su ogni articolo. Gli emendamenti sono messi in ordine in modo tale da partire da quelli che si allontanano maggiormente dal testo base (art. 87, c. 3°, del r. C, articolo 102, c. 2°, del r. S.).

[247] A riguardo, inoltre, si evidenzia che la *ratio* di un duplice ordine di votazioni, aventi ad oggetto prima le singole parti e poi il tutto, sembra essere quella di assicurare la redazione di un atto legislativo qualitativamente idoneo (leggibilità, accuratezza e organicità del testo); in tal senso, P. PASSAGLIA, *Art. 72*, in *Commentario alla Costituzione*, cit., pp. 1379 e ss.

messaggio del Presidente di Aula. Il testo di legge, infatti, come approvato da una Camera, per il principio del bicameralismo perfetto che caratterizza il nostro sistema parlamentare, viene trasmesso con il messaggio del Presidente dell'una al Presidente dell'altra Assemblea, al quale spetta il compito di attivare il procedimento legislativo presso il proprio ramo del Parlamento. Il testo, dunque, viaggia da palazzo Madama a palazzo Montecitorio (o viceversa) fino a quando non si raggiunge una deliberazione conforme, sul medesimo testo, di Camera e Senato (c.d. navette)[248].

Come anticipato, il secondo comma dell'art. 72 attribuisce ai Regolamenti parlamentari il compito di prevedere dei procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali sia dichiarata l'urgenza. L'abbreviazione del procedimento può consistere sia nella riduzione dei termini ordinari previsti dai Regolamenti per lo svolgimento delle sue varie fasi, sia nella loro semplificazione (ossia tramite elisione di momenti procedurali)[249]. Il limite al potere di abbreviazione è il rispetto delle disposizioni costituzionali. Conseguentemente, nell'ipotesi di semplificazione, non si possono elidere i momenti procedurali della riserva di esame da parte della commissione, della votazione articolo per articolo e della votazione finale, in quanto direttamente contemplati nel primo comma dell'art. 72; potendosi, invece, derogare tutte le altre previsioni contenute nei Regolamenti parlamentari[250]. Applicando lo stesso principio anche per l'ipotesi di abbreviazione tramite mera riduzione dei termini, si desume la necessità (pur senza nessun esplicito riferimento costituzionale) della permanenza di uno *spatium decidendi* congruo. Sul piano pratico il Senato ha previsto un effetto generale per la dichiarazione di urgenza, che consiste nella riduzione di tutti i termini alla metà[251]; mentre alla Camera[252] la dichiarazione di urgenza non ha un effetto generale, ma costituisce il presupposto per tutta una serie di abbreviazione specifiche dei termini[253].

La terza procedura (c.d. decentrata), prevedendo che sia l'esame sia l'approvazione dei disegni di legge sono deferiti alle commissioni (composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari), si configura come parallela a quella normale, distinguendosi da essa per l'esclusione dell'intervento del *plenum* a beneficio di una concentrazione dell'intera fase costitutiva del procedimento nell'ambito della commissione. Nella procedura decentrata la commissione può essere in sede legislativa (alla Camera) o deliberante (al Senato), qualora il procedimento legislativo si svolga nella sua interezza in commissione, oppure in sede redigente, qualora l'approvazione finale del progetto di legge sia deferita all'Assemblea[254]. A riguardo, in Costituzione sono state previste due cautele consistenti

[248] I Regolamenti parlamentari, per quanto concerne le letture successive alla seconda, prevedono procedimenti abbreviati di modo che la Camera a cui è stato rinviato il disegno di legge sia obbligata a riesaminare e deliberare esclusivamente sulle modificazioni apportate dall'altra Aula (art. 70 c.2° r.C; art. 104 r.S.). La *ratio* di tali procedure è il principio del "*ne bis in idem*", per cui non si rimette in discussione ciò su cui ci si è già pronunciati.

[249] M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Parlamento. II. Diritto Costituzionale, A) Principi generali e funzioni,* in Enc. Dir., XXXI, Milano, 1981, pp. 757 e ss.

[250] P. PASSAGLIA, *Art. 72*, in *Commentario alla Costituzione*, cit., pp. 1379 e ss.

[251] Art. 77, c. 1°, r. S.

[252] Art. 69 r. C.

[253] Art. 73, c. 2°; 81, c. 2°; e 107, c. 1° r. C.

[254] Il reg. Senato (art. 36) struttura la procedura in commissione redigente come una *species* del procedimento decentrato, caratterizzata, per un verso, dal mantenimento delle medesime garanzie a tutela delle minoranze e, per l'altro, dall'attribuzione alla commissione di un potere più limitato rispetto a quello attribuito alle commissioni in sede deliberante. La procedura prevista dal Regolamento della Camera (art. 96) è simile a quella del Senato, ma sussistono alcune rilevanti differenze quali il momento in cui la commissione è investita del potere redigente e, soprattutto, la

nella "riserva d'Assemblea", ipotesi specifiche[255] per le quali non si può far ricorso alla procedura decentrata, e nella "rimessione in Assemblea", possibilità per il Governo e per un quinto dei componenti della commissione o un decimo dei componenti della Camera di ottenere, in qualsiasi fase del procedimento, il passaggio alla procedura normale[256]. La procedura decentrata, inizialmente, è stata ampiamente utilizzata in quanto le commissioni, essendo sedi ristrette, meglio si prestavano, rispetto all'Assemblea, a favorire accordi tra i diversi partiti; accordi che, considerata la netta contrapposizione ideologica tra i partiti della c.d. Prima Repubblica, necessitavano di sedi meno esposte al vaglio della opinione pubblica[257]. Tuttavia, con l'inizio degli anni novanta la frequenza statistica dell'utilizzo delle commissioni in sede deliberante si è drasticamente ridotta sia per il venir meno dei vecchi partiti (e, conseguentemente, dell'esigenza di minore visibilità degli accordi), sia per l'accresciuto ruolo del Governo nel procedimento legislativo sia, infine, per l'evoluzione in senso maggioritario del sistema politico[258].

Una volta terminata la fase costitutiva la legge è giuridicamente perfetta, ma priva di effetti; per essere efficace, infatti, necessita di un'ulteriore fase: la c.d. fase integrativa dell'efficacia. Il testo normativo una volta approvato dai due rami del Parlamento, deve essere promulgato dal Presidente della Repubblica e, successivamente, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale[259]. La promulgazione deve avvenire entro un mese dall'approvazione[260]; tuttavia, il Presidente della Repubblica, qualora riscontri vizi di legittimità costituzionale,

---

mancata previsione della garanzia costituita dal potere di rimessione all'assemblea; proprio quest'ultima lacuna "[…] *lascia sussistere forti dubbi circa la conformità alla Costituzione del regolamento della Camera, ormai difficilmente superabili, contrariamente al passato, riconducendo la procedura mista al di fuori dei procedimenti per i quali tale potere di rimessione è costituzionalmente ineludibile*" P. PASSAGLIA, *Art. 72*, in *Commentario alla Costituzione*, cit., pp. 1379 e ss.; in tal senso, M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Parlamento. II. Diritto Costituzionale, A) Principi generali e funzioni*, cit., pp. 757 e ss.

[255] Progetti di legge in materia costituzionale, elettorale, di delega legislativa, di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali, di approvazione di bilanci e dei conti consuntivi; a questo elenco i Regolamenti parlamentari aggiungono anche i disegni di legge di conversione dei decreti legge, i disegni di legge finanziaria e le leggi rinviate dal Presidente della Repubblica.

[256] La citata disposizione costituzionale prevede che i Regolamenti determinino i casi e le forme in cui si può far ricorso alla procedura decentrata; sul punto, la disciplina regolamentare non è apparsa in piena sintonia con il disposto costituzionale. I Regolamenti, infatti, avrebbero dovuto individuare le materie o le circostanze che consentono al "[..] *presidente di assemblea di assegnare un determinato progetto alla commissione in sede deliberante, anziché a quella in sede referente; di fatto, invece, i regolamenti hanno lasciato ampia discrezionalità nella scelta dell'uno o dell'altro modo di investitura, limitandosi ad individuare i casi nei quali un atto di iniziativa non può essere assegnato ad una commissione in sede deliberante*" P. PASSAGLIA, *Art. 72*, in *Commentario alla Costituzione*, cit., pp. 1379 e ss.

[257] Le commissioni in sede deliberante erano particolarmente adatte allo scopo, vigendo per i loro lavori un regime di pubblicità meno ampio rispetto a quello dell'Assemblea. Infatti, la Costituzione ha previsto per l'Assemblea la pubblicità delle sedute (art. 64), mentre relativamente al procedimento decentrato ha rinviato ai Regolamenti la determinazione de "*le forme di pubblicità dei lavori delle commissioni*" (art. 72).

[258] Ad esempio, le percentuali delle leggi approvate in sede legislativa, alla Camera, variano tra il 78% della V Legislatura e il 52% della VII, al 6,80% della XVII legislatura (dove quelle in sede referente rappresentano il 93,20% del totale); Osservatorio sulla legislazione, *La produzione normativa nella XVII legislatura*, n. 4, 20 gennaio 2015.

[259] Parte della dottrina ritiene che non sia corretto collocare la promulgazione della legge nella "fase integrativa dell'efficacia" poiché la considera un elemento essenziale per la perfezione della legge; in tal senso, V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. II (Le fonti normative), V ed., Padova, Cedam, 1984, pp. 267 e ss.

[260] Oppure entro il diverso termine stabilito dalle Camere nell'ipotesi in cui, a maggioranza assoluta, ne dichiarino l'urgenza.

può rinviare la legge alle Camere causando una ripetizione del procedimento legislativo[261], secondo lo schema del controllo mediante richiesta di riesame[262]. Se le Camere riapprovano la legge, il Presidente della Repubblica deve procedere alla promulgazione e, di conseguenza, trasmetterla al guardasigilli ai fini della pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale. L'effettiva entrata in vigore del testo normativo è subordinata alla c.d. *vacatio legis*, ossia un arco temporale, decorrente dalla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, idoneo a rendere la legge conoscibile ed efficace *erga omnes*.

4.2. *Il progetto di revisione costituzionale c.d. Renzi – Boschi, la perdita dell'unitarietà del procedimento legislativo.*

Nel sistema attuale, come abbiamo visto, la titolarità della funzione legislativa è riconosciuta paritariamente ad entrambe le Camere. Con il progetto di revisione costituzionale in commento tale equilibrio viene spezzato a favore della Camera dei deputati che, sostanzialmente, diventa titolare esclusiva della funzione legislativa, mentre al Senato si attribuisce la mera facoltà di partecipazione alla formazione della legge[263], salvo in alcune peculiari ipotesi nelle quali la funzione legislativa viene esercitata collettivamente da entrambe le Camere. La riforma, dunque, persegue l'obiettivo di superare il bicameralismo perfetto senza estromettere totalmente la Camera alta dal procedimento di formazione della legge. Al fine di ottenere tale risultato, il progetto di revisione costituzionale abbandona la linearità del procedimento legislativo in favore di procedimenti più complessi[264], che assicurano la partecipazione del Senato, ma al tempo stesso, come regola generale, la prevalenza della volontà della Camera politica[265]. In questo modo, si realizza una vera e propria frammentazione del procedimento legislativo, con la configurazione di plurimi procedimenti[266], simili tra loro e diversificati per materia. Ogni procedimento è carat-

[261] Un'ulteriore ipotesi, sviluppatasi negli ultimi anni, è quella della c.d. promulgazione dissenziente. Nella prassi costituzionale, infatti, in alcuni casi il Presidente, pur avendo promulgato una legge, ha fatto precedere o ha accompagnato la promulgazione con una lettera indirizzata al Governo nella quale manifesta precise perplessità sull'opportunità o sulla legittimità costituzionale dei contenuti della legge promulgata oppure raccomanda di dare ad essa un'esecuzione tale da metterla al riparo da ogni applicazione di dubbia legittimità costituzionale. P. BONETTI, *Art. 73*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO E M. OLIVETTI, vol. II (Artt. 55-100), Torino, UTET, 2006, pp. 1402 e ss.

[262] Questa ulteriore fase inizia dalla Camera che aveva esaminato prima il progetto di legge, in modo da seguire il medesimo *iter* già percorso con la prima votazione. Dopo un messaggio in commissione in sede referente, l'Assemblea, una volta effettuata la discussione, procede alla votazione articolo per articolo e finale.

[263] G. DI COSIMO, *L'impatto delle riforme costituzionali ed elettorali sugli equilibri della forma di governo*, in www.forumcostituzionale.it, 14 marzo 2015, pp. 2 e ss.

[264] Al fine di realizzare la suddetta modifica del sistema parlamentare, l'art. 10 del progetto di revisione costituzionale modifica radicalmente l'attuale art. 70 della Costituzione facendolo passare dalla sua scarna ed essenziale formulazione (ristretta in un solo comma), ad un articolo formato da sei commi, ciascuno altamente complesso; E. ROSSI, *Chiamale, se vuoi, semplificazioni. Il procedimento legislativo nel disegno di legge costituzionale AC 2613*, in www.osservatorioaic.it, fasc. 3 del 2014, p. 4. A riguardo, R. ZACCARIA ha sottolineato come l'art. 70 della costituzione, così come riformato, non obbedisca "*ai canoni di buona scrittura della Costituzione*", in *Audizione presso la Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati del 16 ottobre 2014*, p. 11.

[265] M. OLIVETTI, *Alcune osservazioni sulla riforma del Senato e del Titolo V nel disegno di legge costituzionale n. 1429, approvato al Senato l'8 agosto 2014*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 11 dicembre 2014, p. 8.

[266] R. TARCHI, *Il disegno di legge di riforma costituzionale n. 1429 del 2014. Osservazioni sparse di carattere procedurale e sostanziale*, in www.osservatoriosullefonti.it, fasc. 2 del 2014, p. 10.

terizzato da una diversa intensità di partecipazione del Senato alla formazione delle leggi, che "va da un massimo, rappresentato dal potere di co-decisione in posizione paritaria con la Camera (leggi bicamerali), a un minimo nel quale il Senato potrebbe solo proporre modifiche a disegni di legge approvati dalla Camera, ferma la totale libertà di quest'ultima di disporre come crede"[267].

La previsione di una pluralità di procedimenti legislativi, diversificati per materie[268], potrebbe causare notevoli problemi applicativi in merito al procedimento da seguire di volta in volta. Per questo motivo, al fine di evitare "l'esplosione di un contenzioso costituzionale tra Camera e Senato in ordine al procedimento da seguire, cioè alla qualificazione della materia"[269] appare necessario prevedere dei meccanismi conciliativi tra le due Camere[270]. In tal senso, a seguito della prima lettura alla Camera, all'art. 70 si è previsto che "*I Presidenti delle Camere decidono, d'intesa tra loro, le eventuali questioni di competenza, sollevate secondo le norme dei rispettivi Regolamenti*".

4.2.1. *Il procedimento legislativo ordinario, l'intervento del Senato*[271].

Il secondo e il terzo comma dell'art. 70, come modificato dalla riforma costituzionale[272], disciplinano il procedimento ordinario, ossia il procedimento che viene utilizzato nella generalità dei casi. Tale disposizione prevede che il testo approvato dalla Camera bassa venga trasmesso al Senato che, entro dieci giorni, può esercitare la facoltà di trattenere il disegno di legge (c.d. potere di richiamo)[273] per i trenta giorni successivi al fine di

---

[267] M. OLIVETTI, *Alcune osservazioni sulla riforma del Senato e del Titolo V nel disegno di legge costituzionale n. 1429, approvato al Senato l'8 agosto 2014*, cit., p. 8.

[268] La diversificazione dei procedimenti legislativi in base alle materie, ha comportato il problema di stabilire il *quantum* delle materie per i vari procedimenti. Per questo motivo, nel corso della votazione del disegno di revisione costituzionale, gli elenchi di materie oggetto dei singoli procedimenti sono stati più volte modificati. Sul punto si rinvia ai paragrafi successivi.

[269] G. SCACCIA, *Audizione presso la Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati del 20 ottobre 2014,* p. 20. In tal senso, anche A. PISANESCHI ha evidenziato che la frammentazione del procedimento legislativo potrebbe portare ad un'alta conflittualità tra le due camere, in *Brevi osservazioni sul potere di rinvio del Senato nel disegno di legge di revisione costituzionale,* in www.osservatoriosullefonti.it, fasc. 2 del 2014, p. 3.

[270] M. MANETTI, *Audizione presso la Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati del 23 ottobre 2014*, p. 15.

[271] Il nuovo articolo 70 non appare di facile interpretazione in ordine alla quantificazione e alla differenziazione tra le varie tipologie di procedimenti deliberativi. In questo testo, per ragioni espositive, si è scelto di distinguere tra procedimento generale e procedimenti speciali. Per procedimenti speciali si intendono tutti gli eterogenei procedimenti legislativi (che vanno dalle leggi bicamerali alle leggi c.d. monocamerali rinforzate) che vengono esperiti esclusivamente per determinate materie previste dal nuovo art. 70. Il procedimento generale, invece, è il procedimento che viene utilizzato in tutti gli altri casi.

[272] Art. 70, c. 2° e 3°, come modificati dall'art. 10 del disegno di legge di revisione costituzionale approvato dalla Camera dei deputati in prima lettura, "[…] *Le altre leggi sono approvate dalla Camera dei deputati. Ogni disegno di legge approvato dalla Camera dei deputati è immediatamente trasmesso al Senato della Repubblica che, entro dieci giorni, su richiesta di un terzo dei suoi componenti, può disporre di esaminarlo. Nei trenta giorni successivi il Senato della Repubblica può deliberare proposte di modificazione del testo, sulle quali la Camera dei deputati si pronuncia in via definitiva. Qualora il Senato della Repubblica non disponga di procedere all'esame o sia inutilmente decorso il termine per deliberare, ovvero quando la Camera dei deputati si sia pronunciata in via definitiva, la legge può essere promulgata* […]".

[273] La previsione che il Senato possa decidere di volta in volta se trattenere ed esaminare i singoli disegni di legge, senza specificare per quali materie esso possa esercitare tale facoltà, va nella direzione di evitare l'utilizzo del c.d. criterio delle materie come metodo di distinzione delle competenze tra le due Camere; R. BIN, *Riforma*

deliberare proposte di modificazioni del testo sulle quali la Camera dei deputati si pronuncia in via definitiva. La partecipazione del Senato alla formazione della legge, dunque, si configura come eventuale e consultiva. La stessa disposizione costituzionale indica tale procedimento come monocamerale: "*Le altre leggi sono approvate dalla Camera dei deputati*". A riguardo, è necessario soffermarci sugli aspetti procedurali più interessanti.

Il potere di richiamo può essere esercitato su richiesta di un terzo dei componenti del Senato entro il termine di dieci giorni dalla trasmissione del disegno di legge. Tale previsione, considerati i termini ristretti e perentori e la stessa composizione del Senato[274], potrebbe comportare notevoli difficoltà applicative. Per questo motivo alcuni autori ritengono che sarebbe stato più opportuno configurare come necessaria (e non eventuale) la partecipazione della Camera alta[275]. Ad ogni modo, una soluzione interessante potrebbe essere quella di attribuire tale compito all'Ufficio di Presidenza che, se supportato da uno *staff* tecnico adeguato, potrebbe richiamare di volta in volta le leggi ritenute più significative in modo rapido ed efficace[276].

Una volta esercitato il potere di richiamo, il Senato ha trenta giorni di tempo per proporre le modificazioni del testo trasmesso dalla Camera. La previsione di tali termini ristretti, di natura perentoria[277], anche per l'esame della proposta di legge apre a due interpretazioni contrapposte. Da un lato, infatti, tali termini potrebbero essere considerati eccessivamente brevi, tanto da configurare l'intervento della Camera alta come una vera e propria "corsa contro il tempo"[278]. In tal senso, il potere di partecipazione del Senato appare ancora più contratto se si considera che termini più ampi avrebbero consentito, nelle ipotesi di posizioni divergenti tra palazzo Madama e palazzo Montecitorio, di riequilibrare il rapporto di forza tra le due Aule grazie al coinvolgimento di un terzo soggetto: l'opinione pubblica[279]. Dall'altro lato, tali termini potrebbero essere considerati piuttosto congrui, in

---

costituzionale e regioni: ancora troppi equivoci, in www.forumcostituzionale.it, 3 gennaio 2015, p. 4.

[274] In particolare si fa riferimento al contemporaneo svolgimento di più incarichi da parte dei futuri senatori (sindaci e consiglieri regionali); in tal senso, A. IACOVELLO, *Il coinvolgimento del Senato nell'iter di formazione delle leggi. Il D.D.L. di riforma costituzionale come modificato dalla Camera dei deputati il 10 marzo 2015*, in www.issirfa.cnr.it, 19 marzo 2015; M. OLIVETTI, *Alcune osservazioni sulla riforma del Senato e del Titolo V nel disegno di legge costituzionale n. 1429, approvato al Senato l'8 agosto 2014*, cit., p. 10. In merito alla composizione del "nuovo" Senato della Repubblica, si rinvia al capitolo IV.

[275] In tal senso, M. OLIVETTI *Audizione presso la Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati del 16 ottobre 2014*, p. 3.

[276] Soluzione proposta da R. BIN, *Riforma costituzionale e regioni: ancora troppi equivoci*, cit., p. 5.

[277] In tal senso, A. PISANESCHI, *Brevi osservazioni sul potere di rinvio del Senato nel disegno di legge di revisione costituzionale*, cit., p. 3.

[278] C. SALAZAR, *Il procedimento legislativo e il ruolo del nuovo Senato*, in www. issirfa.cnr.it, settembre 2014, p. 10; in tal senso, anche A. IACOVELLO, *Il coinvolgimento del Senato nell'iter di formazione delle leggi. Il D.D.L. di riforma costituzionale come modificato dalla Camera dei deputati il 10 marzo 2015*, cit.

[279] Il coinvolgimento dell'opinione pubblica nel dibattito parlamentare, infatti, qualora di orientamento convergente con quello del Senato, potrebbe avere l'effetto di rafforzare considerevolmente la posizione di quest'ultimo. In tal senso, C. SALAZAR, *Il procedimento legislativo e il ruolo del nuovo Senato*, cit. pp. 10 e ss. "*I deputati, per la verità, potrebbero incontrare qualche difficoltà nel respingere gli emendamenti del Senato, qualora esso riesca ad attrarre l'attenzione dell'opinione pubblica sulle proprie ragioni* […] *le reazioni critiche della società civile sulle posizioni assunte dalla Camera potrebbero costringere i deputati quantomeno ad argomentare in modo adeguato la decisione di rigettare le proposte del Senato o addirittura potrebbero indurli a recepirle, anche se obtorto collo. Per arrivare a tanto, però, occorre che la discussione si svolga effettivamente, in tempi e con modi tali da garantire la miglior comprensione, da parte dei cittadini, delle problematiche sottese alla diversa visione delle due Camere intorno al medesimo testo legislativo*". In aggiunta, si evidenzia che la previsione di termini ristretti non

virtù della *ratio* di snellire il procedimento legislativo, con la conseguenza di spostare sul Senato l'onere di organizzarsi, tramite il proprio Regolamento, in modo tale da poter agire efficacemente nel suddetto arco temporale[280].

Nel merito della natura dell'intervento del Senato, parte della dottrina ha opportunamente sottolineato come il nuovo art. 70 non preveda espressamente l'ipotesi in cui la Camera alta sia contraria all'approvazione di un disegno di legge e non voglia proporre mere modificazioni del testo[281]. Sul punto, una soluzione interessante sarebbe stata quella di far corrispondere al voto negativo del Senato una sospensione del procedimento, anche breve, in modo tale da consentire un maggiore margine di dialogo tra le due Camere e il coinvolgimento dell'opinione pubblica[282].

Una volta esaminato il disegno di legge al Senato, il testo torna alla Camera. Quest'ultima ha esclusivamente l'onere di deliberare nuovamente, in via definitiva, per concludere l'esame parlamentare del progetto di legge; senza, dunque, che sia riconosciuto alcun potere di veto in capo al Senato. La Camera dei deputati, di fatto, ha essenzialmente tre opzioni[283]: 1) approvare il disegno nella versione originaria; 2) accogliere in tutto o in parte le modifiche proposte dalla Camera Alta; 3) abbandonare il testo. L'assenza di un potere di veto del Senato ha generato un acceso dibattito all'interno della dottrina. Un primo orientamento ritiene che tale scelta del legislatore sia criticabile in quanto configurerebbe una posizione del tutto ''ancillare'' del Senato rispetto alla Camera dei deputati[284]. Altro orientamento, invece, ritiene che il Senato, comunque, possa esercitare una notevole influenza sulla Camera rappresentativa. In particolare, alcuni evidenziano che tale potere è pur sempre decisivo in quanto impone un obbligo di riesame del testo di legge alla Camera che implica l'assunzione, da parte di quest'ultima, di una responsabilità politica nei confronti dell'opinione pubblica non di poco peso[285]. Altri[286], invece, prendono ad esempio il sistema delle Conferenze, sottolineando come quest'ultime, pur potendo esprimere sugli schemi dei disegni di legge governativi soltanto pareri non vincolanti, in concreto abbiano una notevole

---

corrisponde necessariamente a un procedimento legislativo più rapido. In tal senso, G. CANALE, *Alcune preliminari critiche sulla riforma costituzionale del Governo Renzi e sul nuovo Senato della Repubblica*, in www.gruppodipisa.it, settembre 2014, p. 21; A. PISANESCHI, *Brevi osservazioni sul potere di rinvio del Senato nel disegno di legge di revisione costituzionale*, cit., p. 3.

[280] R. BIN, *Coerenze e incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale: considerazioni e proposte*, www.robertobin.it., 22 aprile 2014, p. 7.

[281] R. BIN, *Coerenze e incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale: considerazioni e proposte*, cit., 2014, p. 9; V. LIPPOLIS, *Audizione presso la Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati del 9 ottobre 2014*, pp. 9 e ss.

[282] In tal senso V. LIPPOLIS in *Audizione presso la Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati del 9 ottobre 2014*, pp. 9 e ss., propone di attribuire al voto negativo del Senato il valore di un veto sospensivo della durata di quaranta giorni, ossia il doppio del termine che la Camera ha a disposizione per pronunciarsi sulle proposte di modificazione del Senato.

[283] M. OLIVETTI, in *Alcune osservazioni sulla riforma del Senato e del Titolo V nel disegno di legge costituzionale n. 1429, approvato al Senato l'8 agosto 2014*, cit., p. 11, intravede la possibilità di una quarta alternativa della Camera: quella di introdurre essa stessa modificazioni al testo originario o di subemendare le proposte di modificazione approvate dal Senato.

[284] M. OLIVETTI, in *Alcune osservazioni sulla riforma del Senato e del Titolo V nel disegno di legge costituzionale n. 1429, approvato al Senato l'8 agosto 2014*, cit., p. 11; C. SALAZAR, *Il procedimento legislativo e il ruolo del nuovo Senato*, cit., p. 10 e ss.

[285] F. DAL CANTO, *Intervento*, in www.osservatoriosullefonti.it, fasc. 2 del 2014, p. 4.

[286] G. PUCCINI, *La riforma del bicameralismo approvata dal Senato: alcuni problemi di compatibilità con i principi costituzionali*, in www.osservatoriosullefonti.it, fasc. 2 del 2014, p. 26.

influenza (come dimostra la circostanza che il contenuto dei medesimi viene spesso integralmente o almeno largamente recepito da parte del Governo)[287], con la conseguenza che anche il parere del Senato dovrebbe avere, perlomeno, tale incisività. Ad ogni modo, al di là dei suddetti orientamenti, sarebbe stato opportuno attribuire al Senato, privo di legittimazione diretta, un potere di veto nei confronti della Camera rappresentativa?

Una volta esaminati gli aspetti procedurali, l'elemento di maggior interesse è capire quale potrà essere l'effettiva incidenza del Senato nel nuovo procedimento legislativo ordinario. Le opinioni della dottrina in merito alla mancata previsione di un potere di veto in capo alla Camera alta, già sono significative delle possibili strade che il nuovo Senato potrà intraprendere: o una posizione del tutto ''ancillare'' rispetto alla Camera politica oppure, tramite la convergenza degli interessi delle autonomie e un'efficace organizzazione interna[288], un ruolo rilevante anche se non decisivo. A riguardo, comunque, considerato che il nuovo procedimento legislativo sembra essere costruito in modo tale da generare una forte contrapposizione tra le due Camere[289], non è da sottovalutare il peso che avrà la composizione del Senato; di fatto, il Senato, in questa composizione[290], avrà la forza politica per contrapporsi seccamente alla Camera elettiva?

4.2.2 *I procedimenti speciali.*

Come anticipato, per procedimenti speciali si intendono tutti quei procedimenti che si caratterizzano per essere eccezionali o derogatori rispetto al procedimento monocamerale.

Una prima tipologia di procedimento speciale è il c.d. procedimento monocamerale rinforzato (art. 70, comma IV). L'*iter* di questo procedimento è sostanzialmente identico a quello ordinario, con l'eccezione della previsione della necessità di votazione a maggioranza assoluta dei componenti della Camera per il superamento delle modificazioni proposte dal Senato. L'obiettivo di tale previsione sembrerebbe quello di garantire un peso ''rinforzato'' della seconda Camera in alcune materie ritenute maggiormente significative. L'elenco delle materie sottoposte alla procedura rinforzata è stato drasticamente ridimensionato a seguito dell'approvazione del disegno di legge di revisione costituzionale, in prime lettura, da parte della Camera dei deputati[291], dopo la quale, infatti, sottoposte a tale

---

[287] I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Napoli, Jovene, 2006, pp. 289 ss., 304 ss.; R. BIN - I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono della Camera delle Regioni*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2006, p. 921.

[288] R. BIN ritiene che spetterà al Senato "*guadagnarsi un ruolo politico che non può essere né affermato né garantito da una norma di legge (seppure costituzionale): e questo dovrà farlo facendo funzionare a dovere la macchina che gli è affidata*" in *Coerenze e incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale: considerazioni e proposte*, cit., 2014, p. 7.

[289] In tal senso, A. PISANESCHI, *Brevi osservazioni sul potere di rinvio del Senato nel disegno di legge di revisione costituzionale*, cit., p. 4 "*In linea generale si può osservare che la tecnica della contrapposizione "secca" tra Camera e Senato, sposata dal testo di riforma (approvo o non approvo entro un termine) non favorisce le relazioni politiche, che hanno margini di fluidità necessari ed incomprimibili. Per quanto ovvio, il procedimento legislativo non è un procedimento amministrativo, e la eccessiva contrapposizione produce sempre un vincente "politico" ed un perdente "politico", cosa che a sua volta influisce sulla legittimazione degli organi*".

[290] Sul punto si rinvia al capitolo IV.

[291] Art. 70, c. 4°, come modificato dall'art. 10 del disegno di legge costituzionale approvato dal Senato della Repubblica in prima lettura "*Per i disegni di legge che dispongono nelle materie di cui agli articoli 114, terzo*

procedimento sono esclusivamente le materie previste all'art. 117, c. 4° della Costituzione (come modificato dal disegno di revisione costituzionale[292]). Tale disposizione concerne l'intervento del Governo nelle materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale (c.d. clausola di supremazia). Dal momento che tramite l'utilizzo della clausola di supremazia il legislatore statale si intromette nelle materie di competenza del legislatore regionale, appare comprensibile voler garantire una forma di tutela maggiore delle autonomie attraverso il procedimento monocamerale rinforzato. Da un punto di vista tecnico, occorre evidenziare che il disegno di legge di revisione costituzionale nulla dice sulle conseguenze del mancato raggiungimento del *quorum* da parte della Camera dei deputati[293]. Considerata la *ratio* dell'aggravamento procedurale, ossia la volontà di garantire una maggiore incisività del Senato in certe materie, le uniche due soluzioni possibili sembrano essere: 1) l'adozione del testo come modificato dal Senato; 2) la mancata promulgazione della legge (c.d. ipotesi di stallo[294]). A riguardo, maggiormente condivisibile appare la seconda soluzione poiché la prima comporterebbe la soccombenza della volontà della Camera rappresentativa in favore di quella priva di legittimazione diretta. Ad ogni modo, se il procedimento rinforzato riuscirà o meno a garantire un maggior peso della Camera alta nei suddetti procedimenti dipenderà dalla maggioranza della Camera dei deputati, infatti, nel caso in cui quest'ultima risulterà ampia e stabile l'obbligo di approvazione con la maggioranza assoluta sarà del tutto ininfluente[295].

Altra tipologia di procedimento speciale è il procedimento bicamerale (art. 70, c. 1°). Tale procedimento, del tutto identico a quello vigente, prevede una co-decisione tra le due Camere[296]. L'elenco delle materie rientranti all'interno del procedimento bicamerale ha subito radicali modificazioni nel corso di approvazione del disegno di revisione costituzionale. Nel disegno originario presentato dal Governo, tale procedimento era previsto solo per le leggi di revisione della Costituzione e per le altre leggi costituzionali[297]. Con la prima

---

comma, 117, commi secondo, lettera u), quarto, quinto e nono, 118, quarto comma, 119, terzo, quarto, limitatamente agli indicatori di riferimento, quinto e sesto comma, 120, secondo comma, e 132, secondo comma, nonché per la legge di cui all'articolo 81, sesto comma, e per la legge che stabilisce le forme e i termini per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea la Camera dei deputati può non conformarsi alle modificazioni proposte dal Senato della Repubblica solo pronunciandosi nella votazione finale a maggioranza assoluta dei suoi componenti"; Art. 70, c. 4°, come modificato dall'art. 10 del disegno di legge costituzionale approvato dalla Camera dei deputati in prima lettura "*L'esame del Senato della Repubblica per le leggi che danno attuazione all'articolo 117, quarto comma, è disposto nel termine di dieci giorni dalla data di trasmissione. Per i medesimi disegni di legge, la Camera dei deputati può non conformarsi alle modificazioni proposte dal Senato della Repubblica a maggioranza assoluta dei suoi componenti, solo pronunciandosi nella votazione finale a maggioranza assoluta dei propri componenti*".

[292] Art. 117 c. 4° come modificato dall'art. 31 del disegno di legge di revisione costituzionale approvato dalla Camera dei deputati in prima lettura "*Su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale*".

[293] V. LIPPOLIS in *Audizione presso la Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati del 9 ottobre 2014*, pp. 9 e ss.

[294] A. PISANESCHI, *Brevi osservazioni sul potere di rinvio del Senato nel disegno di legge di revisione costituzionale*, cit., p. 2.

[295] Rilevante, dunque, è l'approvazione della nuova legge elettorale (c.d. *Italicum*). In tal senso, V. LIPPOLIS, *Audizione presso la Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati del 9 ottobre 2014*, pp. 9 e ss.

[296] Sul punto si rinvia al paragrafo precedente.

[297] Art. 8 del D.D.L. 1429 "*La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere per le leggi di*

lettura al Senato sono state inserite le "*leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali in materia di tutela delle minoranze linguistiche, di referendum popolare, per le leggi che danno attuazione all'articolo 117, secondo comma, lettera p), per la legge di cui all'articolo 122, primo comma, e negli altri casi previsti dalla Costituzione*"[298], le leggi di cui all'art. 29 e 32, c. 2°, della Costituzione. Infine, con la prima lettura alla Camera dei deputati, sono stati eliminati i riferimenti agli artt. 29 e 32, c. 2°, della Costituzione (criticati dalla maggior parte della dottrina)[299] e sono state inserite ulteriori numerose materie, con il risultato di ottenere un elenco piuttosto esteso e caotico[300].

Sembrerebbe che il suddetto elenco sia stato ampliato allo scopo di riequilibrare, almeno parzialmente, il rapporto di forza tra le due Camere[301]. Tuttavia, parte della dottrina critica tale operazione ritenendo non opportuno riconoscere a un organo privo di legittimazione popolare diretta la possibilità di porre un veto nei confronti della Camera rappresentativa[302]; in particolare in materia di revisione costituzionale[303]. In aggiunta, l'estensione dell'elenco

---

revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali".

[298] Art. 70 c. 1°, come modificato dall'art. 10 del disegno di legge costituzionale approvato dal Senato della Repubblica in prima lettura.

[299] Riferimenti che erano contenuti nell'art. 55 della Costituzione, come modificato dall'art. 1 disegno di legge di revisione costituzionale approvato dal Senato della Repubblica in prima lettura. Critici nei confronti dell'inserimento delle suddette materie all'interno dell'elenco delle leggi bicamerali: R. BIN, *Riforma costituzionale e regioni: ancora troppi equivoci*, cit., 2014, p. 3; E. Bindi, *Alcune riflessioni sulla riforma costituzionale: dal disegno di legge governativo al testo approvato in prima lettura al Senato*, in www.osservatoriosullefonti.it, fasc. 2 del 2014, p. 4. In senso contrario, S. PRISCO, *Come legiferare in materie eticamente "sensibili"*, in *www.confronticostituzionali.eu*, 4 agosto 2014, che lo interpreta come espressione della ricerca di maggiore riflessione e condivisione.

[300] Art. 70, c. 1°, come modificato dall'art. 10 del disegno di legge costituzionale approvato dalla Camera dei deputati in prima lettura "*La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere per le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali, e soltanto per le leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali concernenti la tutela delle minoranze linguistiche, i referendum popolari, le altre forme di consultazione di cui all'articolo 71, per le leggi che determinano l'ordinamento, la legislazione elettorale, gli organi di governo, le funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane e le disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni, per la legge che stabilisce le norme generali, le forme e i termini della partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea, per quella che determina i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di senatore di cui all'articolo 65, primo comma, e per le leggi di cui agli articoli 57, sesto comma, 80, secondo periodo, 114, terzo comma, 116, terzo comma, 117, quinto e nono comma, 119, sesto comma, 120, secondo comma, 122, primo comma, e 132, secondo comma* […]". Da un punto di vista tecnico, si osserva che con la prima lettura alla Camera è stato introdotto l'inciso "*Le stesse leggi, ciascuna con oggetto proprio, possono essere abrogate, modificate o derogate solo in forma espressa e da leggi approvate a norma del presente comma*". Tale previsione va nella direzione di limitare il ricorso all'abrogazione tacita, con la conseguenza di garantire una maggiore qualità del prodotto normativo.

[301] In tal senso, A. IACOVELLO, *Il coinvolgimento del Senato nell'iter di formazione delle leggi. Il D.D.L. di riforma costituzionale come modificato dalla Camera dei deputati il 10 marzo 2015*, cit.; C. SALAZAR, *Il procedimento legislativo e il ruolo del nuovo Senato*, cit. pp. 2 e ss. A riguardo, R. ZACCARIA in *Un Senato delle Autonomie richiede autonomie forti*, in www.osservatoriosullefonti.it, fasc. 3 del 2014, p. 5 sostiene che per ottenere un rafforzamento delle leggi bicamerali si sarebbe dovuto lavorare sulla tipologia di fonti piuttosto che sulle materie.

[302] A. BARBERA, *Audizione presso la Commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica del 27 maggio 2014*; G. PUCCINI, *La riforma del bicameralismo approvata dal Senato: alcuni problemi di compatibilità con i principi costituzionali*, cit., pp. 26 e ss. Sul punto, S. LIETO è favorevole all'aumento delle ''materie bicamerali'', ma evidenzia che "*più il novero di leggi bicamerali si amplia meno si giustifica per il Senato una modalità di investitura non basata sul suffragio diretto*" in *Sullo stato di avanzamento della riforma del bicameralismo*, in www.rivistaaic.it, n. 4 del 2014.

[303] Sul punto, alcuni autori evidenziano, in primo luogo, che solo negli Stati pienamente federali le seconde Camere rappresentative dei territori partecipano al procedimento di revisione costituzionale e, in secondo luogo, che il procedimento di revisione costituzionale è molto lungo e mal si concilia con la composizione a turnazione del

delle leggi bicamerali non tiene conto del c.d. pericolo di cattura politica del Senato, ossia della circostanza che nelle due Camere potrebbero formarsi maggioranze diverse[304]. In tali ipotesi, di forte scontro tra le due Aule, si renderebbe praticamente impossibile l'approvazione delle leggi bicamerali, con la conseguenza di una vera e propria paralisi del Parlamento[305].

Una terza tipologia di procedimento speciale è quello previsto per l'approvazione della legge di bilancio annuale (art. 70 c. 5°)[306]. L'*iter* previsto è analogo a quello ordinario, con due uniche differenze consistenti nell'obbligatorietà dell'intervento del Senato e nel dimezzamento dei termini per proporre modificazioni (quindici giorni). L'originario testo presentato dal Governo prevedeva che la Camera dei deputati potesse superare le modificazioni proposte dal Senato a maggioranza assoluta dei suoi componenti solo con una votazione, a sua volta, a maggioranza assoluta[307]. Con le modifiche approvate in prima lettura dal Senato si è inserito l'inciso "*si applicano nelle medesime materie e solo qualora*" che ha creato notevole incertezza interpretativa[308]. L'effetto di tale modifica, anche se non chiaro, sembrerebbe essere quello di prevedere due maggioranze diverse all'interno del medesimo procedimento, in quanto "all'interno della legge di bilancio e di rendiconto, si dovrebbero isolare quelle disposizioni che gravitano sulle materie indicate nel quarto comma [dell'art. 70] dalle altre; per le prime, il voto finale della Camera deve essere a maggioranza assoluta; per le seconde, a maggioranza semplice"[309]. A riguardo, parte della dottrina ha evidenziato che tale previsione avrebbe incrementato eccessivamente il rischio di conflitti di competenza, conflitti che sarebbero derivati dalla previsione nelle leggi di bilancio di oggetti relativi a diversi ambiti materiali[310]. Ad ogni modo, la previsione di una

---

Senato legata alla permanenza in carica di Consigli regionali e comunali. G. CALDERISI, *Audizione presso la Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati del 9 ottobre 2014*, pp. 11 e ss.; V. LIPPOLIS, *Audizione presso la Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati del 9 ottobre 2014*, pp. 9 e ss.

[304] M. OLIVETTI, *Alcune osservazioni sulla riforma del Senato e del Titolo V nel disegno di legge costituzionale n. 1429, approvato al Senato l'8 agosto 2014*, cit. p. 9 "*il rischio di condizionare la capacità deliberativa della maggioranza della Camera nei casi in cui essa non coincida con la maggioranza al Senato, il quale, pur essendo composto da rappresentanti delle autonomie, non sarebbe certo sottratto al rischio della 'cattura' politica (rectius: politico-partitica), da parte vuoi della stessa maggioranza, vuoi dell'opposizione della Camera. In questo secondo caso si delineerebbe il rischio di una 'coabitazione' fra due maggioranze diverse nelle due Camere, che potrebbe produrre effetti potenzialmente paralizzanti, specie in assenza di una consolidata cultura del compromesso*". V. LIPPOLIS, *Audizione presso la Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati del 9 ottobre 2014*, pp. 9 e ss., in aggiunta, ritiene che il Governo non abbia il potere di far valere in Senato il proprio indirizzo politico.

[305] A. BARBERA, *Audizione presso la Commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica del 27 maggio 2014*; R. BIN, *Coerenze e incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale: considerazioni e proposte*, cit., 2014, pp. 7 e ss.

[306] Art. 70, c. 5°, come modificato dall'art. 10 del disegno di legge costituzionale approvato dalla Camera dei deputati in prima lettura "*I disegni di legge di cui all'art. 81, quarto comma, approvati dalla Camera dei deputati, sono esaminati dal Senato della Repubblica, che può deliberare proposte di modificazione entro quindici giorni dalla data della trasmissione*".

[307] Art. 8 del D.D.L. 1429 "*Per tali disegni di legge le disposizioni di cui al comma precedente si applicano solo qualora il Senato della Repubblica abbia deliberato a maggioranza assoluta dei suoi componenti*".

[308] Nuovo art. 70, c. 5°, come modificato dall'art. 10 del disegno di revisione costituzionale approvato dal Senato della Repubblica in prima lettura "*Per tali disegni di legge le disposizioni di cui al comma precedente si applicano nelle medesime materie e solo qualora il Senato della Repubblica abbia deliberato a maggioranza assoluta dei suoi componenti*".

[309] E. ROSSI, *Chiamale, se vuoi, semplificazioni. Il procedimento legislativo nel disegno di legge costituzionale AC 2613*, cit. p. 13.

[310] M. OLIVETTI, *Alcune osservazioni sulla riforma del Senato e del Titolo V nel disegno di legge costituzionale n.*

maggioranza "rinforzata" è stata espunta dal testo approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati, con la conseguenza che il suddetto procedimento si differenzia da quello ordinario esclusivamente per il dimezzamento dei termini concessi al Senato per proporre modificazioni.

Un'ulteriore tipologia di procedimento speciale è quello previsto per la conversione in legge dei decreti legge (modifiche all'art. 77 della Costituzione)[311]. Anche tale procedimento è simile a quello ordinario, con la differenza che l'esame del Senato è obbligatorio (entro trenta giorni dalla presentazione del decreto alla Camera dei deputati[312]) e che sono previsti dei termini diversi per proporre modificazioni. In ordine a quest'ultimi, il disegno di revisione costituzionale originario e quello approvato dal Senato della Repubblica in prima lettura prevedevano che "*le proposte di modificazione possono essere deliberate entro dieci giorni dalla data di trasmissione del testo*"[313], mentre il testo, come modificato in prima lettura dalla Camera dei deputati, prevede che "*le proposte di modificazione possono essere deliberate entro dieci giorni dalla data di trasmissione del disegno di legge di conversione, che deve avvenire non oltre quaranta giorni dalla presentazione*". In definitiva, la Camera approva il disegno di legge di conversione (con ampio margine di anticipo rispetto ai sessanta giorni di vigenza) e poi lo trasmette al Senato il quale, entro dieci giorni, propone eventuali modifiche da inviare alla Camera (entro il quarantesimo giorno dalla presentazione del disegno di legge di conversione del Governo alla Camera) affinché quest'ultima, alla fine, approvi la legge di conversione entro il termine complessivo di sessanta giorni.

Infine, all'interno della categoria dei procedimenti speciali sono inseriti i procedimenti monocamerali puri[314], ossia quelli dove è escluso qualsiasi intervento del Senato: dichiarazione dello stato di guerra[315], amnistia e indulto[316], ratifica dei trattati internazionali[317].

1429, approvato al Senato l'8 agosto 2014, cit., p. 14. Di fatto, considerato che la legge di bilancio annuale e il rendiconto sono atti tipici ed unitari, si sarebbero avute votazioni differenti non in relazione all'atto, ma a singole disposizioni in esso contenute; E. ROSSI, *Chiamale, se vuoi, semplificazioni. Il procedimento legislativo nel disegno di legge costituzionale AC 2613*, cit. p. 14.

[311] Art. 77, come modificato dall'art. 16 del disegno di legge costituzionale approvato dalla Camera dei deputati in prima lettura "*L'esame, a norma dell'articolo 70, terzo e quarto comma, dei disegni di legge di conversione dei decreti è disposto dal Senato della Repubblica entro trenta giorni dallo loro presentazione alla Camera dei deputati. Le proposte di modificazione possono essere deliberate entro dieci giorni dalla data di trasmissione del disegno di legge di conversione, che deve avvenire non oltre quaranta giorni dalla presentazione*".

[312] A riguardo, E. ROSSI in *Chiamale, se vuoi, semplificazioni. Il procedimento legislativo nel disegno di legge costituzionale AC 2613*, cit. p. 17 critica l'obbligo di presentazione alla Camera, ritenendo che sarebbe stato opportuno prevedere l'obbligo del Governo di presentare il disegno di legge contemporaneamente alla Camera ed al Senato.

[313] A riguardo, parte della dottrina ha evidenziato come non si capisse bene se per testo ci si riferisse al testo del disegno di legge di conversione presentato dal Governo o al testo del disegno di legge di conversione approvato dalla Camera dei deputati; affermando che, comunque, l'unica interpretazione razionale era la seconda. In caso contrario, infatti, i Senatori avrebbero avuto trenta giorni per esaminarlo e solo dieci per proporre modifiche. A sostegno di tale interpretazione, peraltro, risulta essere l'inserimento, in sede di approvazione alla Camera, dell'inciso "[…] *che deve avvenire non oltre quaranta giorni dalla presentazione"*; E. ROSSI, *Chiamale, se vuoi, semplificazioni. Il procedimento legislativo nel disegno di legge costituzionale AC 2613*, cit. p. 17.

[314] A riguardo, occorre evidenziare che R. TARCHI ritiene che l'art. 70 c. 3° sia applicabile in via generale a qualsiasi procedimento, con la conseguenza che un intervento eventuale del Senato sarebbe configurabile anche ai suddetti procedimenti monocamerali puri; *Il disegno di legge di riforma costituzionale n. 1429 del 2014. Osservazioni sparse di carattere procedurale e sostanziale*, cit., p. 14.

[315] Art. 78, come modificato dall'art. 17 del disegno di legge costituzionale approvato dalla Camera dei deputati in prima lettura "*La Camera dei deputati delibera lo stato di guerra e conferisce al Governo i poteri necessari*". A riguardo, R. TARCHI in, *Il disegno di legge di riforma costituzionale n. 1429 del 2014. Osservazioni sparse di*

4.2.3. *La realizzazione di un procedimento a ''senso unico'' e la sopravvivenza della commissione in sede deliberante.*

Salvo per quanto concerne il procedimento bicamerale, "*Ogni altro disegno di legge è presentato alla Camera e, secondo le norme del suo Regolamento, esaminato da una commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale*"[318]. L'*iter* legislativo, dunque, inizia sempre dalla Camera dei deputati che, una volta approvato il testo, lo trasmette al Senato. Per questo motivo parte della dottrina lo ha definito ''procedimento a senso unico''[319]. L'unica eccezione a tale ''senso di marcia'' si ha nell'ipotesi in cui l'iniziativa legislativa sia esercitata dal Senato[320]. Quest'ultimo, infatti, può "*con deliberazione adottata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, richiedere alla Camera dei deputati di procedere all'esame di un disegno di legge*"[321]. La Camera rappresentativa ha il termine di sei mesi per pronunciarsi a riguardo[322].

Un ulteriore elemento procedurale da evidenziare concerne la permanenza della procedura per commissioni deliberanti sia alla Camera che al Senato. Parte della dottrina, ha evidenziato che con il nuovo *iter* legislativo potrebbe verificarsi che, qualora il Senato non eserciti il proprio potere di richiamo e, dunque, un disegno di legge venga esaminato esclusivamente dalla Camera, una legge sia "esaminata solo dalla Commissione (deliberante) della sola Camera dei deputati, senza alcun riesame né da parte del *plenum* della

---

carattere procedurale e sostanziale, cit., p. 12, ritiene corretta la scelta di un monocameralismo puro in materia, considerato che si tratta di decisioni prettamente politiche e che, in quanto tali, devono spettare alla Camera, unica ad avere una legittimazione popolare diretta.

[316] Art. 79, come modificato dall'art. 18 del disegno di legge costituzionale approvato dalla Camera dei deputati in prima lettura. A riguardo, A. PACE, *I rischi del nuovo Senato*, in www.osservatorioaic.it, marzo 2015, p. 3 ritiene che, considerati i valori in gioco, sarebbe stato più opportuno un procedimento bicamerale.

[317] Art. 80, come modificato dall'art. 19 del disegno di legge costituzionale approvato dalla Camera dei deputati in prima lettura. A favore della scelta monocamerale V. LIPPOLIS, *Audizione presso la Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati del 9 ottobre 2014*, pp. 9 e ss. In senso contrario, R. TARCHI in, *Il disegno di legge di riforma costituzionale n. 1429 del 2014. Osservazioni sparse di carattere procedurale e sostanziale,* cit., p. 12 che ritiene necessario almeno un coinvolgimento della Camera rappresentativa delle autonomie territoriali.

[318] Art. 72, c. 1°, come modificato dall'art. 12 del disegno di legge costituzionale approvato dalla Camera dei deputati in prima lettura.

[319] A. PISANESCHI in *Brevi osservazioni sul potere di rinvio del Senato nel disegno di legge di revisione costituzionale*, cit., p. 2; C. SALAZAR, *Il procedimento legislativo e il ruolo del nuovo Senato*, cit. pp. 10 e ss. R. TARCHI ha evidenziato che mettere sempre il Senato dinanzi ad una decisione già presa rischia di svilire ulteriormente il suo ruolo nel procedimento legislativo, in *Il disegno di legge di riforma costituzionale n. 1429 del 2014. Osservazioni sparse di carattere procedurale e sostanziale,* cit., p. 11.

[320] In tema di iniziativa legislativa, inoltre, si prevede un alzamento del *quorum* per l'iniziativa legislativa popolare da 50.000 a 150.000 elettori, bilanciato dalla previsione che "*La discussione e la deliberazione conclusiva delle proposte di legge di iniziativa popolare sono garantite nei tempi, nelle forme e nei limiti stabiliti dai regolamenti parlamentari*".

[321] Art. 71, c. 1° come modificato dall'art. 11 del disegno di legge costituzionale approvato dalla Camera dei deputati in prima lettura. Sul punto, C. SALAZAR in *Il procedimento legislativo e il ruolo del nuovo Senato*, cit. pp. 10 e ss. ha evidenziato come tale termine ampio strida con i termini brevi riservati al Senato per partecipare al procedimento legislativo.

[322] A riguardo, si precisa che l'esercizio dell'iniziativa legislativa da parte del Senato potrebbe essere limitato dalla necessità di una delibera a maggioranza assoluta dei propri componenti. Ad ogni modo, tale ostacolo potrebbe essere superato grazie al mantenimento del potere di iniziativa legislativa in capo ai singoli parlamentari in quanto, qualora non si riuscisse a ottenere una maggioranza assoluta, l'iniziativa legislativa potrebbe essere esercitata da un gruppo di senatori.

Camera, né da parte del Senato"[323].

4.2.4. *Rafforzamento del ruolo dell'Esecutivo in Parlamento e rispetto al Parlamento.*

Il nuovo ultimo comma dell'art. 72 della Costituzione stabilisce che, escluse alcune tipologie di leggi[324], "*il Governo può chiedere alla Camera dei deputati di deliberare, entro cinque giorni dalla richiesta, che un disegno di legge indicato come essenziale per l'attuazione del programma di governo sia iscritto con priorità all'ordine del giorno e sottoposto alla pronuncia in via definitiva della Camera dei deputati entro il termine di settanta giorni dalla deliberazione*". In questi casi, i termini per la partecipazione del Senato alla formazione della legge sono dimezzati ed è prevista la possibilità di differire il termine "*di non oltre quindici giorni, in relazione ai tempi di esame da parte della Commissione nonché alla complessità del disegno di legge*"[325]. Tale disposizione, dunque, introduce nel nostro ordinamento il c.d. voto a data certa, strumento che realizza una corsia preferenziale a favore del Governo nel procedimento legislativo con l'obiettivo dichiarato[326] di garantire tempi certi di approvazione dei disegni di legge indicati come essenziali per l'attuazione del programma del Governo, in modo tale da limitare il ricorso (*rectius* l'abuso) a mezzi eccezionali e legalmente discutibili, quali la decretazione d'urgenza in combinazione con maxi-emendamenti e questione di fiducia [327]. La norma, dunque, è stata concepita per ricondurre nell'ambito dell'attività parlamentare materie la cui disciplina sia ritenuta improrogabile per l'attività dell'Esecutivo, senza dover ricorrere alla decretazione d'urgenza[328]; la cui disciplina, contestualmente, è stata resa più stringente[329].

---

[323] M. OLIVETTI, *Alcune osservazioni sulla riforma del Senato e del Titolo V nel disegno di legge costituzionale n. 1429, approvato al Senato l'8 agosto 2014*, cit., p. 11.

[324] "[…] *le leggi in materia elettorale, le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali e le leggi di cui agli articoli 79 e 81, sesto comma*".

[325] Rispetto al testo originario, con l'approvazione in prima seduta alla Camera, è stato espunto l'inciso "*Decorso il termine, il testo proposto o accolto dal Governo, su sua richiesta, è posto in votazione, senza modifiche, articolo per articolo e con votazione finale*". Dunque, con le modifiche approvate dalla Camera dei deputati, si è mantenuta una corsia preferenziale nel procedimento legislativo a favore del Governo, ma si è eliminato il c.d. voto bloccato. La distinzione tra voto bloccato e voto a data certa è notevole. Il primo, infatti, comporta l'obbligo per l'Aula di votare il testo come presentato dall'Esecutivo (concerne il contenuto del disegno di legge governativo), mentre il secondo consente l'approvazione del disegno di legge entro tempi certi (concerne i tempi di approvazione del disegno di legge governativo).

[326] Disegno di legge costituzionale 1429, *Le ragioni della riforma*, p. 14 "*La novella è diretta a fornire uno strumento di risposta all'esigenza del Governo di avere, per questioni particolarmente urgenti ai fini dell'attuazione del programma di governo, una soluzione legislativa all'esito di un procedimento parlamentare scandito da tempi prestabiliti. Infatti, alla mancanza di un tale strumento può essere ricondotta la patologica prassi del frequente ricorso alla decretazione d'urgenza, che è spesso degenerata nella posizione della questione di fiducia su maxiemendamenti nei quali è raccolto l'intero testo del provvedimento, con evidenti effetti di scadimento della qualità della legislazione e di difficoltà di interpretazione delle norme.* […] *Tale istituto trova una corrispondente compensazione, sotto il profilo di una più rigorosa disciplina della facoltà del Governo di ricorrere alla decretazione d'urgenza, nelle novelle introdotte nell'articolo 77 della Costituzione*".

[327] G. BRUNELLI, *Memoria sui progetti di legge costituzionale A.C. 2613 ed ABB., in materia di revisione della parte seconda della Costituzione*, in www.rivistaaic.it, novembre 2014, p. 3. L'esigenza di tempi certi (e celeri) per l'approvazione dei disegni di legge presentati dal Governo è, per alcuni autori, necessario a causa dall'attuale contesto storico caratterizzato dalla crisi economica e da esigenze di celerità. In tal senso, A. RIDOLFI, *L'introduzione del 'voto bloccato',* in www.rivistaaic.it, aprile 2014, pp. 2 e ss. Sul tema dell'abuso della decretazione d'urgenza, R. CALVANO, *La decretazione d'urgenza nella stagione delle larghe intese*, in www.rivistaaic.it, fasc. 2 del 2014.

[328] M. C. GRISOLIA, *Ancora qualche osservazione sugli istituti di garanzia*, in www.osservatoriosullefonti.it, fasc.

Nonostante il condivisibile obiettivo perseguito dalla riforma, tale previsione presenta alcuni rilevanti profili di criticità costituiti, *in primis*, dalla mancanza di limiti o condizioni riguardo all'esperibilità della procedura in questione [330] (ad eccezione dell'esclusione dell'applicabilità in alcune specifiche materie[331]). Di fatto, la previsione che l'Esecutivo vi possa ricorrere in ogni caso in cui indichi un disegno di legge come essenziale per l'attuazione del programma di Governo appare eccessivamente generica (che significa "*essenziale*''?) e comporta il rischio di un abuso sul piano quantitativo. Tale procedimento potrebbe nella prassi sostituire il contenuto dell'art. 70 e diventare, di conseguenza, il procedimento ordinario di approvazione della legge[332].

In definitiva, considerato che tale istituto andrebbe a sommarsi, e non a sostituirsi, alla questione di fiducia ("quantomeno fino ad una ipotetica revisione del Regolamento della Camera"[333]) e che il Governo avrebbe, comunque, la possibilità di ricorrere allo strumento della decretazione d'urgenza, il rischio è quello che si realizzi un vero e proprio ''schiacciamento'' del Parlamento da parte dell'Esecutivo[334].

4.2.5 *Alcune riflessioni finali.*

L'*iter* di formazione della legge, come delineato dal disegno di revisione costituzionale Renzi - Boschi, presenta plurimi profili di criticità. Tra questi, quelli maggiori sono rappresentati dalla frammentazione del procedimento legislativo, che potrebbe comportare un elevato contenzioso costituzionale tra le due Camere, e dal pericolo di cattura politica del Senato che, considerata la previsione di numerose leggi bicamerali, potrebbe implicare il rischio di paralisi del Parlamento. Probabilmente sarebbe stata più opportuna la previsione di un unico procedimento legislativo monocamerale, con un contestuale rafforzamento del potere di intervento del Senato. Tale potenziamento, in particolare, si sarebbe potuto realizzare, tramite la previsione di termini più ampi sia per l'esercizio del potere di richiamo, sia per l'esame del disegno di legge. In aggiunta, si sarebbe potuto prevedere la facoltà per il Senato di esprimere un voto negativo sul disegno di legge trasmesso dalla Camera, e far corrispondere ad esso una sospensione dell'*iter* legislativo al fine di agevolare

---

3 del 2014.

[329] In tal senso sono state previste: la riserva d'assemblea per i disegni di conversione in legge dei decreti (art. 72, c. 5°); la costituzionalizzazione dei limiti alla decretazione d'urgenza oggi previsti dalla legge n. 400 del 1988; l'obbligo che i decreti legge rechino misure di immediata applicazione e di contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo e che nel corso dell'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti non possano essere approvate disposizioni estranee all'oggetto o alle finalità del decreto (art. 77, nuovo testo).

[330] G. TARLI BARBIERI, *Alcune osservazioni sulla proposta di legge costituzionale ''Renzi - Boschi''*, www.osservatoriosullefonti.it, fasc. 2 del 2014, p. 13.

[331] Leggi in materia elettorale, leggi bicamerali, leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali e leggi di cui agli artt. 79 e 81 sesto comma.

[332] Limiti a tale strumento potrebbero essere previsti tramite il Regolamento della Camera dei deputati, sebbene, probabilmente, sarebbe stato più opportuno prevederli espressamente a livello costituzionale. Ultimo periodo nuovo art. 72 "*Il regolamento della Camera dei deputati stabilisce le modalità e i limiti del procedimento, anche con riferimento all'omogeneità del disegno di legge*".

[333] G. TARLI BARBIERI, *Alcune osservazioni sulla proposta di legge costituzionale ''Renzi - Boschi''*, cit., p. 13.

[334] Come affermato da G. AZZARITI in *Audizione presso la Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati del 15 ottobre 2014*, p. 5, che riprende la seguente dichiarazione del Presidente della Camera Boldrini "*l'esigenza di disporre di procedure e tempi certi potrà essere soddisfatta pienamente in modo equilibrato solo qualora non determini uno schiacciamento del ruolo del Parlamento, ma ne salvaguardi, invece, le prerogative*".

il dibattito parlamentare e il coinvolgimento dell'opinione pubblica.

Per quanto concerne la previsione del voto a data certa, è necessario considerare che l'Esecutivo, già ora, esercita una notevole influenza sul procedimento di formazione della legge e che, con la nuova legge elettorale (*Italicum*), avrà garantita una maggioranza stabile alla Camera dei deputati. Tale strumento, dunque, considerato il potere senza limiti che conferisce al Governo all'interno del procedimento legislativo, potrebbe definitivamente rompere l'equilibrio tra Parlamento ed Esecutivo a favore di quest'ultimo e, di conseguenza, minare la stessa forma di governo parlamentare.

5. LE ALTRE FUNZIONI PARLAMENTARI

di *Giuliaserena Stegher*

5.1 *La relazione fiduciaria con il Governo.*

Con la funzione legislativa (v. *supra* cap. 4) non si esauriscono i compiti che la Costituzione e i Regolamenti parlamentari attribuscono ad entrambe le Camere[335]. Difatti, tra i poteri più importanti di cui il Parlamento italiano è titolare si richiama quello di concedere la fiducia al nuovo Governo.

In virtù di ciò, l'art. 94 della Costituzione sancisce che l'organo titolare del potere esecutivo deve avere l'investitura fiduciaria di entrambi i rami in cui esso è articolato, in ragione del fatto che tale investitura è riconosciuta universalmente come la caratteristica indefettibile della forma di governo parlamentare.

Proprio attraverso tale previsione, integrata dalle disposizioni contenute nei singoli Regolamenti, si rende necessaria la sussistenza del rapporto fiduciario che, nel caso dovesse venire meno, comporterebbe lo scioglimento di entrambe le Camere, in ragione della loro impossibilità di procedere nelle loro attività[336].

Dunque, in virtù di quanto disposto dalla Costituzione all'art. 94[337] – e dai Regolamenti

[335] La Costituzione attribuisce al Parlamento una pluralità di funzioni: controllo, conoscitiva (art.82), indirizzo politico (artt. 94 e 95), giurisdizionale (artt. 66 e 68, che consiste nel potere delle Camere di decidere in tema di controversie elettorali, per quanto riguarda i reati commessi dal Presidente della Repubblica e il potere di decidere sui ricorsi presentati dai propri dipendenti) ed elettorale (artt. 83, 104 e 135, che disciplinano l'elezione degli organi costituzionali). In relazione alle diverse funzioni attribuite al Parlamento, Martines operò una distinzione, articolando tali funzioni in legislative e non legislative, riconducendo a quest'ultima categoria le funzioni di indirizzo politico, elettorale, giurisdizionale e consultiva. Mentre Bagehot, nella celeberrima opera *The English Constitution*, individuò in tutto cinque funzioni: d'investitura del premier, rappresentativa, informativa, educativa e legislativa. Cfr. W. BAGEHOT, *The English Constitution*, Londra, 1867 e T. MARTINES, *Diritto Costituzionale*, Giuffré, Milano, 2011.

[336] Parte della dottrina fa riferimento al rapporto fiduciario inteso come un dovere "stipulativo" o di funzionamento, interpretando l'art. *ivi* trattato non come una disposizione definitoria, quanto piuttosto una mera descrizione delle modalità attraverso cui la fiducia viene accordata o revocata. Cfr. M. CARDUCCI, Art. 94 in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), Commentario alla Costituzione, Utet giuridica, Torino, 2006, pp. 1810 e ss. Si ricorda che la formulazione della disposizione riprende in maniera sistematica quella del testo legislativo del periodo transitorio, ossia l'art. 3 co. 3 e 4 del d.lg.lt 98/1946.

[337] In sede di Assemblea Costituente, sebbene l'ordine del giorno Perassi avesse inizialmente trovato largo consenso in ragione del fatto che si poneva a favore di una forma di governo parlamentare – disciplinata "*con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo e a evitare le degenerazioni del parlamentarismo"* – nelle sedute successive si procedette ad un'interpretazione restrittiva e l'ordine stesso venne

parlamentari –, una volta formatosi, il Governo è tenuto a presentarsi dinnanzi alle Camere, entro dieci giorni dal giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica[338], per ottenere un voto di investitura sulle linee di programma che il Governo – nella persona del Presidente del Consiglio[339]– si impegna ad attuare, divenendo politicamente responsabile del suo operato nei confronti del Parlamento.

In via di prassi, si è andata consolidando la presentazione orale ad una sola Assemblea, mentre all'altra viene presentato, nell'arco della stessa giornata, il testo delle dichiarazioni pronunciate nella prima Camera. Inoltre, nel pieno rispetto bicameralismo perfettamente paritario e del principio di correttezza istituzionale, la scelta dell'Assemblea cui per prima vengono presentate le dichiarazioni programmatiche si basa sul principio dell'alternanza.

Una volta esauritesi le comunicazioni programmatiche da parte del Presidente del Consiglio – che possono essere oggetto di dibattito da parte dei gruppi di maggioranza e di minoranza – viene presentata dai capigruppo della maggioranza politica la cd. mozione motivata[340], che se da un lato impegna il Governo a perseguire l'indirizzo politico, dall'altro impegna la maggioranza parlamentare a sostenere il Governo stesso[341].

Tale atto, una volta ottenuta la maggioranza dei consensi, pone le basi per quello che sarà il rapporto di collaborazione che deve intercorrere tra il Governo e la maggioranza parlamentare e che deve caratterizzare tutta la legislatura: difatti, la fiducia *"non si identifica né con l'atto con cui è accordata, né con l'atto con cui è revocata; essa integra una relazione continua e reciproca"*[342] e può rimanere inalterata anche nel caso in cui il programma del Governo cambi o rimanga inattuato in alcune sue parti[343].

Data la sua importanza, la fiducia viene votata per appello nominale e a voto palese, di

---

fondamentalmente disatteso. Cfr. Atti seconda Sottocommissione 4 settembre 1946. Per un approfondimento, cfr. S. CECCANTI, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Il Mulino, Bologna, 1997.

[338] Il Governo assume le proprie funzioni col giuramento del Presidente del Consiglio e dei singoli Ministri nelle mani del Capo dello Stato, dunque l'atto della fiducia riguarda l'attività del Governo e non la sua nomina. In via di prassi, si è andata consolidando la fattispecie per cui qualora il Governo non ottenga la fiducia, si dimette. Cfr. M. GALIZIA, *Fiducia parlamentare*, Enc. del Diritto, vol XVII, pp. 388 e ss.

[339] Il voto di fiducia è preceduto dall'individuazione di colui che sarà chiamato a rivestire la carica di Presidente del Consiglio, scelta operata dal Capo dello Stato tramite decreto. A seguito di tale atto vengono nominati i Ministri su proposta del nuovo Presidente del Consiglio – sempre tramite decreto – (art. 92 comma 2 Cost.). È talvolta capitato (De Gasperi VIII 1953; Fanfani I e VI 1954 e 1987; Andreotti I e V 1972 e 1979) che i Governi appena nominati non abbiano ottenuto la fiducia.

[340] In realtà, viene seguita una formula di rito che costituisce una sorta di motivazione indiretta, ritenuta dalla dottrina nascondiglio per "*conflitti, potenzialmente sempre presenti in seno alla coalizione, circa l'individuazione delle priorità vere all'interno della lunga lista di impegni in genere illustrati dal Presidente del Consiglio*". Cfr. L. GIANNITI – N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino, 2008, cit. p. 208. Inoltre, qualora vengano presentate più mozioni, spetta al Governo indicare quale sia la mozione su cui i parlamentari debbano votare. Sebbene inizialmente la motivazione della fiducia rappresentasse il "*contributo individuale delle Camere alla individuazione dei presupposti e degli sviluppi del rapporto fiduciario stesso*", con il passare del tempo è divenuta praticamente irrilevante. Cfr. M. Galizia, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, Milano, 1972, cit. in S. MERLINI, *Quattro passi fra le nuvole (rileggendo gli atti dell'assemblea costituente sul problema della elettività del senato della Repubblica)*, Osservatoriosullefonti.it, fasc. 2/2014.

[341] P. CARETTI – U. DE SIERVO, *Diritto costituzionale e pubblico*, Giappichelli, Torino, 2012, cit. p. 189.

[342] M. GALIZIA, *Studi sui rapporti tra Parlamento e Governo*, Giuffrè, Milano, 1972, cit. p. 256.

[343] Parte della dottrina ritiene che la concessione della fiducia non riguardi esclusivamente o prevalentemente l'approvazione del programma politico, ma che essa si estenda altresì alla composizione della compagine governativa, sia per quanto riguarda l'appartenenza a determinati partiti politici, sia per quanto riguarda l'idoneità di taluni membri in considerazione di qualità personali e morali. Cfr. M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Parlamento*, in Enc. Del Dir., vol. XXI e S. GALEOTTI, *Controlli costituzionali*, in Enc. Del Dir., vol. X, pp. 319 e ss.

modo che la solennità dell'atto possa essere consacrata attraverso un manifestazione di responsabilità e di chiarezza da parte dei parlamentari, tenuti a rispondere in maniera individuale alla chiamata della Presidenza dell'Assemblea in cui sta svolgendo la procedura. Perché la fiducia si consideri concessa, non sono richieste maggioranze speciali, bensì il quorum necessario è l'assenso della maggioranza dei presenti[344].

A livello regolamentare, Camera e Senato si sono limitate a riprodurre quanto sancito dalla Costituzione, anche se appare doveroso precisare che al fine di evitare equivoci è stato introdotto il divieto di procedere a votazioni per parti separate o presentare ordini del giorno (art. 115 comma 2 RC e art. 161 comma 3 RS).

Per completezza d'indagine, si vuole ricordare che il rapporto fiduciario non si esaurisce nella mozione di fiducia, bensì si estrinseca in ulteriori due modi: la mozione di sfiducia e la questione di fiducia.

Entrambi gli istituti rimarcano il vincolo che lega il Governo alla sua maggioranza, ma se il primo rappresenta l'obbligo per il Governo di presentare le proprie dimissioni – caratterizzandosi dunque come sanzione giuridica –, il secondo è finalizzato a costringere la maggioranza parlamentare a sostenere le iniziative di origine governativa.

Attraverso la mozione di sfiducia, che trova anch'essa fondamento costituzionale nell'ultimo comma dell'art. 94, si ha il precipuo obiettivo di porre fine al rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo, con la finalità di giungere alla rimozione di quest'ultimo.

Difatti, qualora l'Esecutivo venga colpito da siffatta misura sanzionatoria – che non dipende dal mero rigetto di una proposta governativa da parte delle Camere ma deve costituire un atto espresso – è obbligato alle dimissioni.

Da un punto di vista procedurale, in ragione delle finalità verso cui è rivolta, essa deve essere firmata da almeno un decimo dei componenti dell'Assemblea e viene votata per appello nominale. Inoltre, è richiesto un intervallo di almeno tre giorni tra l'atto di presentazione e la sua discussione, al fine di verificarne l'attendibilità ed evitare che tale istituto possa divenire prerogativa di minoranze parlamentari per realizzare i cd. "assalti alla diligenza"[345].

La questione di fiducia, il cui ricorso dovrebbe essere del tutto eccezionale e per casi di particolare rilevanza e urgenza, è uno degli strumenti attraverso cui il Governo lega l'esito di una certa votazione parlamentare alla sua permanenza in carica. Inizialmente intesa con la finalità di ripristinare il rapporto con la maggioranza parlamentare in caso di affievolimento, oggi esautora di fatto il Parlamento nella sua funzione essenziale, ossia quella legislativa[346], sebbene essa possa posta altresì su un ordine del giorno, una mozione o

[344] In realtà, in Assemblea costituente era emerso un orientamento favorevole alla previsione della maggioranza assoluta dei componenti, che avrebbe comportato maggiori difficoltà nella formazione del Governo. Cfr. L. ELIA, *La "stabilizzazione" del governo dalla Costituente ad oggi*, in Convegno: La Costituzione ieri e oggi, Roma, 9-10 gennaio 2008, consultabile on line http://www.astrid-online.it/dossier--r/studi--ric/60-anni-de/elia.pdf.

[345] Nell'arco della storia repubblicana non sono mai state approvate mozioni di sfiducia e quasi tutte le crisi di governo hanno avuto natura extraparlamentare. La prima crisi parlamentare si è concretizzata con il voto di sfiducia espresso dalla Camera dei Deputati nei confronti del primo Governo Prodi (1996-1998). Si ricorda, inoltre, che la mozione di sfiducia può riguardare anche un singolo ministro – sfiducia individuale – anziché tutta la compagine governativa, secondo quanto sancito in via regolamentare dalla Camera (art. 115) e in via di prassi al Senato.

[346] Grazie alla fiducia, il Governo riesce ad ottenere l'interruzione della discussione in Parlamento – che comporta il decadere degli emendamenti –, il blocco dell'ostruzionismo dell'opposizione e a blindare i voti della maggioranza. Inizialmente, la questione di fiducia era un istituto di natura meramente convenzionale, difatti la sua – disomogenea – codificazione si rinviene nella riforma del Regolamento del Senato del 1988, essenzialmente

una risoluzione.

5.2. *La funzione e i poteri nell'attività di indirizzo.*

Con la funzione di indirizzo parlamentare, il Senato – e di riflesso anche la Camera, considerando che siamo ancora in un sistema bicamerale perfetto – concorre ad indirizzare, o meglio ad integrare, i grandi obiettivi della politica nazionale – e dunque l'attività del Governo –, facendo ricorso a taluni specifici strumenti, qualora sorga l'esigenza di aggiustamenti successivi dei fini e dei mezzi originariamente programmati[347].

Tale indirizzo si realizza attraverso strumenti specifici, come la mozione, la risoluzione e l'ordine del giorno di istruzione al governo[348], attraverso cui il Senato – così come la Camera – ha la facoltà di integrare, verificare, modificare e articolare le direttrici politiche predeterminate, in virtù di eventuali contingenze che possono manifestarsi.

Si realizza, dunque, un processo dialettico dinamico e opportunamente bilanciato in ragione del complesso rapporto che sussiste tra le Assemblee e il Governo, in quanto entrambi gli organi costituzionali coinvolti sono necessari per scongiurare eventuali eccessi, quali la presenza di un "*Governo inteso come comitato direttivo delle Camere*", ovvero di un "*Governo inteso come comitato esecutivo del Parlamento*"[349].

I tre strumenti di indirizzo di seguito analizzati sono disciplinati non tanto a livello costituzionale quanto piuttosto a livello regolamentare, in maniera diversa a seconda che vengano esercitati a livello assembleare, ovvero in sede di commissione, ma comunque tutti finalizzati a promuovere un dibattito e/o una votazione nel merito di una *vexata questio*[350].

5.2.1 *La mozione, la risoluzione e l'ordine del giorno.*

Come sancito a livello regolamentare, le mozioni sono gli strumenti utili a provocare una

---

finalizzata all'introduzione di una serie di limiti (art. 161). Alle disposizioni regolamentari – che hanno di fatto apportato una modificazione tacita della Costituzione – si aggiunge quanto disciplinato dalla legge n. 400/1988 agli artt. 2 co.3 e 5 co.1 lett. b. Nonostante l'eccezionalità, negli anni si è fatto sempre un ricorso sempre più indiscriminato alla questione di fiducia, riducendola ad una prassi quasi del tutto ordinaria (v. *supra* cap. 4).

[347] Il regime parlamentare si distingue da quello presidenziale in considerazione del fatto che nei sistemi presidenziali il potere esecutivo risulta essere indipendente rispetto al Parlamento. Come già anticipato, nei sistemi parlamentari il Governo beneficia della fiducia del Parlamento e dunque le direttive politiche "*che informano di sé la vita dello Stato dipendono in ultima analisi dalla volontà della rappresentanza popolare*". Cfr. M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Parlamento*, in Enc. del Dir., vol. XXI, cit. p. 799

[348] La *ratio* dell'attività di indirizzo politico, teorizzata dalla dottrina costituzionalistica – Crisafulli e Mortati –, trova ragion d'essere nel tentativo di superare la concezione particolarmente rigida del principio di separazione dei poteri. Difatti, lo stesso Crisafulli definì tale indirizzo come una liberà attività, attraverso la quale vengono determinati i fini fondamentali dell'azione degli organi costituzionali. Tale attività può estrinsecarsi in molteplici forme: è necessario ricordare che anche talune leggi rientrano nelle procedure di indirizzo (legge di bilancio, legge di approvazione dei programmi economici, legge di autorizzazione alla ratifica e esecuzione dei trattati internazionali, legge di concessione di amnistia e indulto, legge di delegazione) in quanto sono finalizzate a condizionare il Governo. (V. *supra* cap. 4). La funzione di indirizzo è altresì espressa da organi di tipo bicamerale come ad es. la Commissione parlamentare per le questioni regionali. Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 2013, pp. 530 e ss.

[349] Cfr. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, il Mulino, Bologna, III ed., 2003, cit. p. 412.

[350] Parte della dottrina afferma che l'attività di indirizzo si estrinseca sia facendo ricorso agli strumenti sopra menzionati, sia attraverso gli strumenti relativi al rapporto fiduciario. Come emerso nel primo paragrafo, il voto preventivo di fiducia risulta essere primario ed è in grado di condizionare i futuri comportamenti del Governo.

discussione o una deliberazione su qualsiasi argomento che, se approvato, incide sull'attività del Governo, vincolandolo ad assumere un determinato comportamento (art. 157 co. 1 RS)[351]. Dunque, si qualifica come atto propositivo disciplinato dal Regolamento del Senato agli articoli 157, 158, 159 e 160, che deve essere presento da almeno 8 senatori al Presidente dell'Assemblea, che ne accerta la ricevibilità – sulla base ai requisiti previsti dall'art. 146 RS – e ne dispone l'annuncio al *plenum* e la pubblicazione nei resoconti della seduta.

A livello procedurale, le mozioni seguono di norma lo stesso *iter* dei disegni di legge, (dunque sono oggetto di discussione generale, discussione sugli emendamenti e votazione finale), ma è possibile presentare anche le cd. "mozioni pesanti", che si distinguono da quelle ordinarie in ragione del fatto che se richieste da un quinto dei componenti del Senato devono essere discusse entro e non oltre il trentesimo giorno dalla loro presentazione.

Così come per altri istituti parlamentari, è possibile la discussione congiunta: difatti, nel caso in cui vengano presentate un certo numero di mozioni aventi ad oggetto lo stesso argomento, esse vengono discusse in un'unica sessione.

Una novità importante è stata introdotta nel 1971, quando il Regolamento del Senato, con l'obiettivo di tutelare le minoranze, ha sancito che le Commissioni hanno la facoltà di chiedere ai rappresentanti del Governo di riferire anche per iscritto in merito all'esecuzione di leggi e all'attuazione data ad ordini del giorno, mozioni e risoluzioni approvati dal Senato o accettati dal Governo, al fine di conoscere lo stato di attuazione di leggi già in vigore nelle materie di sua competenza (art. 46 co. 2 RS). Inoltre, con l'obiettivo di scongiurare l'ipotesi di una paralisi ostruzionistica, è stato inserito un limite massimo per il ricorso a siffatta tipologia di strumento, in virtù del quale ogni Senatore non può presentare più di sei mozioni per anno.

Un altro strumento che rientra nella funzione di indirizzo è la risoluzione, utile a manifestare un orientamento o a definire un indirizzo, condizionando – al pari della mozione – l'attività del Governo. In realtà, la risoluzione si distingue dalla mozione in ragione del fatto che si presenta come strumento individuale – ovverosia può essere presentata da un singolo Senatore – e di norma conclude un dibattito.

Caduta in desuetudine a seguito della riforma regolamentare del 1888, ha ricevuto nuova linfa grazie ai Regolamenti del 1971, nonostante parte della dottrina abbia inizialmente assunto un orientamento contrario al suo ricorso, soprattuto in commissione[352]. Difatti, le risoluzioni possono essere adottate in una duplice sede: sia in Assemblea, dove può essere utilizzata a conclusione di un dibattito relativo alle comunicazioni del Governo o su una mozione; sia in Commissione, dove può essere presentata "a conclusione dell'esame per gli

[351] Tale strumento è stato introdotto per la prima volta nel 1888 con la riforma Borghi. Parte della dottrina definisce siffatta tipologia di mozione – detta semplice – dalle mozioni di fiducia e sfiducia. Inoltre, appare doveroso precisare che se da un lato il Regolamento del Senato dedica un capo apposito (Capo XIX) alla disciplina delle interrogazioni, interpellanze e mozioni; dall'altro, il Regolamento della Camera non colloca la mozione insieme alle interpellanze e mozioni, quanto piuttosto nel capo che disciplina la risoluzione (XXVI). Cfr. S. TOSI – A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1999, pp. 394 e ss. Per completezza di indagine, si reputa utile quantificare il ricorso alle mozioni: durante la XVII legislatura, considerata dal 15 marzo 2013 a 30 aprile 2015, al Senato sono state presentate 409 mozioni. I dati sono consultabili on line sul sito del Dipartimento per i Rapporti con il Parlamento http://www.rapportiparlamento.gov.it/media/2393/mozioni-senato-4-maggio.pdf

[352] Cfr. E. CHELI – V. SPAZIANTE, *Il Consiglio dei ministri e la sua presidenza: dal disegno alla prassi*, Edizioni di Comunità, Milano, 1977.

affari ad essa assegnati" ed in presenza di un rappresentante del Governo (art. 50 co. 2 RS). Proprio quest'ultimo (o un terzo dei Senatori che compongono la Commissione), qualora dovesse rinvenire possibili rischi per la coerenza del suo programma, può richiedere che la discussione venga deferita al *plenum*[353].

Una terza tipologia di strumento è rappresentata dall'ordine del giorno "di istruzione al Governo", ossia un atto di indirizzo politico rivolto al Governo e avente natura accessoria, perché inserito nella discussione di un altro atto – soventemente una legge, ma può riguardare anche una mozione o una risoluzione –, che serve a dettare direttive su come deve essere applicato. Difatti, nel caso di una proposta di legge, i Senatori possono chiedere che venga messo in votazione un ordine del giorno, affinché il Governo sia vincolato ad interpretare le disposizioni in un determinato modo, ovvero ad assumere provvedimenti specifici in sede applicativa. In questo caso, possono essere anticipati in Commissione – sede referente – e devono essere presentati prima o nel corso della discussione generale.

Qualora vengano presentati, il Governo può accettarli integralmente – e dunque non vengono posti in votazione –, manifestare il proprio dissenso – e vengono votati, qualora il presentatore insista per votarli –, ovvero accettarli come "raccomandazione", rimettendo la decisione a discrezione del presentatore, che può decidere di chiedere il voto dell'Assemblea o accettare il generico impegno. Invece, nel caso di una mozione, l'ordine del giorno ha il merito di evidenziare peculiari aspetti su cui il Governo deve soffermarsi. Appare dunque evidente come a livello procedurale tale istituto risulti fortemente condizionato dalla disciplina del procedimento su cui si innesta.

Analogamente alla mozione e alla risoluzione, la *ratio* di siffatto strumento è quella di obbligare il Governo a non discostarsi dall'indirizzo programmatico e a rispettarlo.

5.3. *La funzione e i poteri nell'attività di controllo.*

La funzione di controllo parlamentare, ossia "la verifica dell'attività di un soggetto politico in grado di attivare una possibile reazione sanzionatoria", assume senso e significato politico dal momento che essa si concretizza in un insieme di attività e procedure attraverso cui le Camere verificano l'azione del Governo e la sua responsabilità politica nei confronti del Parlamento stesso, intervenendo su singoli aspetti con la finalità di stimolare ed eventualmente correggerne le direttrici[354].

Poiché l'attività di controllo presuppone la conoscenza dell'attività stessa, è naturale che queste risultino essere strettamente collegate, affinché entrambi i rami del Legislativo

[353] Durante la XVII legislatura, considerata dal 15 marzo 2013 a 30 aprile 2015, al Senato sono state presentate 164 risoluzioni. I dati sono consultabili online sul sito del Dipartimento per i Rapporti con il Parlamento http://www.rapportiparlamento.gov.it/media/239 6/risoluzioni-senato-4-maggio.pdf Inoltre, al Senato si ricorre alla mozione durante la fase conclusiva di esame delle sentenze della Corte Costituzionale, al fine di invitare il Governo a sostituire eventuali norme di legge – di atti aventi forza di legge – dichiarate illegittime o con adeguati provvedimenti (art. 139 RS); o per quanto riguarda l'esame delle relazioni della Corte dei Conti (art. 131 RS); o ancora per l'esame delle sentenze della Corte di Giustizia delle Comunità europee (art. 144 *ter* RS); o infine per l'esame degli atti preparatori della normativa europea – ossia la cd. "fase ascendente" – (art. 144 RS).

[354] L. GIANNITI – N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit. p. 150. La funzione di controllo è il frutto di un retaggio ottocentesco, allorquando le Camere, sebbene non potessero né governare, né amministrare, avevano comunque la facoltà di sorvegliare l'Esecutivo. Cfr. C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 1974.

possano sindacare l'attività del Governo. E, al fine di esercitare al meglio la funzione di controllo, il Parlamento può avvalersi della cosiddetta attività ispettiva, finalizzata all'acquisizione di conoscenze e cui corrisponde l'obbligo di risposta in capo ai soggetti coinvolti. Dunque, è possibile distinguere, sia da un punto di vista formale-procedurale, sia da un punto di vista contenutistico-sostanziale una serie di strumenti riconducibili a due macro-categorie: gli atti conoscitivi propriamente detti e gli atti ispettivi, disciplinati solo a livello regolamentare, eccezion fatta per l'inchiesta che trova fondamento costituzionale nell'art. 82.

5.3.1 *Gli atti conoscitivi propriamente detti: indagini conoscitive e audizioni del Governo.*

Con l'obiettivo di rafforzare l'attività conoscitiva del Senato e garantire informazioni quanto più prossime alla veridicità e all'imparzialità – senza dunque l'eventuale filtro governativo e/o dei gruppi di pressione –, nel 1971 sono state introdotte a livello regolamentare le cd. indagini conoscitive, svolte dalle commissioni parlamentari. Tali procedure sono dirette anch'esse ad acquisire notizie-documenti utili e contribuiscono a "*dare forma ed attuazione concreta alla democrazia partecipativa*"[355] dal momento che prevedono l'audizione di Ministri competenti, funzionari ministeriali e amministratori di Enti pubblici, di Enti territoriali, di organismi privati, di associazioni di categoria ed altre persone esperte nella materia oggetto d'esame (art. 48 RS)[356].

L'indagine conoscitiva, lungi dall'aver qualsivoglia carattere ispettivo o coercitivo, è dunque finalizzata unicamente all'acquisizione di notizie e informazioni, previo assenso da parte del Presidente.

Ovviamente, la Commissione che delibera l'indagine deve essere competente nella materia oggetto di approfondimento e il programma dei lavori viene sottoposto al vaglio del Presidente dell'Assemblea, affinché questi possa autorizzare eventuali consulenze tecniche e/o sopralluoghi.

Inoltre, il Regolamento del Senato prevede una particolare garanzia a favore delle minoranze, in virtù della quale, qualora l'iniziativa provenga da almeno un terzo dei membri del collegio, essa venga sottoposta alla decisione della commissione entro dieci giorni dalla presentazione (art. 48 *bis*).

Una volta conclusasi l'indagine, la Commissione – o le Commissioni che procedono congiuntamente previa intesa – redige un documento conclusivo in cui vengono inclusi i risultati ottenuti, sottoposti a regime di pubblicità grazie ai resoconti sommari o resoconti stenografici.[357]

---

[355] T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, cit. p. 209.

[356] Parte della dottrina fa riferimento alla funzione di garanzia costituzionale, con cui s'intende l'utilizzo di tradizionali strumenti ispettivi esercitati sulle attività di organi diversi dal Governo e dalla Pubblica Amministrazione. Per un approfondimento, cfr. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, pp. 412 e ss. Le Commissioni hanno altresì la facoltà di convocare singoli Ministri con l'obiettivo di ottenere informazioni e chiarimenti nel merito di questioni politiche e/o amministrative di loro pertinenza. Qualora la Commissione lo reputi necessario, tramite il Ministro coinvolto è possibile far intervenire i dirigenti o i funzionari della pubblica amministrazione che da questi dipendono, al fine di ottenere notizie di natura più specifica o tecnica (art. 47 RS).

[357] Di recente, le Commissioni Affari Costituzionali della Camera e del Senato hanno svolto indagini conoscitive in materia di legge elettorale e riforma costituzionale, durante le quali sono stati auditi numerosi professori universitari. Oltre alle indagini conoscitive, le Commissioni del Senato possono: avanzare richiesta di pareri al CNEL

5.3.2 *Gli atti ispettivi: l'interrogazione, l'interpellanze e l'inchiesta parlamentare.*

Il Regolamento del Senato disciplina nel capo XIX (artt. 145 e ss.) le interrogazioni e le interpellanze, strumenti di sindacato ispettivo mutuati dalla prassi di epoca statutaria[358] e predisposti ad operare puntuali verifiche in merito all'atteggiamento assunto dal Governo riguardo specifiche questioni.

Di tali strumenti spesso si avvalgono le minoranze parlamentari non tanto con il proposito di mantenere l'azione del Governo, quanto piuttosto con quello di criticarlo o sollecitarlo ad intraprendere una determinata iniziativa.

L'interrogazione si realizza tramite una "semplice domanda" che i singoli parlamentari rivolgono per iscritto al Governo (in genere al Ministro competente) per chiedere informazioni, o verificare la veridicità di un fatto, ovvero per sapere se e quali provvedimenti il Governo abbia adottato o intenda adottare riguardo settori collegati all'indirizzo politico. Sebbene a livello regolamentare l'art. 145 disponga che sia da effettuare un'unica e semplice domanda, in via di prassi vengono spesso poste molteplici domande, finalizzate ad esprimere il pensiero di colui che le formula e che danno vita ad un vero – seppur brevissimo – dibattito.

Le interrogazioni devono comunque essere sottoposte ad un preventivo giudizio di ammissibilità effettuato dal Presidente dell'Assemblea, relativo al rispetto di requisiti formali (non deve contenere affermazioni sconvenienti o ingiuriose) e sostanziali (deve essere rivolta al Governo, al Ministro, etc.)[359].

A livello procedurale è possibile distinguere tra le interrogazioni aventi risposta orale, poste all'ordine del giorno quindici giorni dopo la presentazione e che di norma hanno luogo il martedì[360]; e le interrogazioni a risposta scritta, che si esauriscono nella trasmissione della domanda e della risposta e, dunque, non mettono a confronto colui che formula il quesito con colui che è chiamato a rispondervi entro il termine di venti giorni (RS artt. 145-153).

Se con la riforma regolamentare del 1971 il Senato ha previsto che le interrogazioni con

---

(artt. 46.1 e 47 RS); chiedere ai rappresentanti del Governo di riferire anche per iscritto in merito all'esecuzione di leggi e all'attuazione di mozioni, risoluzioni e ordini del giorno (art. 46 RS); avanzare richieste di informazioni, chiarimenti e documenti alla Corte dei Conti (art. 133 RS); esaminare i decreti registrati con riserva, etc. Per un approfondimento, cfr. V. DI CIOLO – L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e della pratica*, Giuffrè, Milano, 2013, pp. 731 e ss.

[358] Difatti, a prescindere dal fatto che il Regolamento del 1848 non disciplinasse tale tipologia di strumenti, i parlamentari di norma ne facevano ricorso. Le interpellanze furono disciplinate per la prima volta nel 1850, mentre le interrogazioni nel 1868. Cfr. M.L. MAZZONI HONORATI, *Diritto parlamentare*, Giappichelli, Torino, pp. 229 e ss.

[359] Nonostante siano previsti dei requisiti, è spesso accaduto che taluni parlamentari abbiano rivolto delle interrogazioni ad altri organi dello Stato, quali ad es. il Presidente della Repubblica, le Regioni, etc. Al fine di limitare tale prassi, la Presidenza del Senato (e quella della Camera) ha emanato circolari per ovviare a tali abitudini o per cercare di precisare la distinzione con l'interpellanza in quanto accade spesso che i due istituti vengano confusi.

[360] Tale arco temporale si rende necessario affinché venga assicurato un tempo ragionevole per la predisposizione della risposta. In ragione delle numerose interrogazioni – ed interpellanze – presentate dai parlamentari, accade spesso che a talune non venga data risposta. Inoltre, per l'iscrizione all'ordine del giorno si tiene conto del parere del Governo che, di fatto, ha la facoltà di scegliere le interrogazioni cui rispondere. La Capigruppo, tramite la programmazione dei lavori cerca di arginare tale fenomeno. Durante la XVII legislatura, considerata fino al 30 aprile 2015, si sono svolte 5846 interrogazioni (considerate sia nella forma scritta, sia nella forma orale). I dati sono liberamente consultabili on line nella banca dati degli atti di sindacato ispettivo del Senato, http://www.senato.it/ric/sindisp/nuovaricerca.do?params.legislatura=17.

risposta orale si possono svolgere anche in Commissione (artt. 147 e 152 RS), con quella del 1988 ha introdotto una specifica tipologia di interrogazioni, ossia quelle a risposta immediata – cd. *Question time* –, che si svolgono periodicamente solo in sede di *plenum* e sono relative ad un argomento "*connotato da urgenza o particolare attualità politica"* (RS art. 151 bis) individuato dalla Conferenza dei Capigruppo. Il *question time*, che si distingue dalle interrogazioni orali con carattere d'urgenza, obbliga il Governo a rispondere e segue un preciso contraddittorio.

Per quanto riguarda l'interpellanza, invece, essa assume un rilievo importante sotto il profilo politico, in quanto vi si ricorre per conoscere e valutare "i motivi e gli intendimenti" che hanno portato il Governo ad assumere un determinato comportamento in merito a questioni di particolare rilievo o di ordine generale (RS artt. 154-156).

Da un punto di vista procedurale, l'interpellanza viene presentata per iscritto dal singolo Senatore presso l'Ufficio di Presidenza del Senato e, poiché ha ad oggetto l'indirizzo politico del Governo, può essere discussa solo in sede assembleare.

Al contrario di quanto avviene alla Camera (art. 137 RC), il Presidente del Senato, una volta sentiti il Governo e l'interpellante, determina in quale seduta l'interpellanza deve essere svolta, sebbene quest'ultimo abbia la facoltà di chiedere che sia il Senato stesso a determinare la data di svolgimento.

In caso di interpellanza, i tempi a disposizione sono leggermente più lunghi rispetto a quelli dell'interrogazione, in ragione del fatto che la *ratio* di siffatto strumento non è quella di acquisire notizie, quanto piuttosto quella di costringere il governo ad esporre i propri intendimenti[361].

Lo strumento che per eccellenza interpreta il significato di potere ispettivo, di cui entrambe le Camere sono titolari, è quello sancito dalla Costituzione all'art. 82, ossia la commissione d'inchiesta, che consente la diretta acquisizione di notizie e l'approfondimento nelle cd. "materie di pubblico interesse".

Tale commissione rappresenta il modus più incisivo attraverso cui il Parlamento può svolgere accertamenti su questioni che a livello politico sono estremamente rilevanti[362], se si tiene anche conto che è dotata degli stessi poteri ed incontra gli stessi limiti cui è sottoposta l'autorità giudiziaria[363]. Qualora il Senato decidesse di avvalersi di siffatto strumento, nel determinarne la composizione è tenuto a rispettare la proporzione dei vari gruppi parlamentari presenti in quel dato momento.

Per l'istituzione di siffatto organo inquirente, al Senato è prevista una sorta di corsia

[361] Nel 1988 sono state disciplinate a livello regolamentare le cd. interpellanze con procedimento abbreviato – cd. "pesanti" –, che possono essere presentate dai Presidenti dei Gruppi parlamentari, ovvero da almeno un decimo dei componenti del Senato, nella misura di uno al mese per i Presidenti e di massimo sei per ogni anno per ogni Senatore (art. 156 bis). Cfr. V. DI CIOLO – L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e della pratica*, pp. 761 e ss.

[362] Appare doveroso precisare che l'attività di controllo non è sempre finalizzata al controllo del Governo in carica, ma spesso strumentalizzata a danno di Governi precedenti: è talvolta capitato che talune inchieste siano state curvate secondo un andamento maggioritario.

[363] Parte della dottrina, anche in sede costituente, ha manifestato forti perplessità in quanto l'art. 82 costituirebbe non solo una deroga al principio di divisione dei poteri, in relazione al fatto che la Costituzione conferisce ad un organo politico gli stessi poteri che di norma spettano esclusivamente al giudice; ma anche una deroga degli artt. 13 e ss. della Costituzione. Si precisa, però, che la commissione non esercita funzioni giudiziarie, né ha natura giudiziaria. Cfr. G. BUSIA, *Art. 82*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO (a cura di), Commentario alla Costituzione, Utet giuridica, Torino, 2006, pp. 1615 e ss. e R. MORETTI, *Attività informative di ispezione, di indirizzo e di controllo*, in T. MARTINES, *Diritto parlamentare*, Giuffré, Milano, pp. 343 e ss.

preferenziale di cui dispongono le minoranze parlamentari: difatti, l'art. 162 co. 2 RS prevede che qualora una richiesta sia sottoscritta da almeno un decimo dei componenti del Senato, essa venga posta all'ordine del giorno della competente Commissione, che deve riunirsi entro i cinque giorni successivi al deferimento. Il Presidente del Senato assegna alla Commissione un termine inderogabile per riferire all'Assemblea, decorso il quale, la proposta è comunque iscritta all'ordine del giorno dell'Assemblea nella prima seduta successiva. Sebbene tale disposizione rappresenti comunque una garanzia posta a vantaggio delle minoranze, la costituzione della commissione non è però obbligatoria.

A livello procedurale, il Regolamento integra quanto disposto dalla Costituzione, sancendo che quando si tratta di commissioni parlamentari bicamerali l'istituzione viene disposta con legge, ovvero con una deliberazione assembleare quando si tratta di commissioni monocamerali: la ragione su cui poggia la scelta di ricorrere alla legge per dar vita ad una commissione dipende esclusivamente dagli obiettivi che si vogliono perseguire[364].

Quando viene decisa l'istituzione di una Commissione, all'interno della delibera devono essere specificati il numero dei componenti, l'oggetto dell'inchiesta – su cui è vincolata ad indagare –, i poteri e i termini entro i quali devono essere conclusi i lavori e consegnata la relazione conclusiva. Una volta istituita, si procede alla nomina del Presidente – benchè sia più volte accaduto che sia il Presidente dell'Assemblea a nominarlo –, dell'Ufficio di Presidenza e all'approvazione del regolamento interno.

Il collegio inquirente non è un organo interno al Senato, di fatti la sua competenza si limita all'istituzione dell'inchiesta e alla predisposizione dei membri dell'organo e, dunque, i due organi si trovano in una situazione di reciproca indipendenza.

5.4 *Le prospettive di riforma delineate dal D.d.l. costituzionale A.C. 2613 del 2014.*

Sebbene inizialmente il Parlamento fosse un organo che svolgeva principalmente la funzione legislativa e in minore quantità le attività di indirizzo e controllo, oggi la situazione sembra essersi invertita. La *ratio* sottesa a tale capovolgimento è riconducibile al contesto sempre più europeizzato e alle spinte provenienti da una serie di soggetti, quali le Organizzazioni internazionali, le Regioni, le Autonomie locali e le *Authorities* con competenze regolamentari, che hanno portato Parlamento a perdere quella posizione di monopolio assoluto che lo ha per decenni contraddistinto per quanto riguarda la legislazione. Tale *deminutio* si è registrata in particolar modo nei confronti del Governo, che ha accresciuto e rafforzato la propria posizione sul piano dell'attività legislativa, sia per quanto

[364] Per le proposte di inchiesta parlamentare si osservano le disposizioni relative ai disegni di legge e, dunque, l'esame in commissione, la discussione e il voto in Assemblea. Lo strumento dell'inchiesta è mutuato dall'epoca statutaria, difatti la prima istituzione risale al 1875 con la Commissione incaricata di svolgere approfondimenti in merito alle condizioni interne alla Sicilia. Esistono diverse tipologie di inchiesta, la cui natura dipende essenzialmente dalla funzione che esse sono chiamate a svolgere. È infatti possibile istituire inchieste con valenza legislativa, finalizzate alla raccolta di dati e informazioni relativi alla legislazione, ovvero inchieste politiche o di controllo. Relativamente a quest'ultima categoria, nella storia repubblicana, diverse sono state le materie oggetto di inchiesta: dallo studio dei problemi relativi alla concorrenza dei mercati all'efficienza del servizio sanitario nazionale. Talune commissioni, data la loro rilevanza, sono state rese "permanenti", perché statuite con legge, ovvero la loro durata ha attraversato diverse legislature come nel caso ad es. della Commissione antimafia. Attualmente sono state istituite al Senato la Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali e la Commissione di inchiesta sul fenomeno delle intimidazioni nei confronti degli amministratori locali.

riguarda l'iniziativa – nei confronti della quale ha assunto una posizione particolarmente dominante –, sia per quanto riguarda il ricorso ai decreti-legge, alla delega legislativa e alla questione di fiducia. Le Camere sembrano esser diventate uno strumento meramente correttivo della volontà del Governo, prediligendo il ricorso alle procedure preposte all'ottenimento di informazioni, dati e notizie.

Nel momento in cui questo saggio viene completato si sta procedendo ad una importante riforma dell'architettura costituzionale attraverso il disegno di legge costituzionale A.C. 2613, arrivato oramai ad una fase avanzata del suo iter di approvazione, poiché pendente al Senato per la seconda lettura dallo scorso 13 marzo[365].

Tra i suoi intenti, la riforma aspira ad una razionalizzazione della forma di governo, al fine di evitare che il Senato continui a rappresentare una mera copia della Camera dei Deputati.

Innanzitutto, il disegno di riforma si pone l'obiettivo di modificare l'articolo 55 della Costituzione, nell'ottica di superare il bicameralismo perfettamente paritario – attraverso una nuova configurazione del Senato della Repubblica, che diverrebbe l'organo rappresentativo delle istituzioni territoriali (cfr. *supra* cap. 3) –, attribuendo alla sola Camera dei Deputati, peraltro la sola Camera politica, la titolarità del rapporto di fiducia con il Governo, divenendone dunque l'unica interlocutrice[366].

In tal modo si realizzerebbe uno spostamento del baricentro politico e il Senato – nei cui confronti il progetto di revisione opera una vera e propria *deminutio* – verrebbe slegato dal rapporto fiduciario, perdendo tra l'altro il potere d'indirizzo politico e di controllo nei confronti del Governo, che sarebbero dunque attribuiti all'Assemblea di Montecitorio. Verosimilmente, il Senato diverrebbe un'Assemblea prevalentemente consultiva e sprovvista di poteri decisionali, consentendo – al tempo stesso – al Governo di non essere più condizionato dalla compresenza di maggioranze diverse e rafforzandone le prerogative

[365] Il disegno di legge di origine governativa – approvato in prima lettura presso il Senato nella seduta dell'8 agosto 2014 –, dopo esser stato sottoposto ad una serie di modifiche durante l'iter, è stato approvato dalla Camera dei Deputati il 10 marzo 2015. A onor del vero, l'impianto riformatore del testo *ivi* esaminato riprende molti punti contenuti nella Relazione presentata dalla Commissione dei 35 esperti nel settembre del 2013, finalizzata a risolvere gli aspetti più patologici e conflittuali del sistema attualmente in vigore. In realtà, in passato numerosi sono stati i tentativi di riforma che si sono succeduti nell'arco degli ultimi trent'anni, dalle proposte avanzate dalla Commissione parlamentare per le riforme istituzionali presieduta dall'On. Aldo Bozzi del 1983 alla predetta Commissione dei trentacinque esperti. Appare dunque evidente come oramai le questioni dibattute sono da tempo note e su di esse oramai si è addensata una certa convergenza di intenti, sia per quanto riguarda la riflessione costituzionalistica, sia per quanto riguarda l'opinione pubblica. Inoltre, nel gennaio 2014 il Gruppo di lavoro costituito alla Camera ha presentato uno schema di riforma regolamentare adottato come testo base dalla Giunta per il Regolamento, finalizzato ad incidere sui poteri e sugli strumenti di indirizzo e controllo, sia nell'ottica di una semplificazione e razionalizzazione, sia in ragione di un adeguamento e di una rivitalizzazione degli strumenti finora trattati. Verosimilmente, nel momento in cui la riforma costituzionale dovesse entrare in vigore, si procederà ad una riforma sostanziale dei Regolamenti e non si esclude la possibilità di una revisione degli strumenti stessi. A prescindere da ció, appare doveroso sottolineare che il Senato ha dato vita negli ultimi anni ad un processo di rinnovamento genetico endogeno per quanto riguarda la proprie attività.

[366] Sebbene la dottrina costituzionalistica italiana abbia sostenuto in passato che la forma differenziata di bicameralismo risultasse impura e, per tali ragioni, ha preferito adottare il modello perfettamente paritario, in realtà gli ordinamenti contemporanei hanno dimostrato l'esatto contrario. Difatti, la tipologia di bicameralismo tuttora vigente in Italia, eccezion fatta per il Belgio e la Svizzera, risulta essere un vero e propri *unicum* nel quadro comparato. Gli stati con forma di governo parlamentare hanno un Parlamento monocamerale, ovvero un bicameralismo differenziato, dove la seconda camera si trova in una posizione subalterna rispetto alla prima, in quanto non è intestataria del rapporto fiduciario e ha poteri legislativi ridotti.

grazie alla fiducia monocamerale.

Sarebbe opportuno non sottovalutare un'ulteriore questione: qualora la riforma entrasse in vigore, ci troveremmo dinnanzi ad un Senato che se da un lato non vota la fiducia, dall'altro non può essere nemmeno sottoposto a scioglimento anticipato[367].

Inoltre, la riforma prevede l'introduzione di un nuovo quinto comma all'art. 55 Cost., mediante il quale si attribuisce espressamente al Senato – nonché alla Camera –, oltre alla rappresentanza delle istituzioni territoriali, il concorso, nei casi e secondo le modalità stabilite dalla Costituzione, alla funzione legislativa (cfr. *supra.* Cap. 4); il concorso all'esercizio di funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica e tra questi ultimi e l'Unione europea – inizialmente espunto dal testo risultante dalle modifiche approvate dal Senato –; la partecipazione alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea; il concorso alla valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni; il concorso alla verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato ed il concorso all'espressione dei pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge[368].

In ragione della nuova formulazione dell'art. 55 Cost., si è reso altresì necessario apportare modifiche alle previsioni sancite dall'art. 94 Cost. che nella formulazione vigente fanno riferimento ad entrambe le Camere. Di conseguenza, l'art. 25 del disegno di riforma specifica che il Governo deve avere la fiducia della Camera dei Deputati (co.1), che è accordata o revocata mediante mozione motivata e votata per appello nominale (co.2).

Al fine di ottenere la fiducia, il Governo si presenta dinnanzi alla Camera dei deputati entro dieci giorni dalla sua formazione (co.3).

L'art. 25 precisa altresì che il voto contrario della Camera dei deputati su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni e che la mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno un decimo dei componenti della Camera dei Deputati, ribadendo il limite alla discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione. Appare evidente come il Senato sia stato necessariamente escluso dall'intera formulazione dell'articolo[369].

In linea generale, i rischi più volte evidenziati potrebbero essere principalmente due: se

---

[367] Il potere di scioglimento anticipato previsto dalla riforma potrebbe essere esercitato nei confronti della sola Camera dei Deputati, anche in considerazione del fatto che il Senato diverrebbe un organo a rinnovo parziale.(Cfr. art.24 D.d.l.).

[368] In realtà, durante l'iter di approvazione, il testo del quinto comma è stato sottoposto ad una serie di modifiche, passando dal riconoscimento di competenze esclusive alla semplice partecipazione o concorso del Senato. È stato ritenuto opportuno specificare che tali competenze spettano anche alla Camera, in considerazione della titolarità della funzione di indirizzo politico. Di conseguenza, è stato specificato che il Senato "concorre" alle funzioni di valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni, nonché di verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato, oltre che – come già previsto dal testo – alla funzione legislativa ed all'espressione dei pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge, partecipando altresì alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea. Proprio in relazione a quest'ultima funzione, sono state tenute in considerazione le osservazioni della XIV Commissione che aveva manifestato perplessità rispetto all'originaria formulazione che attribuiva solo al Senato le funzioni di raccordo tra l'Unione europea, lo Stato e gli enti territoriali e il potere di partecipare alla formazione e attuazione di normativa e politiche europee perché avrebbe potuto generare un'errata considerazione dell'organo. La nuova dizione, infatti, estende la competenza nella fase di formazione della normativa e delle politiche dell'UE alla Camera e, per quanto riguarda i settori di competenza delle regioni e degli enti territoriale, al Senato.

[369] L'indirizzo politico è menzionato anche nell'articolo 95 Cost., dove si prevede che spetti al Presidente del Consiglio dei ministri mantenere l'unità di indirizzo politico e amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri.

da un lato l'introduzione di una differenza sostanziale tra i due rami del Legislativo potrebbe portare ad una situazione in cui gli stessi prendano decisioni confliggenti, anziché concorrere al raggiungimento dei medesimi risultati; dall'altro potrebbe essere altrettanto rischioso istituire un Senato che svolge mere funzioni di ratifica[370].

Quello che ispira fortemente la riforma e che emerge preponderante è la volontà di garantire e privilegiare una assoluta continuità tra i Governi e le rispettive maggioranze parlamentari, riducendo gli ostacoli politici derivanti dal meccanismo della doppia fiducia che, a seguito dell'entrata in vigore della legge elettorale del 2005, ha portato alla compresenza di maggioranze diverse. In tal modo verrebbe conferito al Governo un potere enorme rispetto a quel ramo del Parlamento dove si troverebbe ad avere a disposizione una maggioranza netta e concreta, in ragione della nuova legge elettorale approvata in via definitiva il 4 maggio u.s.

Come previsto dalla riforma, oltre ad essere escluso dal rapporto fiduciario, il Senato perderebbe altresì il potere di indirizzo politico e di controllo nei confronti dell'operato del Governo, che vengono affidati alla sola Camera dei deputati, compreso il potere di decidere in ultima istanza sui provvedimenti legislativi necessari per dare attuazione al programma di governo.[371] La *ratio* di siffatta scelta trova ragion d'essere nella nuova configurazione della seconda Camera che diverrebbe un'Assemblea rappresentativa delle istituzioni territoriali – non più elettiva –, centro di decisione e gestione degli interessi delle autonomie territoriali.

Di conseguenza, anche il primo comma dell'art. 82 Cost. viene novellato dal D.d.l. 2613: sebbene rimanga in capo ad entrambe le Assemblee la possibilità di istituire commissioni d'inchiesta, la novità sta nell'aver limitato l'ambito di competenza dei collegi inquirenti del Senato, che dovranno riguardare esclusivamente materie di pubblico interesse concernenti le autonomie territoriali[372].

Per quanto attiene invece al secondo comma, questo rimane formalmente invariato rispetto alla formulazione vigente, in virtù del fatto che ciascuna Camera può nominare fra i propri componenti una commissione e che le commissioni d'inchiesta procedono alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria. Solamente per la Camera si stabilisce che la commissione di inchiesta debba essere formata in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi.

In conclusione, parte della dottrina ravvisa, nel combinato delle modifiche sinora analizzate, una marginalizzazione della seconda Camera, ridotta ad "un'ambigua assemblea sub-costituzionale"[373].

Qualora la riforma dovesse entrare in vigore, appare evidente che del Senato rimarrebbe

[370] Ad alcuni autori la domanda è dunque sorta spontanea: non sarebbe stato meglio passare da un monocameralismo "di facciata" ad un monocameralismo *de facto*? Tra tutti, cfr. E. CHELI, *Ma questo è vero bicameralismo?,* in Osservatoriosullefonti.it, fasc. 2/2014 e A. MORRONE, *Gli istituti di garanzia: le elezioni del Presidente della Repubblica e dei giudici Costituzionali,* in Quaderni di Pisa, Atti del Seminario *La riforma della costituzione: aspetti e problemi specifici*¸ Roma 24 novembre 2014.

[371] D'altronde le funzioni spettanti al Parlamento sono strettamente connesse le une con le altre: difatti l'attività di controllo influisce sull'attività di indirizzo ed entrambe, con l'obiettivo di definire una chiara cornice strategica per gli interventi legislativi, si ripercuotono sulla legislazione.

[372] Il testo dell'art. 16 del D.d.l. 2613 è stato modificato durante l'esame presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera, in quanto nella sua formulazione originaria il potere di deliberare l'istituzione di commissioni di inchiesta era stato limitato sola Camera politica.

[373] Cfr. U. DE SIERVO, *Il regionalismo in alcune disposizioni del disegno di lgge di revisione costituzionale n.1429,* in Osservatoriosullefonti.it, fasc. 2/2014, cit. p. 5.

un Assemblea prettamente consultiva, cui sarebbero espressamente attribuite: l'esercizio di funzioni di raccordo tra l'Unione europea, lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica; mentre le funzioni di indirizzo politico, il rapporto di fiducia con il governo, la funzione legislativa e quella di controllo dell'operato del governo si concentrano nella sola Camera dei deputati, che conserva tutte le sue prerogative e caratteristiche strutturali attuali.

5.5 *L'elezione di alcuni organi costituzionali e di rilevanza costituzionale.*

Al Parlamento è attribuita altresì la funzione elettorale, in virtù della quale ad esso spetta l'elezione e il potere di nomina di quegli organi che costituiscono il sistema di garanzie costituzionali, poste a tutela del necessario equilibrio tra principio di maggioranza e principio di rigidità.

5.5.1 *Il Presidente della Repubblica.*

L'Italia, così come altri ordinamenti, è rappresentata nella sua unità nazionale dal Capo dello Stato, organo *super partes*, monocratico e con funzioni di garanzia e arbitrato.

Vista l'importanza assoluta che questa carica riveste sia all'interno della nostra forma di governo parlamentare, sia a livello internazionale, la *ratio* del meccanismo di elezione scelto in sede di Assemblea costituente è stata quella di assicurare il massimo grado di garanzia per evitare che particolari contingenze potessero portare ad una concreta instabilità politica.[374]

Il Capo dello Stato, dunque, è eletto da un collegio elettorale formato da tutti i Deputati e i Senatori in carica, cui si aggiungono i 58 delegati designati dai rispettivi Consigli regionali – e quindi dal Parlamento riunito in seduta comune[375] –, di modo tale che sia garantita la rappresentanza delle minoranze – tre delegati per ogni regione, eccezion fatta per la Valle d'Aosta che ne ha soltanto uno – (art. 83 commi 1 e 2 Cost.). Proprio la partecipazione dei delegati regionali, che assicura la rappresentanza delle autonomie, consente un effettivo allargamento della base di legittimazione, in ragione del ruolo che il Presidente stesso è chiamato a rivestire[376]. Qualora le Camere fossero sciolte, ovvero mancassero meno di tre

[374] In sede costituente venne proposta innanzitutto l'elezione diretta da parte del corpo elettorale (proposta Tosato), soluzione prediletta nei sistemi presidenziali, ma che venne scartata per i forti timori paventati in relazione ad un eccessivo potere conferito ad un organo che non è politicamente responsabile di fronte al Parlamento. L'emendamento, inizialmente presentato ed in seguito non approvato, prevedeva che "*Il Presidente della Repubblica* fosse *eletto a suffragio universale e diretto*". Contestualmente venne avanzata l'ipotesi di riservare l'elezione del Capo dello Stato ai soli membri del Parlamento, ma anche questa venne scartata perché avrebbe potuto portare ad un'eccessiva subordinazione del ruolo del Presidente nei confronti dello stesso Parlamento. Cfr. Atti dell'Assemblea, Seduta antimeridiana del 22 ottobre 1947, p. 1427.

[375] Le Camere riunite in seduta comune – nei casi tassativamente previsti dalla Costituzione – danno vita ad un organo complesso e distinto, ossia il Parlamento in seduta comune. Quando tale organo viene convocato, esso è presieduto dal Presidente della Camera dei Deputati, si riunisce presso l'Aula di Montecitorio e il Regolamento applicato alle sedute è quello della Camera. Cfr. P. CARETTI – U. DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, pp. 191 e ss. Parte della dottrina ravvisa nel Parlamento in seduta comune un organo costituzionale a sé stante e non "*una procedura straordinaria di funzionamento degli organi preesistenti, cioè della Camera e del Senato*". Cfr. C. RUINI, *Come si è formata la Costituzione*, cit. in M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Parlamento*, in Enc. Del Dir., vol. XXI.

[376] A. BARBERA – C. FUSARO, *Corso di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2012, cit. p. 295. Già in sede costituente, Mortati aveva manifestato talune perplessità, considerando i rappresentanti regionali troppo lontani dalla base elettorale per potersi fare portatori delle sue istanze, avanzando quindi l'ipotesi di una integrazione basata sulla

mesi alla loro cessazione, l'elezione dovrebbe aver luogo entro quindici giorni dalla riunione delle nuove Camere (art. 85 Cost.).

Relativamente alle procedure[377], la Costituzione dispone che il quorum necessario per l'elezione – che deve avvenire a scrutinio segreto – debba raggiungere la maggioranza dei due terzi dell'Assemblea per i primi tre scrutinii, mentre dalla quarta votazione occorre comunque la maggioranza assoluta. Tale previsione trova giustificazione in relazione alla necessità di assicurare al Presidente *quid pluris* di legittimazione politica che vada oltre la mera maggioranza di governo.

Dunque, il principale movente sotteso alla lunga durata del mandato presidenziale – sette anni – sancito dalla Costituzione all'art. 85 co.1 Cost., è stato quello di svincolarlo da eventuali legami politici con l'organo chiamato ad eleggerlo[378].

5.5.2. *L'elezione del Presidente della Repubblica nel D.d.l. 2613*

Il disegno di riforma all'esame del Senato si pone l'obiettivo di novellare altresì uno degli aspetti più delicati degli equilibri costituzionali, ossia l'elezione del Capo dello Stato, disciplinata dall'art. 83 della Costituzione. Nello specifico, l'art. 21 del D.d.l. cost. – e di riflesso anche l'art. 22 recante modifiche al vigente art.85 –[379], nell'escludere la partecipazione dei delegati regionali all'elezione, abroga il secondo comma della disposizione vigente. Tale modifica si è resa necessaria in ragione della composizione del nuovo Senato, che vedrà la partecipazione dei rappresentanti delle istituzioni territoriali.

A seguito delle modifiche approvate dall'Assemblea della Camera, è stato inoltre rivisto il quorum per l'elezione del Capo dello Stato, prevedendo la maggioranza dei due terzi dei

---

rappresentanza di categorie. Inoltre, per sottolineare il ruolo importante che il Capo dello Stato riveste all'interno dell'ordinamento italiano, appare doveroso richiamare l'illustre dottrina che lo ha definito "*custode della Costituzione (...) reggitore dello Stato nei momenti di crisi"*. Cfr. C. ESPOSITO, *Capo dello Stato*, EdD, VI, Milano, 1960, p. 237. In realtà, al momento dell'elezione di Gronchi (1955), Segni (1962) e Saragat (1964) si è proceduto ad una deroga della II Disposizione transitoria e finale della Costituzione, in virtù del fatto che parteciparono solamente i delegati delle Regioni a statuto speciale esistenti al momento dell'elezione presidenziale.

[377] Come sancito dalla Costituzione, non tutti possono essere chiamati a rivestire tale carica, ma è necessaria la compresenza dei tre requisiti previsti dall'art. 84 co. 1 Cost., ovverosia l'aver compiuto il cinquantesimo anno di età, avere la cittadinanza italiana e godere dei diritti civili e politici.

[378] La durata in carica pari a sette anni è stata mutuata dal sistema francese, in particolar modo dalle leggi costituzionali del 1875 per il Presidente della III Repubblica. È opportuno altresì ricordare che, inizialmente, il mandato presidenziale avrebbe dovuto superare sia quello della Camera dei Deputati (pari a cinque anni), sia quello della Senato (fissato a sei). La volontà di differenziare la durata delle cariche di tutti gli organi emerse durante la fase conclusiva della Costituente. In particolar modo, per quanto riguarda il mandato del Senato, la *ratio* di tale scelta trovò ragion d'essere nella rottura del compromesso avvenuta nell'aprile del 1947, in quanto l'obiettivo primario non fu tanto quello di razionalizzare la forma di governo garantendo la governabilità, quanto piuttosto quello di assicurare la democraticità del sistema, la massima rappresentatività dell'istituzione parlamentare e la sua centralità nel sistema istituzionale, anche in virtù degli esiti imprevedibili ed incerti delle competizioni elettorali successive, arrivando dunque ad un "*garantismo eccessivo...tutti e due per eccesso di paura l'uno dell'altro*". Per un approfondimento, cfr. G. DOSSETTI, *A colloquio con Dossetti e Lazzati : intervista di Leopoldo Elia e Pietro Scoppola, 19 novembre 1984*, Il Mulino, Bologna, 2003.

[379] L'art. 85 verrebbe dunque modificato sia in ragione dell'eliminazione del riferimento ai delegati regionali, sia per quanto riguarda il compito di convocare il Parlamento in seduta comune, che spetterebbe al Presidente del Senato, quando il Presidente della Camera esercita le funzioni del Presidente della Repubblica, nel caso in cui questi non possa adempierle. In linea con le modifiche apportate, viene novellato altresì l'art. 86 Cost. relativo alle funzioni di supplenza, che non sarebbero più attribuite al Presidente del Senato, bensì al Presidente della Camera.

componenti fino al terzo scrutinio, la maggioranza dei tre quinti dalla quarta votazione e infine la maggioranza dei tre quinti dei votanti dal settimo scrutinio, rispetto a quelli attualmente vigenti[380].

In realtà, il sistema dei quorum è stato opportunamente modificato durante l'esame in sede referente alla Camera, al fine di assicurare il più possibile il ruolo di garante spettante al Presidente della Repubblica e di tenerlo al riparo dalle contingenti logiche maggioritarie. Parte della dottrina ha espresso non pochi timori riguardo due specifiche considerazioni: da un lato, per quanto riguarda la partecipazione dei nuovi Senatori all'elezione del Capo dello Stato, dal momento che qualora questi fossero chiamati a rappresentare il proprio ente di provenienza, ciò non significa che sarebbero slegati dalle forze politiche cui appartengono; dall'altro in considerazione di una penalizzazione derivante dalla riduzione del numero dei Senatori chiamati a comporre il collegio[381], che rafforzerebbe oltremodo il peso dell'Assemblea politica a discapito dell'altro ramo del Parlamento. Proprio quest'ultimo elemento genera ulteriori perplessità nell'ottica di una sproporzione, o meglio uno sbilanciamento degli equilibri in *favor* della Camera dei Deputati che, a prescindere dal quorum e grazie ad una maggioranza solida e coesa, potrebbe essere in grado di eleggere da sola il Capo dello Stato.

Ad opinione di chi scrive, attribuire il monopolio dell'elezione del Presidente della Repubblica alla sola Camera politica potrebbe ingenerare conseguenze di ordine costituzionale sul sistema di pesi e contrappesi, con una snaturalizzazione del ruolo di garanzia che ad esso spetta e sulla stessa legittimazione[382]. Tali considerazioni non potranno comunque prescindere dalla nuova legge elettorale di recente approvazione, in ragione dello stretto collegamento che lega indissolubilmente quest'ultima alle le modalità di elezione degli organi costituzionali di garanzia.

5.5.3 *I 5 Giudici della Corte Costituzionale e gli 8 membri del Consiglio Superiore della Magistratura.*

La Costituzione coinvolge il Parlamento riunito in seduta comune anche per quanto

[380] Tali novità sono intercorse a seguito dell'approvazione dell'emendamento presentato dall'On. Rosato in sede di *plenum*. Il testo risultante dalle modifiche approvate in prima lettura dal Senato, invece, prevedeva che fosse necessaria la maggioranza dei due terzi fino al terzo scrutinio, mentre sarebbero state sufficienti la maggioranza dei tre quinti dal quarto scrutinio e la maggioranza assoluta dal nono. Non sono mancate proposte finalizzate ad estendere il collegio attraverso il coinvolgimento del corpo elettorale – passando dunque ad un'elezione diretta – qualora non si riuscisse ad eleggere il Capo dello Stato dopo un certo numero di votazioni a maggioranza qualificata. Proprio in ragione dell'eliminazione dei delegati regionali, sono state avanzate ulteriori proposte relative al coinvolgimento dei parlamentari europei eletti in Italia. Cfr. le posizioni di G. CALDERISI, V. LIPPOLIS e N. LUPO, *Audizione nell'ambito dell'esame dei progetti di legge costituzionale C. 14 cost. d'iniziativa popolare ed abbinate, in materia di revisione della parte seconda della Costituzione*, 15-16 ottobre 2014.

[381] Dalle modifiche apportate dalla riforma, in particolar modo relative alla drastica riduzione del numero dei Senatori e all'eliminazione dei 58 delegati regionali, il nuovo collegio sarebbe così composto: 630 deputati, 95 senatori, fino a 5 senatori di nomina presidenziale e i due senatori a vita, per un totale di 732 membri *contra* gli attuali 1008.

[382] "*Le conseguenze sono di tutta evidenza in ordine al ruolo che la figura presidenziale verrebbe così ad assumere, con l'alternativa fra una sua maggiore politicizzazione (…) e un suo marcato depotenziamento rispetto al Presidente del Consiglio, quest'ultimo provvisto di una legittimazione democratica più immediata*". Cfr. R. TARCHI, *Il disegno di legge di riforma costituzionale n. 1429 del 2014. Osservazioni sparse di carattere procedurale e sostanziale*, in *Osservatoriosullefonti.it*, in. 2/2014, cit., p. 7.

riguarda il procedimento di formazione di organi costituzionali o di rilevanza costituzionale, quali la Consulta e il Consiglio Superiore della Magistratura.

Per quanto riguarda la Corte Costituzionale, l'art. 135 Cost. sancisce che tale organo sia composto da 15 giudici, di cui un terzo di nomina parlamentare[383], un terzo di nomina presidenziale e un terzo nominati dalle supreme magistrature ordinaria e amministrativa[384].

La struttura della Corte è perciò contraddistinta dalla diversa estrazione dei giudici costituzionali e rappresenta il frutto di una scelta precisa del Costituente, posta in essere con l'obiettivo di operare una mediazione fra due diverse posizioni: quella di coloro che proponevano una composizione maggiormente politicizzata e quelli che, al contrario, intendevano stabilire un più stretto collegamento fra la Corte stessa e la Magistratura.

I giudici devono essere scelti tra i magistrati anche a riposo delle giurisdizioni superiori, ordinaria e amministrativa, tra i professori ordinari di Università esperti in discipline giuridiche e gli avvocati che esercitano la professione da almeno vent'anni (art. 135 co. 2 Cost.). Il loro mandato dura nove anni e, una volta esaurito, cessano dalla carica e dall'esercizio delle loro funzioni.

Le modalità di elezione dei giudici di nomina parlamentare sancite dalla legge costituzionale 22 novembre 1967, n. 2 richiedono la maggioranza dei due terzi dei componenti dell'Assemblea per le prime tre votazioni e dei tre quinti dei componenti per gli scrutinii successivi. Il quorum risulta essere particolarmente alto in relazione al fatto che si rende necessario il raggiungimento di un ampio consenso, al fine di evitare che la composizione della Corte possa essere eccessivamente partitica.

In realtà, negli anni si è andata consolidando una regola convenzionale in base alla quale la loro designazione è riservata ai vari partiti presenti in seno al Parlamento "sulla base dei

[383] La scelta fatta dai Costituenti – durante i lavori della II Sottocommissione – di contraddistinguere la Consulta mediante una diversa composizione rappresenta il frutto di una mediazione fra diverse posizioni antagoniste: da un lato la proposta dell'On. Conti che propose di affiancare giudici di nomina parlamentare a giudici eletti dalla Corte di Cassazione e dal Consiglio di Stato; dall'altro l'ipotesi avanzata dall'On. Calamandrei, ossia quella di far eleggere i giudici dalla Corte di Cassazione e dalla sola Camera dei Deputati; o ancora, la proposta dell'On. Leone che avanzò l'ipotesi di una composizione mista formata da tre magistrati, due professori universitari e quattro cittadini in possesso dei requisiti per poter essere eletti in Parlamento; o infine, la proposta Patricolo, ossia di procedere ad un'elezione popolare diretta di tre magistrati di Cassazione, un magistrato della Corte dei Conti, cinque professori universitari e cinque avvocati con almeno vent'anni di esercizio della professione. Durante i lavori del *plenum* vennero ridiscusse molte delle posizioni concordate e si giunse ad un diverso compromesso: prevalsero da un lato l'ipotesi di procedere ad una composizione politicizzata, dall'altro di stabilire un più stretto collegamento fra la Corte stessa e la magistratura Cfr. A. PIZZORUSSO, *Art.135*, in Commentario alla Costituzione, Bologna-Roma, 1981, pp. 147 e ss.

[384] L'atto di nomina dei giudici presidenziali avviene tramite decreto e, sebbene sia controfirmato dal Presidente del Consiglio dei Ministri, è un atto formalmente e sostanzialmente presidenziale. La controfirma, dunque, rappresenta una mera certificazione di regolarità del procedimento. Per il restante terzo, invece, i giudici sono nominati dalle supreme magistrature ordinaria e amministrative: tre eletti dai magistrati della Corte di Cassazione, uno da quelli del Consiglio di Stato e uno da quelli della Corte dei Conti. In quest'ultimo caso, è richiesta la maggioranza assoluta dei voti dei componenti del collegio che, se non raggiunta, viene abbassata alla maggioranza relativa nel ballottaggio tra i candidati che abbiano raggiunto il maggior numero dei voti. Tali modalità di elezione sono disciplinate dalla legge n. 87/1953 e dalla legge cost. n. 2/1967. Si ricorda inoltre che, qualora la Corte fosse chiamata ad esercitare la sua competenza in materia penale nei casi di alto tradimento e attentato alla Costituzione del Capo dello Stato, la composizione della Consulta verrebbe estesa a 16 giudici non togati, estratti a sorte dalla lista di persone nominate dal Parlamento in seduta comune. Cfr. G.L. CONTI, *Art. 135*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO (a cura di), Commentario alla Costituzione, Utet giuridica, Torino, 2006, pp. 2621 e ss.

rapporti di forza che le rispettive rappresentanze esprimono"[385]. Tale convenzione è andata affievolendosi a partire dal 1992, ossia da quando gli accordi tra i partiti sono stati sempre più difficili da raggiungere, costringendo troppo spesso la Corte ad operare in carenza di organico[386]. Ad oggi il sistema sembra essersi assestato sul compromesso per cui due giudici sono indicati dall'opposizione e tre dalla maggioranza.

Relativamente al Consiglio Superiore della Magistratura, organo garante della autonomia e indipendenza della magistratura ordinaria, l'art. 104 della Costituzione dispone che sia il Parlamento ad eleggere un terzo dei suoi componenti[387], scelti tra i professori ordinari di università esperti in discipline giuridiche e gli avvocati che esercitano la professione da almeno quindici anni[388].

La disposizione costituzionale è integrata a livello ordinario dalla legge 28 marzo 2002, n. 44 – recante modifiche alla legge 24 marzo 1958, n. 195 sulla costituzione e sul funzionamento del CSM – mediante la quale è stato fissato a 8 il numero dei componenti di nomina parlamentare (su un totale di 24)[389] eletti a scrutinio segreto e con la maggioranza dei tre quinti dei componenti dell'Assemblea per i primi due scrutinii, mentre dal terzo scrutinio è sufficiente la maggioranza dei tre quinti. La durata in carica dei membri è pari a quattro anni e, una volta trascorsi, l'attività del Consiglio è prorogata fino all'insediamento del nuovo, la cui elezione deve aver luogo entro tre mesi dalla scadenza di quello precedente.

5.5.4 *Le prospettive di riforma nel D.d.l. "Renzi-Boschi".*

Sebbene il disegno di legge attualmente in discussione al Senato non si ponga l'obiettivo di novellare l'art. 104 della Cost., che rimarrebbe dunque confermato nella sua attuale formulazione, pur tenendo in considerazione che la riduzione del numero dei Senatori comporterebbe un concreto spostamento degli equilibri numerici; di contro, l'art. 135 viene sottoposto a modifica.

---

[385] P. CARETTI – U. DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit. p. 383.

[386] Sebbene per i giudici costituzionali non esista l'istituto della *prorogatio* – inizialmente disposto in via regolamentare –, l'attività della Corte non risulta essere limitata in quanto per poter funzionare necessita della presenza di 11 giudici. Per un approfondimento, cfr. E. CHELI, *Il giudice delle leggi : la Corte Costituzionale nella dinamica dei poteri*, Il Mulino, Bologna, 1996.

[387] Inoltre, l'art. 104 sancisce che CSM sia composto da tre membri di diritto, ossia il Presidente della Repubblica – chiamato a presiedere l'organo –, il Presidente della Corte di Cassazione e il Procuratore generale presso la Corte di Cassazione. Ai membri de facto e ai membri laici, si aggiungono i cd. membri togati ossia i giudici eletti da tutti i magistrati ordinari tra gli appartenenti alle varie categorie. L'elezione dei componenti togati avviene mediante un sistema maggioritario in un collegio unico nazionale per ciascuna delle categorie di magistrati da eleggere ed è fondato su candidature individuali, presentate da un numero di magistrati non inferiore a venticinque e non superiore a cinquanta. La stessa Costituzione prevede che il mandato dei componenti elettivi sia pari a quattro anni e che gli stessi non siano immediatamente rieleggibili. Tra i componenti laici, il Consiglio deve eleggere un Vice Presidente, che è chiamato a presiedere l'Assemblea plenaria in assenza del Presidente della Repubblica o per delega di quest'ultimo. Per un approfondimento, cfr. S. FRANZONI, *I giudici del Consiglio superiore della magistratura*, Giappichelli, Torino, 2014.

[388] Sebbene durante i lavori dell'Assemblea Costituente venne inizialmente approvato un emendamento che prevedeva che i membri del Consiglio fossero scelti al di fuori del Parlamento, in sede di coordinamento finale l'On. Ruini evidenziò l'opportunità di sostenere l'incompatibilità tra le cariche piuttosto che sancire l'ineleggibilità del parlamentare. Cfr. V. DI CIOLO – L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e della pratica*, pp. 851 e ss.

[389] La legge 44/2002 ha avuto il compito di ridurre da 30 a 24 il numero dei membri elettivi del Consiglio.

Nello specifico, l'art. 37 del D.d.l. cost., nel testo risultante dalle modifiche approvate dal Senato in prima lettura, aveva inizialmente previsto che i giudici della Corte costituzionale non sarebbero stati più eletti dal Parlamento in seduta comune, ma disgiuntamente, nella misura di tre dalla Camera (Assemblea rappresentante la Nazione) e due eletti dal Senato (Camera rappresentativa delle Regioni). La ragione di tale modifica ha trovato ragion d'essere in relazione ad una specifica considerazione riservata ai giudici di nomina senatoriale, ossia quella di "voce delle Regioni". In realtà, dietro l'ipotetica possibilità di attribuire al Senato il potere di procedere in autonomia alla nomina di due giudici costituzionali si celerebbe il serio pericolo di dar vita ad una sorta di corporativizzazione delle nomine, perché i giudici diverrebbero espressione di interessi specifici o ristretti. In tal modo si potrebbero generare concreti conflitti in seno alla Corte stessa, appesantita da due tipologie di interessi posti agli antipodi: da un lato quelli statali, dall'altro quelli regionali. Sarebbe opportuno rammentare il ruolo spettante in capo ai giudici costituzionali, proprio in considerazione della funzione che essi sono chiamati a svolgere, ossia quello di garanti della superiore legalità costituzionale, di "voce dell'intera Repubblica", in virtù del fatto che rappresentano alcuna istanza territoriale[390].

Inoltre, in considerazione del fatto che la riforma si pone l'obiettivo di delineare la seconda Camera come organo rappresentativo delle istituzioni territoriali, sarebbero concreti i rischi di un coinvolgimento diretto della Consulta sia per quanto riguarda i conflitti di attribuzione, sia relativamente alle questioni di legittimità costituzionale che essa, per sua natura, è invece chiamata a dirimere.

La disposizione *ivi* trattata è stata ulteriormente sottoposta a modifica nel corso dell'esame in sede referente presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera, che ha disposto che l'elezione dei giudici ritorni alla competenza del Parlamento riunito in seduta comune, anche per scongiurare il rischio di un'eccessiva politicizzazione.

Sebbene non sia possibile prevedere con assoluta certezza quali possano essere gli sviluppi nel caso in cui la riforma entrasse in vigore, è opportuno però sottolineare che il rapporto numerico delle due Camere (630 Deputati contro 100 Senatori) dovrebbe rendere marginale il contributo della seconda Camera anche per quanto riguarda l'elezione dei giudici costituzionali.[391]

---

[390] Cfr. V. LIPPOLIS, Audizione presso la Commissione Affari, seduta 15 ottobre 2014, cit. consultabile on line sul sito della Camera dei Deputati http://www.camera.it/. Nel corso delle audizioni tenutesi presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati, le posizioni emerse sono state particolarmente differenti. Ad es. il Prof. Lupo ha proposto di assegnare al Senato l'elezione di tutti e cinque i giudici costituzionali, in relazione al fatto che: *"in Senato non c'è un chiaro cleavage tra maggioranza e opposizione, ma c'è la rappresentanza delle autonomie (...) ha senso che in seno alla Corte costituzionale ci sia una competenza da parte regionale."* Cfr. Resoconto stenografico, Commissione Affari Costituzionali, seduta giovedì 16 ottobre 2014, consultabile on line sul sito della Camera dei Deputati http://www.camera.it/ Di contro, il Prof. Cheli: *"un'ulteriore scelta che non va esente da critica è quella che viene a distinguere l'elezione dei giudici costituzionali tra Camera e Senato (...)* perché *si corre anche il rischio di aprire la strada a forme di condizionamento da parte delle Regioni verso una componente della Corte costituzionale rappresentata dai due giudici eletti dal Senato".* Cfr. E. CHELI, *Ma questo è vero bicameralismo?*, in Osservatoriosullefonti.it, fasc. 2/2014, cit. p. 3.

[391] L'articolo 37 interviene a modificare altresì il settimo comma dell'art.135, nella parte in cui si fa riferimento ai requisiti dei cosiddetti "giudici aggregati". Difatti, nel caso in cui venga formulata un'accusa nei confronti del Presidente della Repubblica, sono chiamati ad intervenire ulteriori sedici giudici estratti a sorte da un elenco di cittadini redatto dal Parlamento. I cittadini estratti devono essere in possesso dei requisiti per l'eleggibilità a Deputato e non più a Senatore, in relazione al fatto che il Senato, qualora la riforma dovesse entrare in vigore, diverrebbe un organo rappresentativo delle istituzioni territoriali e, dunque, eletto tramite un'elezione di secondo grado.

BIBLIOGRAFIA

P. AIMO, *Bicameralismo e Regioni. La Camera delle autonomie: nascita e tramonto di un'idea. La genesi del Senato alla Costituente*, Edizioni di Comunità, Milano, 1977

A. ALGOSTINO, *In tema di riforme costituzionali. Brevi note sulla proposta di riduzione del numero dei parlamentari*, Rivista AIC, n. 2/2012

G. AZZARITI, *Composizione e funzioni dell'organo*, Democrazia e diritto, n. 1/2014

A. BARBERA, Dalla Costituzione di Mortati alla Costituzione della Repubblica, Introduzione al volume "Una e indivisibile", Milano, 2007

A. BARBERA, *Fra governo parlamentare e governo assembleare: dallo Statuto Alberino alla Costituzione repubblicana*, in *Quaderni Costituzionali*, Il Mulino, Bologna, 2011

A. BARBERA, *Note sul Disegno di legge costituzionale n.1429 (Riforma del Bicameralismo e del Titolo V), Audizione presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato*, 27 maggio 2014

A. BARBERA, *Oltre il bicameralismo*, in Democrazie e diritto, n. 3/1981

A. BARBERA – C. FUSARO, *Corso di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2012

G. BECCACCINI, *La questione di fiducia*, Giuffré, Milano,1974

C. BERGONZINI, *I precedenti nel sistema delle fonti parlamentari: un problema di metodo?*, in *Osservatorio sulle fonti*, Giappichelli, Torino, 2012

F. BERTOLINI, *La riforma della Camera delle autonomie territoriali fra rappresentanza politica e rappresentanza territoriale*, in Un Senato delle autonomie per l'Italia federale, Atti del convegno tenutosi a Roma, il 20 febbraio 2003, Napoli, ESI, 2003

R. BIN, *Coerenze e incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale: considerazioni e proposte*, in Forum Costituzionale, 2014

R. BIN, *Riforma costituzionale e regioni: ancora troppi equivoci*, in Forum Costituzionale, 3 gennaio 2015

R. BIN – G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2014

R. BIN – I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono della Camera delle Regioni*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2006

E. BINDI, *Alcune riflessioni sulla riforma costituzionale: dal disegno di legge governativo al testo approvato in prima lettura al Senato*, in Osservatorio sulle fonti, fasc. 2 del 2014

G. BOCCACCINI, *Sistema politico e regolamenti parlamentari*, Giuffrè Editore, Milano, 1980

G. BRUNELLI, *Memoria sui progetti di legge costituzionale A.C. 2613 ed ABB., in materia di revisione della parte seconda della Costituzione*, in Rivista AIC, novembre 2014

P. BONETTI, *Art. 73*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti, vol. II (Artt. 55-100), Torino, UTET, 2006

G. BUCCI, *Parlamentarismo senza parlamento: a proposito dell'attacco al bicameralismo perfetto*, in La riforma della Costituzione: aspetti e problemi specifici, Atti del Seminario dell'Associazione "Gruppo di Pisa", Roma, 24 novembre 2014, in www.gruppodipisa.it

I. BUCCISANO, *Le interrogazioni e le interpellanze parlamentari*, Giuffrè, Milano, 1969

Camera dei Deputati, Giunta per il Regolamento, *Parere della Giunta per il Regolamento sulla possibilità che le Commissioni procedano all'audizione informale dei soggetti designati a nomine governative e sulle forme di pubblicità delle riunioni delle Commissioni*

dedicate ad audizioni informali¸ 26 giugno 2013 http://www.camera.it/leg17/593?conosce-relacamera=306
G. BUSIA, Art. 82, in R. BIFULCO, A. CELOTTO (a cura di), Commentario alla Costituzione, Utet giuridica, Torino
G. BURDEAU, *Traité de Science politique*, tomo VII, L.G.D.J. Paris, 1973
P. CALAMANDREI, *Cenni introduttivi sulla costituente ed i suoi lavori*, in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, diretto da CALAMANDREI e LEVI, G. Barbera Editore, Firenze, 1950
P. CALAMANDREI, *La funzione parlamentare sotto il fascism,* in *Il centenario del Parlamento.* 8 maggio 1848 - 8 maggio 1948, Roma, 1948
P. CALANDRA, *Il bicameralismo "snellito" della Commissione Bozzi*, in Quaderni costituzionali, 1984
R. CALVANO, *La decretazione d'urgenza nella stagione delle larghe intese*, in Rivista AIC, fasc. 2 del 2014
CAMERA DEI DEPUTATI – SERVIZIO STUDI, Modificazione di articoli della Parte seconda della Costituzione P.d.l. cost. 553 e abb.-A. Documentazione per l'Assemblea, Dossier di documentazione del Servizio Studi, n. 150/2, 19 ottobre 2007.
CAMERA DEI DEPUTATI – SERVIZIO STUDI – DIPARTIMENTO ISTITUZIONI, Il bicameralismo nei progetti di riforma costituzionale-Legislature IX–XVI, in Camera dei Deputati – XVII Legislatura – Dossier di documentazione. Documentazioni e ricerche n.26, 11 giugno 2013.
CAMERA DEI DEPUTATI, SERVIZIO BIBLIOTECA, *L'indirizzo politico nella dottrina giuridica italiana,* Roma, Camera dei Deputati, 2014
M. CAMMELLI, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, in Le Regioni, 2001; ID., I raccordi tra i livelli essenziali, in Istituzioni del federalismo, 2001
G. CANALE, *Alcune preliminari considerazioni critiche sulla riforma costituzionale del Governo Renzi e sul nuovo Senato della Repubblica*, in Amministrazione Italiana, n.4/2014.
P. CARETTI, *Funzionalità del Parlamento e proposte di riforme*, in *Democrazia e diritto,* 1981
P. CARETTI – U. DE SIERVO, *Diritto costituzionale e pubblico*, Giappichelli, Torino, 2012
M. CARDUCCI, Art. 94 in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), Commentario alla Costituzione, Utet giuridica, Torino, 2006
L. CARLASSARE, *Fonti del diritto, rottura delle regole, indebolimento della democrazia*, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quaderno n. 10, Giappichelli, Torino, 2000
L. CARLASSARE, *Un bicameralismo discutibile*, in Il Parlamento, L. Violante (a cura di), Einaudi, Torino, 2001
L. CASTELLI, *Il Senato delle autonomie: ragioni, modelli, vicende*, Cedam, Padova, 2010
P. COLOMBO, *Con lealtà di Re e con affetto di Padre, Torino, 4 marzo 1848: la concessione dello Statuto albertino,* il Mulino, Bologna, 2003
L. CARLASSARE, *Un bicameralismo discutibile,* in L. Violante (a cura di) *Il Parlamento. Storia D'Italia. Annali 17,* Einaudi, Torino, 2001
S. CECCANTI, *La forma di governo parlamentare in trasformazione,* Il Mulino, Bologna,

1997
A. CELOTTO – M. D'AMICO, *Diritto Parlamentare, e Materiali*, Zanichelli, Bologna, 2009
E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico,* Milano, 1968
E. CHELI, voce *Bicameralismo*, in Digesto delle discipline pubblicistiche, Utet, Torino, vol. 2, 1987
E. CHELI, *La centralità parlamentare, sviluppo e decadenza di un modello*, in Quaderni Costituzionali, 1981
E. CHELI – V. SPAZIANTE, *Il Consiglio dei ministri e la sua presidenza : dal disegno alla prassi*, Edizioni di Comunità, Milano, 1977
O. CHESSA, *La teoria costituzionale dopo lo "stato dei partiti",* in Diritto e Storia, n.4/2005
C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano,* Giuffrè, Milano, 1974
P. CIARLO – G. PITRUZZELLA, in Approfondimenti, Commissione per le riforme costituzionali, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2013
G.F. CIAURRO, *Fiducia parlamentare,* in Enc. Giur., Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma, vol. XIV, 1989
L. CIAURRO, *Verso una nuova codificazione delle regole parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, Giappichelli, Torino, 2009
S.M. CICCONETTI, *Diritto Parlamentare*, Seconda edizione aggiornata, Giappichelli, Torino, 2010
I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, Jovene, Napoli, 2010
F. CLEMENTI, *Non un Senato "federale", ma un Senato "federatore". Prime note sul disegno di legge di riforma costituzionale del Governo Renzi*, in Confronticostituzionali.eu, 22 aprile 2014
P. COLAPIETRO, *Governo,* in S. Mangiameli (a cura di) Dizionario sistematico di diritto costituzionale, Il Sole 24 ore, Milano
P. COLOMBO, *Con lealtà di Re e con affetto di Padre, Torino, 4 marzo 1848: la concessione dello Statuto albertino*, il Mulino, Bologna, 2003
G.L. CONTI, Art. 135, in R. BIFULCO, A. CELOTTO (a cura di), Commentario alla Costituzione, Utet giuridica, Torino, 2006
V.COZZOLI, *La funzione unificante dei Presidenti nell'organizzazione delle Camere*, in Studi pisani sul Parlamento II, a cura di E. ROSSI, Plus-Pisa University Press, Pisa, 2008
V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale,* vol. II (Le fonti normative), V ed., Padova, Cedam, 1984
V. CRISAFULLI, *Per una Costituzione democratica*, "*Rinascita*", 1946
S. CURREI, *La procedura di revisione dei regolamenti parlamentari*, Cedam, Padova, 1995
S. CURREI, *Riforme dei regolamenti parlamentari e forma di governo*, in *Osservatorio sulle fonti*, Giappichelli, Torino, 2009
S. D'ALBERGO, *Cultura giuridica, stato democratico e fascismo*, in AA.VV., Per una analisi del neofascismo, in Quaderni di Democrazia e Diritto n.1/1975
S. D'ALBERGO, *La funzione costituente del "Partito nuovo",* in A. HÖBEL E M. ALBERTARO (a cura di), Novant'anni dopo Livorno. Il Pci nella storia d'Italia, Editori Riuniti, Roma, 2014

A. D'ANDREA, *Autonomia costituzionale delle camere e principio di legalità*, Giuffrè, Milano, 2004
A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in ID, Le Regioni dopo il big bang: Il viaggio continua, Giuffrè, Milano, 2005
F. DAL CANTO, *Intervento,* in Osservatorio sulle fonti, fasc. 2 del 2014
C. DE FIORES, *Prospettive di riforma del bicameralismo in Italia*, in *Politica del diritto*, dicembre 2007
E. DE MARCO, *Costituzione materiale e divisione dei poteri* in A. CATELANI – S. LABRIOLA (a cura di), *La costituzione materiale*, Giuffrè, Milano, 1999
G. C. DE MARTIN, *La funzione amministrativa tra Regioni ed enti locali*, in Diritto Pubblico, n.3/2005
G. C. DE MARTIN, *La valorizzazione delle autonomie locali tra attuazione della sussidiarietà e vincoli di sistema*, in Scritti in onore di Michele Scudiero, Jovene, Napoli, 2008, vol. 2
G. C. DE MARTIN, *La via italiana al federalismo,* in Studi in onore di Pierfrancesco Grossi, Giuffrè, Milano, 2009
G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 2013
C. DECARO, *I bicameralismi nell'Unione europea*, in C. DECARO. (a cura di), *Il bicameralismo in discussione: Regno Unito, Francia Italia. Profili comparati*, Luiss University Press, 2008
A. DESIDERI, *Storia e storiografia*, Casa editircie G.D'Anna, Firenze, 1997
V. DI CIOLO – CIAURRO, L., *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, Milano, 2013
G. DI COSIMO, *L'impatto delle riforme costituzionali ed elettorali sugli equilibri della forma di governo,* in Forumcostituzionali, 14 marzo 2015
R. DICKMANN, *Il Parlamento italiano,* Jovene, Napoli, 2011
R. DICKMANN, *Tramonto o rilegittimazione dell'autodichia delle camere? Nota a Corte cost., 5 maggio 2014, n. 120)*, in Federalismi.it, 2014
R. DICKMANN – S. STAIANO, *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo,* Giuffré, Milano, 2008
E. D'ORAZIO, *Fisiologia del parlamentarismo in Italia*, Torino, 1911
M. DOGLIANI, *I due volti alla rinuncia della politica*, in Critica marxista, n. 1/2008
G. DOSSETTI, *A colloquio con Dossetti e Lazzati : intervista di Leopoldo Elia e Pietro Scoppola, 19 novembre 1984*, Il Mulino, Bologna, 2003
G.FERRARA, *Bicameralismo e riforme del Parlamento*, in *Democrazia e diritto*, 1981
G. FERRAIUOLO, *La revisione del bicameralismo italiano: Un difficile cammino*, in Federalismi, 5 marzo 2008
T. E. FROSINI, *Federalismo e bicameralismo*, in Federalismi.it, 2003
V. FROSINI, *Istituzione,* in Novis. Digesto italiano, IX, Utet, Torino, 1971
F.FERRONI, *Il Senato come Camera di rappresentanza territoriale*, tesi di dottorato di Ricerca IUS/08 nel corso di dottorato in diritto costituzionale, Alma Mater Studiorum - Università di Bologna, 2011
L. ELIA, *Il dibattito sul bicameralismo,* in Nuova Antologia, 1990
L. ELIA, *La "stabilizzazione"del governo dalla Costituente ad oggi*, in Convegno: La Costituzione ieri e oggi, Roma, 9-10 gennaio 2008, consultabile on line http://www.astrid-

online.it/dossier--r/studi--ric/60-anni-de/elia.pdf
S. GALEOTTI, *Controlli costituzionali*, in Enc. Del Dir., vol. X
M. GALIZIA, *Fiducia parlamentare,* Enc. del Diritto, XVII
M. GALIZIA, *Rapporto di fiducia fra Parlamento e Governo*, Giuffré, Milano,1959
M. GALIZIA, *Studi sui rapporti tra parlamento e governo*, Giuffrè, Milano, 1972
M. GALIZIA, P. GROSSI, (a cura di), *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, Milano, Giuffré, 1990
G.GAMBALE, *L'organizzazione interna e le prerogative parlamentari nelle proposte di riforma dei regolamenti della Camera nella XVI legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti*, Giappichelli, Torino, 2009
E. GIANFRANCESCO, *Il ruolo dei Presidenti delle Camere tra soggetti politici e arbitri imparziali*, in E. GIANFRANCESCO, La riforma dei regolamenti parlamentari, in *Osservatorio sulle fonti*, Giappichelli, Torino, 2009
E. GIANFRANCESCO, *Parlamento e regolamenti parlamentari in epoca fascista*, in *Osservatorio sulle fonti*, Giappichelli, Torino, 2/2008
E. GIANFRANCESCO, *Un regolamento per il Senato dell'Italia unita,* Rielaborazione dell'intervento svolto al convegno "*Il Senato dell'Italia Unita*" organizzato dal Senato della Repubblica, Roma, 18 gennaio 2011, in Amministrazione in Cammino, 2011
E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, Roma, 2007
M. S. GIANNINI, *Senato e Camera: un giuoco di specchi*, in Mondo Operaio, 1948
L. GIANNITI – N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino, 2008
T.F. GIUPPONI, *La Corte e la sindacabilità "indireta" dei regolamenti parlamentari: il caso dell'autodichia,* in Quaderni Costituzionali, Il Mulino, Bologna, 2014
E. GRIGLIO, *La revisione del regolamento della camera: un timido tentativo di ripensare gli strumenti di indirizzo e controllo*, in *Osservatorio sulle fonti*, Giappichelli, Torino, 2014
M. C. GRISOLIA, *Ancora qualche osservazione sugli istituti di garanzia,* in Osservatorio sulle Fonti, fasc. 3 del 2014
M. HAURIOU, *Teoria dell'istituzione e della* fondazione, Milano, 1967
A. IACOVELLO, *Il coinvolgimento del Senato nell'iter di formazione delle leggi. Il D.D.L. di riforma costituzionale come modificato dalla Camera dei deputati il 10 marzo 2015*, in www. issirfa.cnr.it, 19 marzo 2015
R. IBRIDO, *L'uso dei precedenti da parte dei presidneti d'assemblea: il metodo storico/casistico di interpretazione del diritto parlamentare*, in *Osservatorio sulle fonti*, Giappichelli, Torino, 2012
C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1982
S. LIETO, *Sullo stato di avanzamento della riforma del bicameralismo*, in Rivista AIC, n. 4 del 2014
S. LIETO – P. PASQUINO, *Note sulla seconda Camera*, in Forum di Quaderni Costituzionali, 4/2014
V. LIPPOLIS, *Il Bicameralismo e la singolarità del caso italiano*, in Rassegna parlamentare n.54/2012
V. LIPPOLIS, *Osservazioni sulla riforma del bicameralismo paritario*, in Amministrazione in cammino, 2014
J.LOCKE, *Due Trattati sul Governo* (trad. ital. a cura di PAREYSON dell'originale inglese

Two treatises of Government), Unione tipograficoeditrice torinese, Torino, 1982
M. LUCIANI, *Approfondimenti della Commissione per le riforme costituzionali*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2013
M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON – F. BIONDI (a cura di), Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica, Giuffré, Milano, 2001
M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo oggi*, in Rivista AIC, n.2/2014
N. LUPO, *Art. 70*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti, vol. II (Artt. 55-100), Torino, UTET, 2006
N. LUPO, *Il procedimento legislativo parlamentare dal 1996 ad oggi: ovvero, del fallimento di una "rivitalizzazione*", in P. CARETTI, (a cura di), Osservatorio sulle fonti 2006, le fonti statali: lo sviluppo di un decennio, Torino, Giappichelli, 2006
N. LUPO, *Presidente di assemblea*, in Dig. disc. pubbl. aggiorn., Torino, 2010
A. MACHIAVELLO, *Il problema del bicameralismo e le origini del Senato. Il dibattito in Assemblea costituente* in *Protagonisti e momenti del dibattito costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 1980
M. MANETTI, *La lunga marcia verso la sindacabilità del procedimento legislativo*, in *Quaderni Costituzionali*, Il Mulino, Bologna, 2008
M. MANETTI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, contributo al convegno A.I.C., Decisioni conflitti controlli. Procedure costituzionali e sistema politico, Parma 29-30 Ottobre, 2010
A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, Milano, 1973
A.MANZELLA, *Art. 68*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della costituzione*, Zanichelli – Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1986
A. MANZELLA, *Il parlamento*, il Mulino, Bologna, III ed., 2003
A. MANZELLA, *La riforma del bicameralismo e la camera delle autonomie,* in Osservatorio Costituzionale, giugno 2013
T. MARTINES, Art. 56-58, in G. Branca (a cura di), Commentario della Costituzione, Zanichelli, Bologna; ID, Soc. Ed. del Foro italiano, Roma, 1984, vol. 1: artt.55-63.
T. MARTINES, *Diritto Costituzionale*, Giuffré, Milano, 2011
T. MARTINES, *Il Senato eletto "a base regionale"*, Le Camere, in G. Branca (a cura di), Commentario breve alla Costituzione italiana, Bologna-Roma, 1984
T.MARTINES, *La natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, Tipografia del Libro, Pavia, 1952
T.MARTINES, *Opere – Fonti del diritto e Giustizia costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2000
P. MASSA, *Parlamento,* in Dizionario Diritto Pubblico, 2006
A. MASSAI, *Dentro il Parlamento.Come funzionano le Camere*, Il Sole 24 Ore, Milano, 1992
A. MASTROMARINO, *Il Consiglio delle autonomie locali nella prospettiva dell'azione legislativa regionale*, in Quaderni regionali, n. 3/2012
A. MASTROMARINO, *Modificare, superare, abolire. Quale bicameralismo per l'Italia delle riforme?* in Costituzionalismo.it, n.1/2014
S. MATTARELLA, *Il bicameralismo*, in Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, n.4/1983
M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Parlamento, II. Diritto Costituzionale, A) Principi generali e*

funzioni, in Enc. Dir., XXXI, Milano, 1981
M.L. MAZZONI HONORATI, Diritto parlamentare, Giappichelli, Torino, 2005
S. MERLINI, *Quattro passi fra le nuvole (rileggendo gli atti dell'assemblea costituente sul problema della elettività del senato della Repubblica),* Osservatoriosullefonti.it, fasc. 2/2014
V. F. MODUGNO, voce *Istituzione*, in Enciclopedia del Diritto, XXXIII, Milano, 1973
R. MORETTI, *Attività informative di ispezione, di indirizzo e di controllo,* in T. MARTINES, *Diritto parlamentare*, Giuffré, Milano, 2011
A. MORRONE, *Gli istituti di garanzia: le elezioni del Presidente della Repubblica e dei giudici Costituzionali*, in Quaderni di Pisa, Atti del Seminario *La riforma della costituzione: aspetti e problemi specifici*¸Roma 24 novembre 2014
C. MORTATI, *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, in Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi, Giuffrè, Milano, 1952
C. MORTATI, *Costituzione della Repubblica Italiana*, Enciclopedia del Diritto, 1962
C. MORTATI, *Discorso all'Assemblea Costituente sul progetto di Costituzione della Repubblica italiana* (1947), in Id., Raccolta di scritti, Giuffrè, Milano, vol.I
C. MORTATI, *Il potere legislativo: unicameralismo o bicameralismo?*, in Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato, I, Giuffrè, Milano, 1972
C. MORTATI, *La costituente*, Darsena, Roma, 1945
C. MORTATI, *La seconda camera*, in *Cronache sociali*, 1947
C. MORTATI, *Le forme di Governo. Lezioni*, Cedam, Padova,1973
G. NEGRI, *Istituzioni e politica: Governi, Parlamento e magistrature nell'Italia Repubblicana*, Mondadori Education, Milano, 2000
M. OLIVETTI, *Alcune osservazioni sulla riforma del Senato e del Titolo V nel disegno di legge costituzionale n. 1429, approvato al Senato l'8 agosto 2014*, in Amministrazione in Cammino, 11 dicembre 2014
N. OCCHIOCUPO, *La "Camera delle Regioni"*, in *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale : scritti in onore di Costantino Mortati*, Giuffrè, Milano, 1977
M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Giuffrè, Milano, 1996
R. ORRU, *Art. 71*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti, vol. II (Artt. 55-100), Torino, UTET, 2006
A. PACE, *I rischi del nuovo Senato*, in Osservatorio AIC, marzo 2015
A. PACE, *Quei punti critici della riforma costituzionale*, Osservatorio Costituzionale, in Astrid, 2014
L. PALADIN, *Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo. Il caso italiano, Quaderni Costituzionali*, 2/1984
L. PALMA, voce *Senato*, Il Digesto italiano, Utet, Torino, Vol. 21, pt. 2, 1891-1896.
P. PASSAGLIA, *Art. 72*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti, vol. II (Artt. 55-100), Torino, UTET, 2006
A. PATRONI GRIFFI, *Il "Senato delle autonomie", un disegno in chiaroscuro*, in Confronti Costituzionali, 5 aprile 2014
L. PEGORARO – M. REPOSO, *Diritto costituzionale e pubblico*, Giappichelli, Torino, 2005
A. PERTICI, *La riforma del Senato*, in Osservatoriosullefonti.it, n. 2/2014

B. PEZZINI, *La riforma del bicameralismo*, Rivista AIC, n. 2/2014
D. PICCIONE, *Metodi interpretativi per il parlamentarismo (Per una prospettiva di evoluzione del metodo di studio del diritto parlamentare),* in *Giur. Cost,* 2007
PISANESCHI , *Brevi osservazioni sul potere di rinvio del Senato nel disegno di legge di revisione costituzionale,* in Osservatoriosullefonti.it, fasc. 2 del 2014
A. PIZZORUSSO, *Art.135, in* Commentario alla Costituzione, Bologna-Roma, 1981
S. PRISCO, *Come legiferare in materie eticamente "sensibili"*, in Confronti Costituzionali, 4 agosto 2014
S. PRISCO, *Una nuova stagione di proposte di revisione costituzionale: finale di partita? Scheda di prima lettura*, in Rassegna Astrid, 22 aprile 2014
G. PUCCINI, *La riforma del bicameralismo approvata dal Senato: alcuni problemi di compatibilità con i principi costituzionali*, in Osservatorio sulle Fonti, fasc. 2 del 2014
D. QUAGLIONI, *La sovranità nella Costituzione*, in C. Casonato (a cura di), Lezioni sui principi fondamentali della Costituzione, Torino, 2010
D. RAVENNA, *Note e spunti in materia parlamentare*, in Amministrazione in cammino, 2009
F. RESCIGNO, *Disfunzioni e prospettive di riforma del bicameralismo italiano: la Camera delle Regioni*, Giuffrè, Milano, 1996
G. U. RESCIGNO, *Sul referendum costituzionale del 25-26 giugno 2006*, in Diritto Pubblico, n.2/2006
A. RIDOLFI, *L'introduzione del "voto bloccato",* in Rivista AIC, aprile 2014
S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico: studi sul concetto, le fonti e i caratteri del diritto*, Firenze, 1977
S. ROMANO, *Sulla natura dei regolamenti delle camere parlamentari*, in, Scritti Minori, I, Giuffrè, Milano, 1950
E. ROSSI, *Chiamale, se vuoi, semplificazioni. Il procedimento legislativo nel disegno di legge costituzionale AC 2613*, in Osservatorio AIC, fasc. 3 del 2014
M. RUINI, *Il Parlamento e la sua riforma. La Costituzione nella sua applicazione*, Giuffrè, Milano, 1952
I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Jovene, Napoli, 2006
C. SALAZAR, *Il procedimento legislativo e il ruolo del nuovo Senato*, in www. issirfa.cnr.it, settembre 2014
SENATO – SERVIZIO STUDI, Riforma Costituzionale: Parlamento e Governo nel testo proposto dalla Commissione affari costituzionali del Senato (A. S. n. 24 e abbinati- A), Dossier n. 365, giugno 2012.
F.SGRO', *Aspetti e problemi attuali del Bicameralismo Italiano*, tesi di dottorato di Ricerca IUS/08 nel corso di dottorato in diritto Costituzionale, Università degli studi di Milano, a.a. 2009/2010
L. STURZO, *Crisi e rinnovamento dello Stato* (discorso tenuto a Firenze il 18 gennaio 1922), in *Riforma statale e indirizzi politici*, Firenze, 1923
G. TABELLINI, *Approfondimenti*, Commissione per le riforme costituzionali, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2013
R. TARCHI, *Il disegno di legge di riforma costituzionale n. 1429 del 2014. Osservazioni sparse di carattere procedurale e sostanziale*, in *Osservatoriosullefonti.it*, in. 2/2014

G. TARLI BARBIERI, *Alcune osservazioni sulla proposta di legge costituzionale ''Renzi - Boschi''*, in Osservatorio sulle Fonti, fasc. 2 del 2014
S. TOSI – A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1999
M. VILLONE, *Cinque domande su saggi e riforme*, in Costituzionalismo, n. 1/2013, 11 giugno 2013
G. ZAGREBELSKY, *Testo inviato alla Commissione Affari costituzionali del Senato*, 4 maggio 2014

II

La Spagna

di

Marco Cecili

Giulia De Magistris

Laura Galeotti

Gianluca Marolda

Fabio Masci

IL *SENADO* DOPO 37 ANNI DALL'ENTRATA IN VIGORE DELLA COSTITUZIONE SPAGNOLA. PROSPETTIVE DI RIFORMA

SOMMARIO: CAPITOLO I – L'EVOLUZIONE DELLA CAMERA ALTA NELLA STORIA COSTITUZIONALE SPAGNOLA: 1. ORIGINI DEL SISTEMA COSTITUZIONALE SPAGNOLO 2. IL SECOLO DELLE COSTITUZIONI 3. VERSO IL FRANCHISMO 4. TRANSIZIONE VERSO LA DEMOCRAZIA CAPITOLO II – LA COMPOSIZIONE DEL *SENADO* SPAGNOLO: UN IBRIDO DA RIFORMARE?: 1. IL PATTO POLITICO SULLA RAPPRESENTANZA DELLE *COMUNIDADES AUTÓNOMAS* IN SENO ALLA COSTITUENTE: UN COMPROMESSO PACIFICATORE 1.1 IL DETTATO DELL'ART. 69 ED I RAPPORTI TRA COSTITUZIONE E STATUTI DELLE COMUNITÀ AUTONOME 1.2 IL PRECEDENTE DELL'ART. 55 DEL PROGETTO DI COSTITUZIONE ITALIANA DELLA COMMISSIONE DEI 75 2. IL *SENADO* ALLA PROVA DEI FATTI: I DIBATTITI SULLA RIFORMA NEI GOVERNI AZNÀR E ZAPATERO 2.1 IL PROGETTO DI RIFORMA ZAPATERO DEL SENATO E IL PARERE N. 9/2006 DEL *CONSEJO DE ESTADO* 2.2 LA RIFORMA DELLO STATUTO DELLA CATALOGNA: UNA QUESTIONE PRODROMICA? 2.2.1 LA SENTENZA N. 31/2010 DEL *TRIBUNÀL CONSTITUCIONAL* 3. IL FUTURO DELLA *SEGUNDA CÀMERA* NEL CONTESTO DEL *FEDERALISING PROCESS* EUROPEO: QUALE VIA PER LA RIFORMA DELLA COMPOSIZIONE SENATORIALE ? CAPITOLO III – LE FONTI DEL BICAMERALISMO SPAGNOLO: 1. LA POSIZIONE DEL *SENADO* SPAGNOLO NEL SISTEMA DELLE FONTI: LA QUESTIONE DELLA NATURA DI CAMERA TERRITORIALE, FRA I PRINCIPI E LE NORME COSTITUZIONALI, LE FONTI LEGISLATIVE E LE NORME REGOLAMENTARI. 2. L'ORDINAMENTO REGOLAMENTARE DEL SENATO. L'AUTONOMIA NORMATIVA E ORGANIZZATIVA DEL SENATO DI FRONTE AL TRIBUNALE COSTITUZIONALE. CAPITOLO IV – LE FUNZIONI DEL *SENADO* SPAGNOLO: 1. LA FUNZIONE LEGISLATIVA IN GENERALE 1.1 L'INIZIATIVA LEGISLATIVA. I *PROYECTOS DE LEY* DEL GOVERNO E LE *PROPOSICIONES DE LEY* DI INIZIATIVA PARLAMENTARE, DELLE *COMUNIDADES AUTÓNOMAS* E DI INIZIATIVA POPOLARE 1.2 L'ESAME IN COMMISSIONE E L'ESAME IN ASSEMBLEA 1.3 LA SECONDA LETTURA AL SENATO E L'APPROVAZIONE DEFINITIVA DA PARTE DEL *CONGRESO DE LOS DIPUTADOS* 2. I PROCEDIMENTI LEGISLATIVI "SPECIALI": CENNI SULLA DELEGA IN COMMISSIONE E SUL PROCEDIMENTO A LETTURA UNICA IN ASSEMBLEA 2.1 LE LEGGI ORGANICHE 2.1.1 IL RAPPORTO TRA LEGGE ORGANICA E LEGGE ORDINARIA. LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE SULLE LEGGI "MISTE" E LA «*COLABORACIÓN ENTRE NORMAS*» 2.2 IL RUOLO DEL SENATO NEL PROCEDIMENTO DI BILANCIO TRA GOVERNO E *CORTES* 2.3 LE LEGGI DI MODIFICA DELLA COSTITUZIONE SPAGNOLA: "REVISIONE" E "RIFORMA" 3. LA LIMITAZIONE DEL RAPPORTO FIDUCIARIO AL *CONGRESO DE LOS DIPUTADOS* 3.1 CENNI SULLA SFIDUCIA COSTRUTTIVA, SULLA QUESTIONE DI FIDUCIA E SUL POTERE DI SCIOGLIMENTO DELLE CAMERE 4. LA FUNZIONE PARLAMENTARE DI INDIRIZZO E CONTROLLO. IN PARTICOLARE, LE COMMISSIONI DI INCHIESTA 5. CENNI SULLE FUNZIONI DEL SENATO DI INTEGRAZIONE E RELAZIONE CON ALTRI ORGANI COSTITUZIONALI. CONCLUSIONI – RIFLESSIONI CONCLUSIVE SULL'OPPORTUNITÀ DI UNA RIFORMA

CAPITOLO I
L'EVOLUZIONE DELLA CAMERA ALTA NELLA STORIA COSTITUZIONALE SPAGNOLA

di *Marco Cecili*

SOMMARIO: 1. Origini del sistema costituzionale spagnolo – 2. Il secolo delle Costituzioni – 3. Verso il Franchismo – 4. Transizione verso la democrazia

1. *Origini*

La storia di un Paese è indissolubilmente legata al suo sistema costituzionale, che di essa rappresenta il riflesso giuridico. Anche l'ordinamento spagnolo non sfugge a questo principio e trattando della seconda Camera, è necessario premettere che essa affonda le sue

radici proprio nella tradizione del costituzionalismo spagnolo[392].

Nel 1492 si realizzò la *reconquista*, con la cacciata da Granada dell'ultimo governante islamico della penisola iberica. Con questo importantissimo evento, oltre che con l'unificazione dei Regni di Castiglia e d'Aragona[393], si giunse alla formazione di un unico Regno per tutta la Spagna.

Sotto l'impero di Carlo V ci si rese conto che il nuovo Regno non riusciva ad amalgamarsi completamente, limitato nel complesso dalla prosecuzione del particolarismo dei precedenti regni, non superato neppure dalla fondazione e dall'organizzazione della nuova capitale a Madrid. L'istituzione di alcuni Consigli Regi Centrali non fu sufficiente per garantire decisioni omogenee, dirette a tutto il Regno, ma nel Regno di Spagna persistette l'impostazione di tipo feudale con pochi organi centrali, la pressoché inesistenza di un'amministrazione periferica, la presenza delle assemblee dei tre stati e una ridotta incidenza del Re sul territorio dello Stato anche dal punto di vista giudiziario. La legislazione era indirizzata specificatamente ai singoli territori piuttosto che all'unitarietà di tutti i domini. Si può dire che non esisteva un potere statale, e se c'era, allora era maggiormente ispirato alla continuità con il Medioevo che ad un'impostazione vicina all'età moderna[394].

Il passaggio verso uno Stato unitario avvenne lentamente e si concretizzò anche grazie all'ispirazione bonapartistica.

2. *Il secolo delle Costituzioni*

L'invasione di Napoleone nel 1808 produsse due conseguenze molto importanti: in primo luogo l'inizio della guerra d'indipendenza (1808-1814) e, *in secundis*, il definitivo superamento del precedente regime e quindi, l'inizio del costituzionalismo liberale[395].

La crisi causata dalla guerra determinò la convocazione dal 1810 delle *Cortes*[396], che si riunirono a Cadice e si impegnarono in importanti riforme, tra cui l'approvazione, dopo lunghe riflessioni, della Costituzione del 1812, la prima votata, in opposizione a quelle francesi.

La nuova Costituzione (c.d. di Cadice) è intrisa di principi liberali: la sovranità nazionale, che risiedeva "*essenzialmente nella Nazione*" (art. 3), che è obbligata «*a conservare e proteggere […] la libertà civile, la proprietà e gli altri diritti legittimi di tutte le persone che la compongono*» (art.4), la separazione dei poteri e l'idea di un Parlamento rappresentativo. Il sistema era unicamerale: Camera eletta dal popolo, a suffragio indiretto e titolare, con il Re, della funzione legislativa. Re, che deteneva il potere esecutivo, ma

---

[392] J.M. CASTELLÁ ANDREU, *The Spanish senate after 28 years of constitutional experience proposal for reform*, in J. LUTHER – P.PASSAGLIA – R. TARCHI (a cura di), A *world of second chambers*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 860.

[393] Il matrimonio fra Isabella d'Aragona e Ferdinando II di Castiglia (1469) porta ciascuno di essi a regnare sulle terre del proprio casato e dal 1479 si realizzò un'unificazione *de facto* dei regni. La penisola iberica sarebbe stata un solo regno dal 1512 con l'annessione del Regno di Navarra.

[394] V. G.S. PENE VIDARI, *Elementi di Storia del diritto medievale e moderno*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 168.

[395] R. SCARCIGLIA, D. DEL BEN, *La Spagna*, Il Mulino, Bologna, 2005, p. 22.

[396] Originariamente la parola *Cortes* indicava le riunioni dell'alto clero e dei nobili con il Re o il Consiglio Regio. Le *Cortes general*, invece, era un'assemblea delle *Cortes* capace di condizionare il Re sulla funzione legislativa. Cfr. M.R. RIPOLLÉS SERRANO, *Las Cortes general*, in M.I. ÁLZAREZ VÉLEZ (a cura di), *Lecciones de Derecho Constitucional*, Tirant de blanch, Valencia, 2008, p. 161.

perdendo il suo antico *status* di fonte di ogni potere. L'impostazione giacobina e rousseauiana per cui la sovranità popolare non doveva essere frammentata, fu seguita anche in Spagna, con un sistema parlamentare unicamerale, quello delle *Cortes*. Queste, peraltro, sembravano risentire dell'organizzazione anteriore alla Costituzione con sessioni fisse ed una deputazione fra una sessione e un'altra (artt. 157-160). Il sistema elettorale era piramidale, saliva dalle parrocchie alle province al Parlamento[397].

La Costituzione fu di breve durata. Dopo la guerra, il nuovo Re, Ferdinando VII, revocò tutti i cambiamenti liberali apportati dalle *Cortes,* per coordinare gli sforzi nazionali e resistere all'invasore francese. Egli ripristinò la monarchia assoluta, perseguì e mise a morte ogni persona sospettata di liberalismo e alterò le leggi di successione reale in favore di sua figlia Isabella II, avviando così un secolo di guerre civili contro i sostenitori del primo erede legale al trono. Il sistema di Cadice è stato rianimato durante il cosiddetto triennio costituzionale (1820-1823), ma si ebbe un nuovo ritorno all'assolutismo, che durò fino alla morte di Ferdinando VII nel 1833.

Dopo la morte di Fernando VII e in un clima di forti opposizioni, la Reggente Maria Cristina fu costretta a concedere una carta costituzionale, per evitare il ritorno al costituzionalismo del 1812. Fu concessa la Carta Reale del 1834 e si previde un sistema che si rivelò estremamente conservatore, anche per la presenza di una Camera di nomina regia[398] (la Tenuta di Pari), accanto all'*Estamento de procuradores del Reino* o Camera bassa.

Queste *Cortes* avevano funzioni legislative e di bilancio limitate. Nonostante tali limiti, la Carta ha permesso lo sviluppo della vita parlamentare, compreso il meccanismo della responsabilità ministeriale, che ha costretto i Ministri nominati dalla Corona a rispondere delle loro azioni dinanzi alle Camere. Il Senato aveva la composizione tipica delle camere alte ottocentesche e non aveva un numero limitato di senatori: vi erano le grandi famiglie nobiliari (es. i *grandes de Espana* e i *titulos de Castilla*) e l'alto clero, ma vi erano anche i grandi proprietari terrieri e i più potenti mercanti con una rendita superiore a 60000 reali che fossero stati precedentemente *procuratores* (deputati). Era possibile anche la nomina degli uomini di cultura, che grazie alla loro scienza avessero superato i 60000 reali.

Nel 1837, sotto il Regno di Isabella II, furono convocate nuove *Cortes* al fine di ripristinare la Costituzione del 1812, ma dopo aver abbandonato questo obiettivo, fu approvato un nuovo testo costituzionale, più piccolo e semplice rispetto ai precedenti, e riproduttivo ampiamente delle idee del Partito Progressista. Vi fu il riconoscimento della sovranità nazionale e l'inclusione di una timida tutela dei diritti. Le *Cortes* erano composte da due camere, il Senato e la Camera dei Rappresentanti. Il Senato, anche il questo caso, rappresentava l'area dei conservatori e dell'aristocratica. Il Senato, come disegnato, costituisce quasi un *unicum* rispetto ad altri sistemi coevi: si prevedeva un numero massimo di componenti (che dovevano essere i 3/5 rispetto ai deputati) e i senatori venivano nominati dal re, che doveva però sceglierli in una rosa di nomi definita dagli elettori dei distretti elettorali della Camera dei Rappresentanti[399].

---

[397] V. G.S. PENE VIDARI, *Lezioni e documenti su Costituzioni e codici*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 43.

[398] L'art. 2 del'*Estatuto Real* del 1834 sancisce che «*Las Cortes generales se compondrán de los Estamentos: el de Próceres del Reino y el de Procuradores del Reino*».

[399] Art. 13 della Costituzione del 1837: «*Los Senadores son nombrados por el Rey a propuesta, en lista triple, de los electores que en cada provincia nombran los Diputados a Cortes*». Per un approfondimento sulle norme di

Nel 1844 si tennero nuove elezioni e dopo il risultato favorevole ai conservatori, si decise di riformare la Costituzione del 1837. Ma, lungi dal modificare i punti critici di quest'ultima, si decise di sviluppare un testo, da cui scaturì la Costituzione del 1845. La carta rifletteva l'ideologia del partito moderato: si eliminò ogni riferimento al concetto di sovranità nazionale e il potere esecutivo tornò totalmente nelle mani del Re, eliminando la partecipazione delle *Cortes*, così come ogni riferimento ai diritti fondamentali. Il Senato tornò ad essere composto da personalità scelte solo dalla volontà del sovrano, mentre l'accesso al Congresso diventò più rigido. Le *Cortes* mantennero la loro autorità legislativa e di bilancio.

Il Senato nel 1849 ottenne il potere di costituire tribunale giudicante dei Ministri, dopo essere stati messi in stato accusa dal Congresso dei Deputati, per i reati commessi dai senatori stessi e per le azioni di chi si fosse macchiato di «*delitos graves contra la persona ó dignidad del Rey, ó contra la seguridad interior ó exterior del Estado*»[400].

Nel 1854 il partito progressista preparò una Costituzione molto simile a quella del 1837, ma il ritorno dei conservatori ne bloccò l'approvazione.

Nei decenni successivi, in un clima di instabilità di governo, il forte confronto fra partiti rimase. Ciò portò ad un colpo di Stato militare nel settembre 1868, che si concluse con l'esilio della Regina Isabella II e l'insediamento di un governo *ad interim*, cui seguirono elezioni con funzioni costituenti. Per la prima volta queste si tennero a suffragio universale maschile. Il testo risultante, la Costituzione del 1869, rifletteva gli ideali progressisti e democratici: si tornò a parlare del concetto di sovranità nazionale, vera base per le istituzioni rappresentative, e si inserì un decalogo di tutela di diritti, inclusa per la prima volta la libertà di religione. Le *Cortes* rimasero bicamerali: il Senato divenne elettivo, anche se i requisiti di elezione passiva restarono stringenti (es. essere stati già deputati o ministri, essere rettore di università oppure essere tra i maggiori pagatori di tasse della provincia)[401]. Il Congresso era eleggibile a suffragio universale e non aveva particolari limiti di elezione passiva. D'altra parte, anche se il Re manteneva i suoi poteri, fu dichiarata espressamente la responsabilità dei ministri di fronte al Parlamento. In entrambi i rami era riconosciuto il diritto di interpellanza e il diritto di censurare il governo o un singolo componente. Una delle prime decisioni che il nuovo regime dovette affrontare fu l'elezione di un monarca, avvenuta nel 1870, con la scelta di Amedeo di Savoia. I *proyectos de ley* riguardanti la finanza pubblica e l'esercito, dovevano essere presentate prima al Congresso che aveva l'ultima parola sui testi[402].

In un clima di instabilità politica, dovuta alla scissione del fronte progressista in monarchici e costituzionalisti, il Re fu costretto a rinunciare alla corona nel 1873 e subito fu instaurata la Repubblica. Il progetto di Costituzione, che, oltre alla forma repubblicana, configurava uno Stato federale, non si concretizzò per la forte instabilità, palesata dall'elezione di quattro presidenti in meno di un anno. In questa fase il Senato avrebbe dovuto rappresentare "gli stati che compongono la Nazione spagnola"[403]. Nella Costituzione erano previsti 17 "Stati regionali", titolari dei poteri non espressamente riservati alla

elettorato passivo e attivo, si veda la *ley electoral* del 20 Luglio 1837.

[400] *Ley* dell'11 maggio 1849, art. 1.

[401] *Ley electoral* del 23 giugno 1870, art.3.

[402] Articolo 50 della Costituzione del 1869.

[403] J.M. CASTELLÁ ANDREU, *The Spanish senate*, cit., p. 860.

Federazione. I cofini di questi "Stati regionali" erano stati basati sugli antichi territori dei regni iberici (es. Andalusia Alta, Andalusia Bassa, Aragona, Asturia, Navarra *etc*.) e potevano dotarsi di una propria Costituzione (art.93). La partecipazione degli Stati alla formazione della volontà generale era assicurata da un Senato composto da 4 rappresentanti per ciascuno Stata, indipendentemente dalla densità demografica (art.52).

Nel 1874 Si realizzò così un colpo di Stato, che si concluse con l'abolizione della Repubblica e la proclamazione di Alfonso XII come il nuovo Re. Si avviò un nuovo periodo di matrice conservatrice, sotto la guida di Canovas del Castillo, il *deus ex machina* del colpo di Stato e tutore del nuovo Re. Si approvò la Costituzione del 1876, che rimase in vigore fino al 1923. Si trattava di un testo breve, di ispirazione conservatrice, in cui si inserì il concetto di potere costituente condiviso tra il Re e la Nazione. Rimase, anche se depotenziato, un catalogo di diritti. Il Senato tornò ad avere un profilo aristocratico e fu composto da tre tipologie di senatori: di diritto (massimo 180), nominati dal Re e dalle corporazioni[404].

3. Verso il Franchismo

Dal 1876 il potere fu gestito in maniera alternata tra i due maggiori partiti, i conservatori e liberali, e questo portò ad una buona dose di stabilità. Tuttavia le istanze sociali del Paese furono estromesse dal circuito politico per colpa di brogli elettorali. La situazione degenerò e dal 1909 si tennero pesanti manifestazioni[405] e nel 1917 si tenne uno storico sciopero generale. Nel 1923 un nuovo colpo di Stato portò all'instaurazione della dittatura del generale Primo de Rivera, che Alfonso XIII accettò.

Le elezioni locali, nell'aprile 1931 furono una sorta di referendum contro la monarchia e il sistema politico allora vigente. Dichiarata la Repubblica, si approvò una nuova Costituzione, molto diversa dalle precedenti. I suoi principi erano: in primo luogo il carattere repubblicano e democratico dello Stato, espresso nella dichiarazione di origine popolare di tutti i poteri; in secondo luogo il secolarismo, con una netta separazione tra Stato e Chiesa; in terzo luogo lo stato solidale con decentramento politico, nel senso che era possibile riconoscere regioni autonome, e, infine, il riconoscimento dei diritti socio-economici fondamentali. A livello organizzativo, si stabilì una *Cortes* unicamerale, un Presidente della Repubblica e un governo con un Presidente sottoposto alla fiducia del Parlamento.

Si tennero tre elezioni democratiche, ma in un clima di forte polarizzazione e dopo un colpo di Stato si arrivò alla guerra civile che durò dal 1936 al 1939. Come noto al termine del conflitto salì al potere il Generalissimo Franco, che instaurò una dittatura personale, che durò fino alla sua morte nel 1975. Tale regime fu istituzionalizzato attraverso le *Leyes*

[404] Art. 20: «*El Senado se compone:*

Primero. De Senadores por derecho propio.

Segundo. De Senadores vitalicios nombrados por la Corona.

Tercero. De Senadores elegidos por las Corporaciones del Estado y mayores contribuyentes en la forma que determine la ley.

El número de los Senadores por derecho propio y vitalicio no podrá exceder de 180. Este número será el de los Senadores electivos. ».

[405] Nel 1909 avvenne la c.d «settimana tragica», che portò a quasi 160 vittime, dovute allo scontro tra il movimento operaio e l'esercito.

Fundamentales, che conferirono a Franco la più alta autorità. Le libertà, in particolare le politiche, non furono mai riconosciute, e quando lo erano, venivano subordinate ai principi del regime ed i partiti politici erano vietati. Non ci fu un vero e proprio Parlamento, dal momento che le *Cortes* avevano una composizione organica, basata sulle corporazioni[406]. A livello territoriale dominava un forte centralismo. Pur avendo optato per un sistema monocamerale, si istituzionalizzò con una Legge Organica del 1 gennaio 1967 il *Consejo Nacional* del Movimento, un organo consultivo del Capo dello Stato e del governo, che aveva l'attribuzione di una sorta di seconda lettura delle leggi riguardanti libertà e diritti riconosciuti dalle *Leyes Fundamentales*[407].

4. Transizione verso la democrazia

Alla morte del Generale Franco nel 1975, in Spagna si diffonde la domanda sociale di stabilire un nuovo sistema politico, costruito intorno all'idea di democrazia in stile occidentale, con il riconoscimento dei diritti e delle libertà, inserito in un'Europa politicamente decentrata. Questo il *background* della cosiddetta transizione verso la democrazia.

Questo passaggio avvenne nel rispetto della legalità franchista, ma con l'idea di una forte rottura con il passato e anche grazie al.Re Juan Carlos. Nel luglio del 1976 Adolfo Suarez fu nominato Primo Ministro e dopo aver ottenuto la fiducia della *Cortes* franchista, fece approvare la legge di riforma politica, che venne poi ratificata con un referendum nel dicembre 1976. Questa legge ha significato il crollo finale del sistema franchista e ha aperto alle libertà, soprattutto politiche, e portato alla convocazione delle prime elezioni libere dopo quasi quarantuno anni di regime**.** Si previde un sistema transitorio bicamerale con il Senato rappresentante delle "*entità*" territoriali. Le elezioni si svolsero nel mese di giugno del 1977 e portarono alla elezione della Camera dei Rappresentanti e del Senato, che decisero di elaborare immediatamente un nuovo impianto costituzionale. I lavori costituenti iniziarono nel luglio 1977. Il progetto costituzionale fu redatto dal Congresso (che aveva l'esclusiva dell'iniziativa), ma il Senato lo rielaborò notevolmente. Infine, si costituì una commissione mista di deputati e senatori che elaborò un testo da presentare alle Camere che lo approvarono. Il 6 dicembre 1978 si svolse il referendum che approvò la nuova Costituzione a larghissima maggioranza. Si arrivò così a configurare il Senato come una camera rappresentante delle autonomie appena istituite.

[406] Le analogie con la Camera dei Fasci e delle Corporazioni sono immediate.

[407] *Ley Organica de Estado*, art.21, comma 1, lettera c): «*Son fines del Consejo Nacional, como representación colegiada del Movimiento, los siguientes:* […] *c) Velar por el desarrollo y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas por las Leyes fundamentales y estimular la participación auténtica y eficaz de las entidades naturales y de la opinión pública en las tareas políticas*».

CAPITOLO II
LA COMPOSIZIONE DEL *SENADO* SPAGNOLO: UN IBRIDO DA RIFORMARE?

di *Gianluca Marolda*

SOMMARIO: 1. Il patto politico sulla rappresentanza delle *Comunidades Autónomas* in seno alla Costituente: un compromesso pacificatore – 1.1 Il dettato dell'art. 69 ed i rapporti tra Costituzione e Statuti delle Comunità Autonome - 1.2 Il precedente dell'art. 55 del Progetto di Costituzione italiana della Commissione dei 75 – 2. Il *Senado* alla prova dei fatti: i dibattiti sulla riforma nei Governi Aznàr e Zapatero – 2.1 Il progetto di riforma Zapatero del Senato e il parere n. 9/2006 del *Consejo de Estado* – 2.2 La riforma dello Statuto della Catalogna: una questione prodromica? – 2.2.1 La sentenza n. 31/2010 del *Tribunàl Constitucional* – 3. Il futuro della *Segunda Càmera* nel contesto del *federalising process* europeo: quale via per la riforma della composizione senatoriale?

1. *Il patto politico sulla rappresentanza delle* Comunidades Autónomas *in seno alla Costituente: un compromesso pacificatore*

Quando si parla di Seconda Camera in Spagna, è necessario tenere ben in considerazione la conformazione delle sua forma di Stato territoriale dopo la morte di Franco. Infatti, il nodo centrale per una riflessione attenta sul problema risiede proprio nella "rappresentanza" di quelle che sono le *Comunidades Autónomas*, vale a dire quegli enti territoriali che hanno da sempre caratterizzato i livelli di governo decentrati del territorio iberico e che con il regime franchista hanno visto perdere la loro identità politica. Sul piano giuridico, che rimane sempre in parallelo, se non susseguente ad esso, è altrettanto essenziale disquisire dell'autonomia "statutaria" delle Comunità Autonome: questa tipologia di fonte del diritto, grazie ad un dettato costituzionale non sempre limpido e frutto di vari tentennamenti politici, ha potuto e può far implementare il peso politico-istituzionale di ciascuna Comunità sul piano della composizione e della resa nei lavori del Senato, risultando quindi un fattore imprescindibile per un'attenta riflessione sul tema della Seconda Camera spagnola.

Detto ciò si può senz'altro partire da quella che fu l'Assemblea Costituente che dovette, infatti, *in primis* risolvere annosi nodi politico-istituzionali di cruciale importanza sul tema delle rappresentanze territoriali e partire dall'idea che fu quella di istituire una Seconda Camera, che compartecipasse al potere legislativo e che desse, infine, voce (in concorso con gli Statuti di ciascuna Comunità) e rappresentanza e funzioni di governo attive a dette esigenze nel perseguimento delle politiche pubbliche. Su questa base si innestò un dibattito, la cui risoluzione avrebbe comportato, per la estrema delicatezza delle istanze politiche in gioco, la nascita della futura forma di Stato spagnola[408]. In sintesi, si può affermare che la questione intorno al *Senado* in Spagna ruota tutta intorno al binomio tra la "rappresentanza" delle Comunità Autonome e il mantenimento di un'unità territoriale: è la premessa imprescindibile, da cui si deve partire.

Le criticità del dibattito emersero, però, sin da subito: fisiologica fu, infatti, la richiesta delle Comunità, soprattutto della Catalogna e dei Paesi Baschi, di ottenere una maggiore

[408] Si vedano in tal senso Ó. ALZAGA VILLAAMIL, *La Constituciòn española de 1978 – Art. 69*, Ediciones del Foro, Madrid, 2010, p. 480 e F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho Parlamentario Espanol*, Hart Publishing, Dyckinson, 2013.

autonomia dopo aver visto soffocare, sotto ogni punto di vista, le proprie istanze dal centralismo franchista. D'altro canto, si confermò ferma la volontà dei partiti nazionali, ma soprattutto dell'allora Re Juan Carlos I, di cercare di bilanciare le istanze autonomistiche in un contesto di Stato, che rimanesse comunque unitario: la fisiologica tendenza centrifuga post dittatura rischiò più volte di sfociare nel sangue e nel rischio di una nuova guerra civile e l'ideale per la Casa Reale fu di cercare di mediare "politicamente" in seno alla Costituente per evitare ben più nefaste degenerazioni. Per questa ragione, scaturì l'esigenza preliminare di sancire tra i principi fondamentali (*Titulo Preliminàr a la Constituciòn*), all'art. 2, assieme ai termini "*fondamenta*" e "*indisoluble",* che indicano la presupposta unità come postulato dello Stato spagnolo, la voce verbale "*reconoce*": quest'ultima sta ad indicare la "preesistenza" nell'unità territoriale e giuridica di entità "*nacionalidades y regiones*"[409] come componenti base della conformazione territoriale ed istituzionale iberica. Infatti, si può affermare che l'art. 2 rappresenta un principio fondamentale dell'ordinamento spagnolo e, quindi, da un lato insuscettibile di revisione costituzionale *in peius* (se non in senso migliorativo, quindi), ma d'altro canto, insita nella sua natura di principio, contiene una norma "programmatica" nel senso di indicare al Costituente di attuare questo contemperamento nella disciplina dell'organizzazione istituzionale del nuovo Stato monarchico spagnolo. Il risultato è rappresentato dall'art. 69 Cost. spagnola e, cioè, dalla previsione di una Seconda Camera "*de representaciòn territorial*"[410].

1.1 *Il dettato dell'art. 69 ed il rapporto tra Costituzione e Statuti delle Comunità Autonome*

L'art. 69 non ha, però, mai ottenuto all'interno della dottrina, ma soprattutto, delle forze politiche e delle Comunità Autonome, grande consenso. Ciò che, infatti, tenne insoddisfatti i livelli territoriali in Spagna fu il mancato coraggio delle compagini politiche costituenti di prevedere una Camera, che, effettivamente, fosse stata rappresentativa dei territori delle *Comunidades*. Venne, infatti, previsto un assetto, per così dire, "ibrido", dove le autonomie ebbero sì i propri rappresentanti ma dovettero, e tutt'ora devono, fare i conti con una maggioranza di senatori eletti su base "nazionale"; con il risultato per cui in quasi 40 anni di vigenza del testo costituzionale spagnolo la maggiore prospettiva di riforma nel dibattito è proprio quella del *Senado*, dove le Comunità lamentano oggi la scarsa resa della loro effettiva partecipazione agli indirizzi politici nazionali[411]. Lasciando queste considerazioni a

[409] V. *op cit*.; J. CASTELLÀ ANDREU, *The Spanish Senate of Constitutional esperience. Proposals for reform, in* J. LUTHER – P. PASSAGLIA – R. TARCHI (a cura di), *A world of secondo Chambers, Giuffrè, Milano, 2006*, p. 481 Assolutamente da non tralasciare è il duplice riferimento alle "nazionalità" e alle "regioni", dove la prima rappresenta una concessione fatta alle Comunità catalana e basca: distinzione che rende l'idea di come fosse difficile e sottoposto a lungo lavoro di intermediazione politica il confronto sul punto in Costituente.

[410] Le fazioni politiche dei Socialisti e dei Popolari raggiunsero, assieme ai partiti "nazionalisti" delle varie Comunità, l'accordo sul dettato programmatico grazie all'intermediazione e all'attività *di moral suasion* del Re Juan Carlos I, il quale seppe sapientemente ergersi a garante dell'unità nazionale spagnola in un contesto fortemente disgregato dopo il regime franchista. Il merito è nell'aver intuito che l'idea di Nazione unitaria in Spagna poteva costruirsi solo plasmandosi con le numerose Comunità territoriali, non trovandosi di fronte ad un effettivo Stato federale ma di fronte ad uno Stato ibrido sul piano territoriale. Tra le forze politiche nazionali, sin dal 1978 l'area socialista ha sempre espresso una tendenza incline ad una maggiore *devoluciòn* verso le Comunità, come testimonierà il caso dello Statuto della Catalogna del 2006.

[411] Autorevole dottrina ha, infatti, definito come «*catàrsis*» l'obiettivo di riforma del Senato per portare sul piano qualitativo il problema ad una migliore soluzione. Si veda in tal senso J. RUIZ RUIZ, *La catàrsis del Senado español,*

separata sede, è necessario discorrere sul piano descrittivo della composizione del Senato.

La Seconda Camera spagnola, secondo il dettato dell'art. 69, commi 2, 3 e 4, è costituita in percentuale da un 75% di senatori eletti su tutto il territorio nazionale nei collegi provinciali, per un numero di 4 senatori per le 34 province continentali, mentre quelle insulari maggiori (Gran Canaria, Maiorca e Tenerife) ne eleggono 3, 2 per Ceuta e Melilla, e solo 1 per le isole minori (Ibiza, Formentera, Minorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote e La Palma): il totale è di 208 senatori. Al comma 5, si disciplina, invece, l'elezione dei senatori delle Comunità Autonome. Il metodo è quello dell'elezione indiretta, dove elettore è l'Assemblea Legislativa della Comunità o, in sua assenza, l'Organo Collegiale Superiore di essa in conformità agli Statuti con l'obbligo di rispettare l'adeguata rappresentazione "proporzionale" dei rappresentanti in seno alla Comunità. La particolarità di maggior rilievo sta nel meccanismo a "geometria variabile": come base minima spetta un senatore a ciascuna Comunità con la variante che se ne può aggiungere uno per ogni milione di abitanti. Questo riparto privilegia il peso delle Comunità della Catalogna e della Castiglia, le quali, grazie alla densità di popolazione e al peso politico di Barcellona e Madrid possono vantare più seggi delle altre.

Il confronto dottrinale e politico su questo meccanismo indiretto è maggiormente serrato sulla modalità di elezione del senatore da parte dell'Assemblea Legislativa della Comunità, toccando due punti nodali: 1. La disciplina dello Statuto riguardo le modalità di elezione 2. Il rispetto della "*adecuada representaciòn proporcional*" della Comunità Autonoma stessa. Il rapporto tra questi due fattori venne risolto dal Tribunale Costituzionale spagnolo nel 1981 nel senso che la Costituzione assunse la dicitura sulla rappresentanza "*proporcionàl*" a parametro di costituzionalità delle norme degli Statuti sull'elezione del senatore o dei senatori di ciascuna Comunità. In sintesi, con tale interpretazione si ancorò la Comunità a rispettare l'opzione politica del sistema proporzionale affinché si potesse far evincere gli *hechos differenciales* (cioè, far emergere le differenziazioni in termini di popolazione e peso politico che variano da Comunità a Comunità) delle varie aree "nazionali e regionali" e, quindi, dare una proiezione più fedele della rappresentanza parlamentare della conformazione territoriale dello Stato iberico[412].

Lo Statuto può, quindi, disciplinare entro i limiti della Costituzione con il supremo limite della rappresentanza proporzionale, rimanendo competente nella disciplina anche per quanto concerne le cause di ineleggibilità ed incompatibilità e, infine, sul divieto di mandato imperativo[413]. Quest'ultimo è un profilo interessante, poiché inerisce un'altra grande questione, che è quella della composizione dei venturi gruppi parlamentari all'interno del Senato. Sul punto il diritto parlamentare spagnolo offre alcuni elementi di rilievo: i senatori eletti dalle Comunità non sono in astratto vincolati al loro ambito territoriale e confluiscono nel "gruppo politico di colore affine", ma dal 1982 il Regolamento parlamentare del Senato ha disposto la possibilità ad un minimo di 3 senatori di costituirsi in gruppi su base "territoriale" e non politica. *De facto*, non ha avuto molto seguito come opzione proprio per la natura troppo ibrida e scarsamente riproduttiva delle istanze territoriali delle Comunità, ma soprattutto per la mancata costituzione di un sistema politico

Instituto de Investigaciones Juridica, 2006.

[412] V. J. CASTELLA ANDREU, cit., p. 881, nonché CCS 04/07/1981.

[413] V. J. RUIZ RUIZ, *El bilateralismo como amenaza de la reforma constitucional del senado en sentido federal*, in S. BONFIGLIO, *Composizione e funzione delle Seconde Camere. Un'analisi comparata*, Cedam, Padova, 2008, p. 124.

di tipo regionale, che si facesse carico delle istanze politiche settoriali in seno al Senato (con la dovuta eccezione dei partiti indipendentisti baschi e catalani, che esulano dagli obiettivi accennati). Preferibile e fisiologica risultò e risulta tutt'ora l'opzione di inserirsi nei gruppi parlamentari sulla scala delle rappresentanze partitiche nazionali[414].

Un ulteriore aspetto che meriterebbe un breve cenno di trattazione è quello riguardante la durata dei due mandati: senatore e membro dell'Assemblea Legislativa della Comunità. Sul punto si aprì da subito un grande dibattito in seno alla Costituente, ma venne risolto nel senso di rimettere all'autonomia statutaria la scelta di decidere della cessazione del senatore dal mandato nell'Assemblea territoriale. Il punto non è assolutamente da sottovalutare, poiché, come per il caso dell'appartenenza ai gruppi parlamentari, esso è indicatore del continuo scontro tra i due fuochi della maggiore e minore autonomia dalle Comunità in confronto alla esigenza parallela di unità territoriale. In questo caso il bilanciamento tra le due istanze concerne l'intensità sul piano politico e giuridico del legame tra senatore e Comunità di appartenenza; infatti, i soli Statuti della Galizia e dell'Andalusia, regioni molto importanti sul piano economico e commerciale per la Spagna, hanno optato per la coincidenza del mandato di deputato in Assemblea e di senatore in Parlamento, mentre il resto ha del tutto approfittato del margine di discrezionalità lasciato alla fonte statutaria. Del resto è evidente che, laddove si potesse incidere con maggiore fermezza sugli equilibri politico-istituzionali, le Comunità non hanno esitato a far sentire la propria voce. Stesso discorso vale per la questione della permanenza dello stato di membro dell'Assemblea Legislativa anche in caso di elezione al Senato: lo Statuto mantiene lo stesso margine di discrezionalità, ma, a differenza del precedente caso, si è prevalentemente optato per far mantenere entrambe le cariche al senatore. Una strategia senz'altro utile, in questo specifico caso, per cercare di eludere un divieto di mandato imperativo e provare ad ancorare maggiormente il parlamentare alle istanze territoriali, dalle quali proviene[415]: anche qui è emblematica la volontà di implementare il proprio peso politico nel secondo ramo del Parlamento.

Un ultimo cenno di riflessione merita di essere effettuato per rimarcare l'importanza del rapporto intercorrente tra Statuti e Costituzione. Come accennato in precedenza, le fonti statutarie hanno ricevuto da quella costituzionale la possibilità di poter dare maggior peso, sul piano giuridico, sulla composizione del *Senado* stesso di quanto la Costituente non avesse previsto letteralmente nel 1978. E' un fattore che, ad avviso di chi scrive e alla luce delle precedenti considerazioni, rimarca anche sul piano politico, come meglio si vedrà nella questione catalana del 2006, come il nesso tra i due istituti sia inscindibile e prodromico a qualsiasi valutazione in merito a queste tematiche.

1.2 *Il precedente dell'art. 55 del Progetto di Costituzione italiana della Commissione dei 75*

Un breve *focus* in chiave comparata merita di essere affrontato, poiché il progetto di quello che sarebbe dovuto essere il Senato italiano ha rappresentato un importantissimo punto di riferimento per l'istituzione di quello spagnolo, che, sul piano della composizione,

[414] Cfr. J. CASTELLÀ ANDREU, cit., p. 874; F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho Parlamentario*, cit., p. 121.

[415] V. J. CASTELLÀ ANDREU, cit., p. 875-876, in cui si rimarca come su quest'ultimo punto gli Statuti delle Comunità insulari abbiano disciplinato evidenziando molto questi caratteri. Gli Statuti delle Isole Canarie, ma anche dell'Andalusia e della Navarra, che sono continentali, hanno privilegiato che rimanesse presente il nesso territoriale con il collegio di provenienza.

ricalcò con grande evidenza la nostra seconda Camera nel suo progetto originario del 1947.

Entrando *in medias res*, il modello di riferimento è l'art. 55 del Progetto di Costituzione, redatto dalla Seconda Sottocommissione per l'organizzazione costituzionale dello Stato e presentato all'Assemblea Plenaria il 31 Gennaio 1947. Il progetto prevedette l'istituzione di un secondo ramo del Parlamento a fianco della Camera dei Deputati, eletto su base regionale: ciò nel senso che, ogni Regione, con l'eccezione della Val D'Aosta, avrebbe eletto 5 senatori come base minima, più un senatore per ogni 200.000 abitanti. Un terzo dell'Assemblea sarebbe stato eletto con il meccanismo di elezione indiretta del Consiglio regionale e i restanti due terzi su base nazionale con sistema proporzionale.

Le analogie riscontrabili sono assai evidenti, ma ciò che incuriosisce maggiormente è il dibattito politico-costituzionale che ne risultò dietro le quinte; in Italia si cercò, infatti, di potenziare il più possibile l'idea del decentramento istituzionale e politico, come propulsore di maggiore partecipazione democratica di tutto il territorio nazionale al perseguimento delle politiche pubbliche, poiché in un'idea di sussidiarietà verticale molto sviluppata, a livello decentrato i cittadini, si sarebbero rapportati in prima *facie* con le istituzioni pubbliche e le loro politiche. I caratteri di decentramento, comunque meno marcati che in Spagna, vennero, quindi, elevati a caratteri nodali del meccanismo di forma di Stato e di forma di governo come contrappeso sul piano qualitativo, per il perseguimento del bene comune assieme all'altrettanto imprescindibile Camera di rappresentanza nazionale: anche in questo caso emerse il tentativo di mediazione tra le varie forze e cioè tra la maggioranza della DC e PCI, che si resero conto della necessità di dare voce alle istanze regionali, e le forze federaliste di minoranza per avere una migliore resa dell'opera di governo su tutti i livelli territoriali[416].

Mancò, come in Spagna, il coraggio politico di perseguire quelle che erano e, tutt'ora rimangono, esigenze istituzionali di estremo rilievo: in Italia i poli democristiano e comunista, consapevoli comunque di questi elementi, decisero grazie ad un gioco di veti incrociati con l'o.d.g. Nitti del 1947 di silurare il progetto, preferendo, date le agitazioni politiche conseguenti alla scissione di Palazzo Barberini, all'attento a Palmiro Togliatti e al rischio di nuova guerra civile, mantenere compatta in capo agli organi di indirizzo politico un'ideologia più centralista e meno suscettibile di esser colta dalle tendenze "disgregatrici" di stampo federalista[417].

2. *Il* Senado *alla prova dei fatti: il dibattito sulla riforma nei Governi Aznàr e Zapatero*

Sul quadro generale appena ricostruito della composizione del *Senado* in Spagna,

[416] Cfr. C. ANTONUCCI, *Forme di stato e di governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 181, dove si evidenzia come, non a caso, la spinta propulsiva maggiore fu quella dell'On. Lussu, rappresentante sardo, il quale intese sapientemente come la partecipazione democratica agli indirizzi politici nazionali, passasse "prima" dai livelli più decentrati, perché quelli di maggior presa diretta e vicinanza ai cittadini che costituiscono il popolo sovrano. V. anche Atti Costituente, Seconda Sottocommissione, seduta 25 Ottobre 1946, in www.legislature.camera.it.

[417] In Italia, come in Spagna, questo mancato coraggio viene additato, tutt'oggi, spesso come grave colpa delle forze politiche costituenti dei due Stati, ma per fare un'analisi ben approfondita di queste dinamiche occorre sempre mantenere ferma un'indagine che "storicizzi" gli eventi presi in considerazioni. Le difficoltà gravose di mantenere compatto un Paese, dopo decennali e sanguinosi regimi autoritari e con fisiologiche tendenze disgreganti ai loro interni, dovrebbe far valutare o rivalutare con maggiore attenzione i cd. errori politici dei Costituenti del 1947 e del 1977.

occorre ripercorrere il percorso che il dibattito dottrinale e politico ha tracciato sulle prospettive di riforma della Camera di rappresentanza territoriale. Interviene, però, ad arricchire il già articolato quadro politico-istituzionale di riferimento, un altro fattore, costituito dal processo d'integrazione dell'Unione Europea e dalla crisi economico finanziaria del 2008 che ha colpito l'UE e la Spagna al cuore del loro assetto istituzionale: è un elemento che, unito alle considerazioni sulle dinamiche politiche interne sulla rappresentanza delle Comunità nelle *Cortes Generales* e nella redazione degli Statuti, ricostruisce il variegato mosaico sulla questione della composizione del *Senado*. Dibattito che si è molto acceso sul finire degli anni 90 e alle soglie del 2000 con i Governi di José Maria Aznàr e Luiz Zapatero, l'uno d'area popolare e l'altro socialista: sul punto si è concretizzato sul tema uno dei maggiori punti di frizione tra le forze del bipolarismo iberico, poiché l'area popolare, di derivazione di centrodestra, non ha mai visto di buon occhio politiche di *devolution* rispetto agli esecutivi Zapatero, che hanno sempre considerato nei programmi di governo la possibilità di poter riformare il Senato in senso maggiormente autonomista[418].

È su quest'ultimo punto che il tema della riforma del Senato, invocata sin dai primi anni '80, entra in gioco come punto chiave dell'agenda del governo socialista. Si inseriscono nel dibattito, poi, non solo spinte politiche interne ma anche spinte politiche "esterne", cioè dal processo di integrazione europea: esso ha condotto tutti i Paesi membri dell'UE a riflettere sulla possibilità di dover revisionare la propria forma di Stato territoriale per poter meglio valorizzare il ruolo delle autonomie nel nuovo contesto europeo nell'espletamento delle politiche di governo sovranazionali. Quindi, una duplice spinta politica ha portato Zapatero a farsi carico di un progetto di revisione costituzionale del Senato: 1. La latente insoddisfazione politica delle Comunità per la non effettiva conformazione del Senato come Camera delle autonomie a causa della composizione ibrida a ridotta rappresentanza territoriale; 2. Riordino dei rapporti e delle competenze tra i livelli centrale e decentrato in ordine all'ampliamento dell'UE e, con la crisi, il problema delle tendenze centrifughe dall'ordinamento sovranazionale.

2.1 *Il progetto di riforma Zapatero ed il parere n. 9/2006 del* Consejo de Estado

La vittoria alle elezioni del marzo 2004 del Partito Socialista, guidato da José Luiz Zapatero, ha rappresentato l'inizio di un nuovo corso delle politiche sui temi del decentramento istituzionale in Spagna: sin dalla campagna elettorale è trasparito molto chiaramente che i Socialisti avessero in porto un progetto di riforma costituzionale che riguardasse la forma di Stato territoriale seguendo la duplice ottica di adeguamento all'*enlargement* dell'UE e di risposta a quelle istanze autonomista che dal 1978 lamentavano una scarsa rappresentatività in seno agli organi di indirizzo politico[419].

[418] Terreno di scontro con le *Comunidades* fu ancora una volta la questione statutaria, dove il controllo del Governo centrale divenne stato granitico nelle sue posizioni centraliste e non disponibile al dialogo con le Assemblee Legislative territoriali.

[419] V. L. FROSINA, *Una riforma limitata e concreta della Costituzione Spagnola per il nuovo Governo Zapatero*, in *Federalismi*, n. 9/2004, p. 1-2; F. CAAMAÑÓ DOMINGUEZ, *La Reforma del Senado, in La Reforma constitucional*, Direcciòn del Servicio Juridico del Estado-Ministerio de Justicia, Madrid, p. 13. Non è un caso che nel dibattito per la fiducia dinnanzi alle *Cortes Generales* molte delle fazioni politiche di stampo autonomistico, come la sinistra , il centro catalano e la sinistra basca, avessero da subito appoggiato il programma Zapatero senza aver, durante la campagna elettorale, preso parte alla coalizione socialista.

Il discorso per la fiducia del 28 aprile 2004 è il punto di partenza, poiché, dinanzi alle *Cortes*, Zapatero fu consapevole che per una riforma costituzionale di vaste proporzioni (al di là degli alti *quorum* necessari per dare avvio al processo di revisione aggravato) fosse necessario il più alto consesso politico e, soprattutto, di quelle forze che da sempre hanno richiesto intervento di questa portata. Per questo motivo, vennero da subito enunciati i punti focali della riforma che riguardarono, sostanzialmente, dalla modifica di alcune disposizioni, che includessero alcuni principi dell'*acquis communitaire* come il riconoscimento del primato dell'UE nel sistema delle fonti e nel riparto verticale delle competenze, alla riforma degli Statuti delle Comunità Autonome nel senso di conferire una maggiore devolution sul piano delle competenze e funzioni amministrative, sino alla tanto conclamata riforma del Senato[420]. Fissando i punti, Zapatero colse senza dubbio alcune dinamiche. Una riforma della Camera di *representaciòn territorial* non poté e, a parere di chi scrive, non può tutt'ora prescindere dalle istanze politico-istituzionali delle Comunità. E perciò quest'ultime non potrebbero a Costituzione invariata poter esprimere alcun tipo di indirizzo in senso politico e amministrativo se non tramite il meccanismo statutario di "concerto", per il particolare sistema di adozione e controllo, con il Governo centrale: obiettivo finale divenne quello di razionalizzare il proprio assetto territoriale di forma di Stato per implementare il processo di partecipazione democratica di tutti i livelli di governo statali e decentrati alla luce anche, e forse, soprattutto, del processo di integrazione europea. Fu, quindi, questo il progetto di grande portata politico-istituzionale, più che altro per l'ambizioso tentativo di plasmare le prospettive nazionali e sovranazionali di crescita dello Stato spagnolo[421].

Esposte le grandi linee, entro le quali la riforma si sarebbe dovuta collocarsi, occorre analizzare le interessanti considerazioni che essa conteneva sul piano del merito e del metodo. Sul primo, per ciò che attiene all'oggetto del presente lavoro, l'intento principale fu quello di procedere ad una riforma *in primis* della "composizione" del Senato, cercando di portare il suo assetto dal modello ibrido del 1978 ad una conformazione che rispecchiasse più fedelmente il dettato dell'art. 69.1: vale a dire la "rappresentazione territoriale". Quindi un obiettivo che portasse le Comunità Autonome e i territori a porsi come unici interlocutori politico-istituzionali per l'elezione dei senatori. Il metodo perseguito da Zapatero comprese che il progetto si sarebbe mosso sulla base di un documento informativo (*informe*) del *Consejo de Estado*, alto organo di consulenza tecnico-giuridica del Governo sull'adozione di determinati provvedimenti legislativi e amministrativi[422]. Quindi, si cercò con questa metodologia di lavoro di ottenere un quadro giuridico ricognitivo, sul piano descrittivo, quanto più ampio e specifico sulle varie opzioni di bicameralismo e sui vari profili di riforma della seconda Camera, data un'impostazione politica ben chiara di ricercare il possibile assetto compositivo del Senato più vicino alla volontà di renderlo l'effettivo luogo di incontro di tutti gli interessi territoriali.

---

[420] V. L. FROSINA, *Una riforma* limitata, cit., p. 4. Per una riflessione sostanzialmente contro le opzioni socialiste, si vedano, invece, J. AZNAR, *Quando troppa autonomia spacca le Nazioni*, ne *Il Messaggero*, 11 Aprile 2005, Roma, e M.A. PRESNO LINERA, *Ruolo dei partiti e sviluppo dello Stato Autonomico Spagnolo*, in *Rivista AIC*, n. 3/2002, p. 2.

[421] Queste sono considerazioni, a parere di chi scrive, apprezzabili, date le grandi difficoltà che avrebbe incontrato l'UE come entità "statuale" da lì a pochi anni.

[422] A differenza dei Paesi che hanno accolto il modello di giustizia amministrativa francese (tra cui l'Italia) l'ordinamento spagnolo non ha previsto per quest'organo le funzioni di ultimo grado di giudizio amministrativo: ha mantenuto quindi solo il carattere consultivo dell'esecutivo di governo.

L'*informe* del *Consejo* venne consegnato al Governo nel Febbraio del 2006 e nella sua ampiezza (circa 800 cartelle) ebbe senz'altro il merito di aver ricostruito una panoramica quanto più generale delle varie opzioni di riforma sui punti fissati dall'esecutivo Zapatero. Sulla riforma del Senato, l'organo supremo di consulenza espresse vari indirizzi sotto una duplice ottica: 1. Composizione; 2. Modalità di elezione[423]. Entrambi meritano di esser sviluppati. Sul primo punto la relazione individuò tre strade possibili: 1. Costituire un Senato di soli membri rappresentati delle Comunità Autonome con un numero di senatori pari ad ogni Comunità; 2. Senatori eletti dalle Comunità, rispettando la rappresentanza proporzionale in base alla popolazione e quindi con un numero variabile da Comunità a Comunità; 3. Vincolare ad altri dati territoriali (il *Consejo* fece riferimento come esempio al numero delle province) oltre che alla proporzione della singola popolazione della singola Comunità. Finita la rassegna, si dissertò su una possibile combinazione delle ipotesi vagliate e si ritenne, infine, preferibile un sistema, dove fossero stati eletti 6 senatori per Comunità come base minima, più un senatore per ogni milione o 500.000 elettori (numero lasciato volutamente variabile)[424]: per il *Consejo* la combinazione effettuata sarebbe stata quella più in linea con alcuni principi fondamentali che la Costituzione espresse nel 1978 e vale dire il bilanciamento tra la rappresentanza *proporcionàl* della popolazione delle Comunità, che possiedono, al giorno d'oggi, un notevole margine di differenziazione sul punto, e la rappresentanza unitaria di tutto l'arco territoriale con una base minima che potesse garantire alle Comunità minori (le insulari *in primis*) di non venire sotto rappresentate[425].

Sul secondo punto, venne effettuata una ricognizione duplice: 1. Mantenimento del sistema di elezione indiretta per mezzo delle Assemblee Legislative delle Comunità Autonome; 2. Sistema a suffragio universale e diretto del corpo elettorale di ciascuna Comunità in concomitanza con l'elezione dell'Assemblea. La questione, secondo il *Consejo*, non poté che essere strettamente interconnessa con la questione della durata del mandato o del doppio mandato, che non sarebbe stato disciplinato più dai vari Statuti. Con la prima elezione si sarebbe vincolata la cessazione del mandato del senatore a quello di membro dell'Assemblea Legislativa, mentre la seconda avrebbe reso la carica senatoriale direttamente vincolata nella sua durata a quella della "Seconda Camera". Data la delicatezza e la forte connotazione politica della questione, a parere di chi scrive, l'organo di consulenza decise di non optare per una sintesi delle varie opzioni, ma di prevedere un dettato comune del nuovo art.69 nei commi 1 e 2, dove si avrebbe ottenuto la composizione del nuovo *Senado* a 6 membri per Comunità con i membri da aggiungere "a geometria variabile" in base alla popolazione, mentre per i restanti commi sulle modalità di elezione e la cessazione

[423] V. *Informe de Consejo de Estado sobre modificaciones de la Constituciòn Espanola, Febrero 2006,* www.consejodeestado.es, p. 287-303.

[424] Il problema venne affrontato sul piano giuridico, facendo riferimento al problema di bilanciare la sproporzione in termini di numero di abitanti tra le varie Comunità e la necessità per quelle maggiori di avere un numero di scranni maggiore, dato l'alto rilievo politico-istituzionale. Venne quindi demandata alla politica la risoluzione del quesito: tenendo presente che la differenza tra 1 milione e 500.000 abitanti come *bonus* per uno scranno in più avrebbe favorito, in caso di soglia più bassa, nettamente le Comunità interessate e cioè Castiglia e Catalogna, dove quest'ultima, come si vedrà con la riforma dello Statuto del 2006, ha sempre pressato per ottenere una maggiore visibilità parlamentare. La questione, quindi, non poté che essere demandata alle *Cortes Generales*, vista la estrema delicatezza degli interessi politici in gioco.

[425] V. M. JOAQUIN, *La proposta di riforma costituzionale spagnola*, ISSIFRA, 2006; v. anche J. CASTELLÀ ANDREU, *The Spanish* Senate, cit., *passim.*

dell'incarico vennero proposti i due modelli separatamente e, quindi, tutto "affidato" al margine di discrezionalità della politica.

Per concludere sul punto si può quindi affermare che la scelta ermeneutica del *Consejo de Estado* dovette senz'altro tener conto come base giuridica il principio costituzionale, di cui all'art.2, e cioè il meccanismo di *checks and balances* che rappresenta la variegata conformazione territoriale spagnola, ma che il tempo stesso, seppur non omogenea, comunque rimanesse un imprescindibile punto di partenza perché "fondante" dello stesso ordinamento giuridico costituzionale, che si sta analizzando.

2.2 *La riforma dello Statuto della Catalogna del 2006: una questione prodromica?*

Il tema della composizione del Senato spagnolo è, come esplicitato all'inizio, strettamente interconnesso con la questione degli Statuti delle Comunità Autonome e, con maggiore precisione, di quelli afferenti alle Comunità più vicine alla dicitura di *nacionalidades* che *regiones*, parafrasando il dettato dell'art.2 Cost. spagnola. Come è stato detto, una discussione sul tema delle Seconde Camere di rappresentanza territoriale non può prescindere dalle considerazioni sull'effettivo assetto delle entità decentrate di uno Stato: come in Germania è imprescindibile una panoramica sull'effettivo ruolo giocato istituzionalmente dai *Lander* e in Italia, come si discute in questi mesi, di Regioni, in Spagna è da tener fermo il parametro di riferimento rappresentato da quelle che sono le effettive competenze, il peso politico-istituzionale delle *Comunidades Autonomas* e gli effettivi margine di partecipazione democratica al perseguimento delle politiche pubbliche per il bene comune. È, quindi, una questione che ruota tutta intorno all'effettiva resa qualitativa dei livelli decentrati di governo e ai loro possibili margini di inserimento ai livelli superiori: in Spagna, il modello ibrido del 1978 se, da un lato scontentò le istanze autonomistiche soffocate dal regime franchista, dall'altro non consentì che il ruolo della Seconda Camera potesse portare quel *quid pluris* di resa e partecipazione democratica sul piano qualitativo e rappresentativo all'operato delle *Cortes*. Nello specifico, occorre trattare, infatti, della delicata questione intorno la riforma statutaria che l'Assemblea Legislativa della Catalogna varò nella Primavera del 2006 e che la *Ley Organica* delle *Cortes Generales* ed il *referendum* regionale del 18 giugno 2006 recepirono, infine, nell'ordinamento giuridico. Il contesto fu quello della stagione del riformismo socialista e dello studio della proposta di riforma costituzionale della composizione del Senato sulla base delle indicazioni del *Consejo de Estado*: la sinistra catalana, che aveva ottenuto la maggioranza in Assemblea, fu tra l'altro una delle forze che maggiormente appoggiarono la linea Zapatero e premettero purché si fosse arrivati in tempi brevi alla riforma senatoriale con la speranza, quindi, di un avallo agevole in sede di approvazione parlamentare[426]. L'*iter*, iniziato nel 2004, terminò nel 2006 tra mille polemiche per il tenore di molte disposizioni e per la grande *devoluciòn* conferita alla Comunità, soprattutto in tema finanziario. Per ciò che interessa il tema del lavoro, l'analisi da effettuare è di tipo globale: vennero proclamati alcuni principio come l'identità della "Nazione" catalana in uno Stato spagnolo "plurinazionale", sul versante

[426] V. J. CASTELLÀ ANDREU, *La Riforma dello Statuto della Catalogna come (discutibile) strumento per la realizzazione dell'autogoverno della Catalogna",* in www.federalismi.it, n.17/2006; J. RUIZ RUIZ, *La catàrsis*, cit. V. anche F. BALDINI – L. PICARELLA, *Il Governo Zapatero e le autonomie,* in *Studi e ricerche parlamentari*, 2007.

istituzionale, vennero incrementate le competenze sull'autonomia fiscale e di spesa. Il progetto risultò essere quello di formare una Comunità il più possibile auto sufficiente, che, a causa degli scarsi strumenti di raccordo istituzionale con Madrid (tra cui la mancata resa della partecipazione al Senato e il meccanismo delle "commissioni di raccordo"), avesse potuto così effettivamente maggiormente rendersi partecipe dell'andamento della cosa pubblica. Non addentrandosi nello specifico per ragioni di pertinenza ai fini del lavoro, occorre solamente rimarcare come la richiesta catalana fosse da imputare alla necessità di cercare la chiave di volta per dare l'impulso migliore alla partecipazione dei livelli territoriali al governo del Paese, ma, parallelamente e per ragioni strettamente politiche, procedette in maniera eccessivamente drastica ad aprire una frattura, che da lì a pochi anni, sarebbe culminata nell'avanzamento di una proposta di *referendum* per la secessione. Il rischio corso, poi da Zapatero, di concedere l'avallo ad uno Statuto, effettivamente troppo permissivo, fece riscontrare i primi segnali di difficoltà nel perseguimento della riforma del Parlamento: non aver compreso quanto fosse sottile e fragile la linea intercorrente tra autonomia intesa come "decentramento" dei livelli di governo e autonomia, nel senso di istanza "indipendentista", portò già dal 2006 la spinta riformista ad arenarsi[427].

2.2.1 *La sentenza n. 31/2010 del* Tribunal Constitucionàl

Ciò che più ha incuriosito i commentatori del diritto costituzionale spagnolo e i comparatisti in generale è stata la sentenza 31/2010 del *Tribunal Constitucionàl,* chiamato a giudicare sulla legittimità costituzionale dello Statuto della Catalogna nel procedimento per *amparo*, azionato dal Partito Popolare (allora partito di opposizione) a seguito dell'approvazione delle *Cortes Generales*. La risoluzione giunse dopo ben 4 anni dall'adozione dello Statuto e il dispositivo si concretizzò in parte in una pronuncia di accoglimento parziale e in parte in un' "interpretativa" di rigetto: il contesto, poi, dal quale si sono, in futuro, tratte le somme della decisione fu quello della grande crisi economico-finanziaria, che non solo in Spagna bloccò e blocca tutt'ora ogni tentativo di riformismo, ma che comportò di lì due anni il cambio al governo, con l'alternanza dei Popolari di Mariano Rajoy e il rischio di un *default* economico, ma anche istituzionale. Fisiologica fu ed è ancor oggi la tendenza centrifuga e il rischio di dissoluzione dell'unità territoriale statale: ciò a maggior ragione in una forma di Stato territoriale come quella iberica che presenta da secoli una struttura tendenzialmente federale o di tipo regionalista "differenziato", con alcune zone di stampo più regionale ed altre, che hanno da sempre assunto connotazioni maggiormente "nazionali" (come si è visto nei paragrafi precedenti nell'esegesi dell'art. 2 Cost. spagnola). Soprattutto però, paga tutt'ora a caro prezzo il non aver proceduto nel periodo di transizione costituzionale a costituire un assetto, che desse il risalto giusto a queste entità[428] e che avvicinasse ad una conformazione "tendenzialmente" federalista.

In sintesi sulla sentenza, il giudice costituzionale spagnolo dovette intervenire per sedare le tendenze secessioniste catalane e mantenere l'unità giuridica nazionale, ma lo fece nel modo più "politico" o "diplomatico" che una Corte costituzionale di stampo kelseniano

[427] Questione lucidamente esplicitata dalla dottrina spagnola di J. CASTELLÀ ANDREU, *La Riforma dello Statuto*, cit.; V. FERRERES COMELLA, *The Constitution of Spain: a contextual analysis*, Hart Publishing, 2012.

[428] Non si vuol qui procedere a definire la Spagna uno Stato federale, ma si vuol risaltare come la struttura decentrata *sui generis* ha scontato un deprezzamento da parte dei Costituenti del 1978.

avesse potuto detenere: una pronuncia interpretativa, che fosse volta ad individuare nelle disposizioni oggetto una norma conforme ai principi costituzionali. Senza dichiararle formalmente incostituzionali si, di conseguenza, conferì un effetto di riscrittura dell'oggetto stesso della questione. Il Tribunale intervenne, infatti, massicciamente sulle diposizioni finanziarie e sulle competenze, essendo arrivando addirittura a vagliare la legittimità del Preambolo, il quale come è risaputo non presenta in genere disposizioni giuridicamente vincolanti, cercando di ricondurre le disposizioni alle norme che hanno disciplinato i rapporti tra livelli centrale ed autonomista dapprima del 2006[429]. Venne, quindi, compressa notevolmente la spinta autonomista catalana, interpretando quello che fu, ed è ancora in gran parte presente, il contesto politico di crisi economica e istituzionale, che richiese, e forse tutt'ora richiede, un'unità giuridica statuale come base di partenza per una pronta risoluzione.

3. *Il futuro della* Segunda Càmara *nel contesto del* federalising process *europeo: quale via per la riforma della composizione senatoriale?*

Il discorso intrapreso porta a porsi numerose questioni: decidere della composizione del Senato come rafforzerebbe il ruolo della seconda Camera? Ma soprattutto in che verso bisognerebbe indirizzare lo spirito riformatore? *Hic sunt leones*, poiché la risposta potrebbe non risultare bastevole, se la si cercasse solamente negli affari politico-istituzionali interni, a parere di chi scrive: il processo di integrazione europea, per il notevole plusvalore politico e giuridico che possiede in base ai Trattati su materie cruciali per gli Stati membri, richiede, infatti, che il costituzionalismo si interroghi sulle nuove sfide che esso comporta[430]. Soprattutto in questo periodo di crisi economica, ma anche istituzionale di numerosi Stati membri, la sfida è sulle questioni interne, ma la proiezione ottica fa in modo che la resa e gli effetti di queste misure si spostino sull'ordinamento sovranazionale dell'UE.

Sul primo interrogativo posto in essere la composizione del *Senado* dovrà costituire il fondamento per un ruolo che potenziato della Seconda Camera: vale a dire che deve rispecchiare, sul piano interno, una maggiore fedeltà al dettato dell'art. 69 comma 1 sulla *representaciòn territoriàl* delle Comunità Autonome. Rappresentanza intesa quindi come effettiva partecipazione come tramite per un potenziato "decentramento" dei livelli governo nella forma di Stato territoriale. La domanda che rimane è la seconda: in che verso? Qui l'interrogativo si fa più complesso e di non agevole risoluzione, poiché, come già accennato poc'anzi, il versante interno si riflette sulla partecipazione all'integrazione europea, la quale "dipende" strettamente dalla resa qualitativa dei meccanismi di governo degli Stati membri nazionali. Un esempio tipico è quello del pareggio di bilancio e della *governance* pubblica dell'economia che è in capo all'UE: la resa sul piano qualitativo di questi processi è

[429] V. L. ANDRETTO, *La sentenza del Tribunale costituzionale spagnolo sullo Statuto di autonomia della Catalogna*, in *Rivista AIC*, n. 2/2010, p. 15; V. FERRERES COMELLA, *El Tribunal Constitucional ante el Estatuto*, in www.gencat.net/eapc_revistadret.es, 2010, p. 3; J. TEJADURA TEJADA, *La sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña*, in www.fundacionsistema.com, 2010, p. 5.

[430] Per un approfondimento maggiore su queste nuove sfide del costituzionalismo si rinvia a A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, Lavoro e Diritto, 2013; ID., *Crisi economica e integrazione europea*, in *Rivista AIC*, 3/2014; ID., *Una Costituzione per l'Europa? Appunti per uno Stato Costituzionale europeo,* in www.federalismi.it, n. 23/2014.

connessa imprescindibilmente da una corretta, redditività e trasparente rappresentanza (e partecipazione) dei livelli di governo territoriale. E se il Senato ne rappresentasse gli interessi, la sua composizione costituirebbe il pilone da imbastire per raggiungere questi obiettivi: questa è una delle idee che ruotano attorno al problema del bicameralismo, ma si è comunque di fronte ad un problema di delicata complessità, spesso sottovalutata. Si è voluto solamente accennare ad un problema, che meriterebbe trattazioni molto più esaustive (e per le quali si rinvia alla parte del presente lavoro sulle considerazioni in riguardo alla resa della Seconda Camera spagnola) per provare a darne una visione globale a trecentosessanta gradi, che possa tentare di coglierne l'importanza cruciale per i sistemi parlamentari bicamerali, che si trovano a dover quotidianamente lavorare per una migliore resa della *governance* del proprio territorio anche e, ormai, "soprattutto" in ottica europea.

CAPITOLO III
LE FONTI DEL BICAMERALISMO SPAGNOLO

di *Giulia De Magistris*

SOMMARIO: 1. La posizione del *Senado* spagnolo nel sistema delle fonti: la questione della natura di Camera territoriale, fra i principi e le norme costituzionali, le fonti legislative e le norme regolamentari – 2. L'ordinamento regolamentare del Senato. L'autonomia normativa e organizzativa del Senato di fronte al Tribunale Costituzionale

1. *La posizione del* Senado *spagnolo nel sistema delle fonti: la questione della natura di Camera territoriale, fra i principi e le norme costituzionali, le fonti legislative e le norme regolamentari*

La disciplina relativa al *Senado* spagnolo si rinviene in primo luogo nella Costituzione, che dedica alle *Cortes Generales* il Titolo III: ivi si rinvengono le norme fondamentali che ne delineano la natura, la composizione, lo *status* dei membri e le funzioni legislative[431].

Nondimeno, anche in altre disposizioni costituzionali vi sono riferimenti al *Senado* che contribuiscono in modo rilevante a coglierne i tratti caratteristici, in particolare laddove sono disegnati i rapporti tra il Governo e le *Cortes*, l'organizzazione territoriale dello Stato, nonché il procedimento di revisione costituzionale.

Peraltro, per comprendere più profondamente la natura e l'attuale configurazione del Senato occorre innanzitutto leggere tali disposizioni alla luce dei principi fondamentali relativi forma di stato e di governo spagnola, a partire dall'art. 1 Cost. spagn., secondo cui la Spagna si costituisce come un «*Estado social y democrático de Derecho*», una democrazia rappresentativa in cui «*la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado*» e la cui forma politica è quella della monarchia parlamentare.

Tale natura democratica si esprime anche attraverso l'ampio decentramento politico che

[431] Cfr. sul punto J. CASTELLÀ ANDREU, *The Spanish Senate after 28 years of constitutional esperience. Proposals for reform*, in J. LUTHER – P. PASSAGLIA – R. TARCHI (a cura di), *A world of secondo Chambers. Handbook for Constitutional studies on Bicameralism*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 859-909.

caratterizza l'organizzazione territoriale dello Stato[432], decentramento consacrato nell'art. 2 Cost. spagn., secondo la Costituzione si fonda sull'indissolubile unità della Nazione spagnola, ma riconosce e garantisce al tempo stesso il diritto alla autonomia delle nazionalità e delle Regioni che la compongono, nonché la solidarietà tra le stesse.

Cosicché dal disegno del Costituente emerge uno stretto collegamento tra il riconoscimento costituzionale delle autonomie territoriali operato nell'art. 2 e il bicameralismo spagnolo, posto che al primo comma dell'art. 69 il *Senado* viene definito come «*cámara de representación territorial*» [433].

A tal proposito, invero, la dottrina costituzionalistica dominante ha osservato che il disegno programmatico del costituente di una Camera di rappresentanza territoriale non abbia poi, in effetti, trovato pieno compimento, ma, anzi, ha evidenziato come quel disegno sia stato sostanzialmente tradito, come emerge da una lettura integrata delle norme e principi fondamentali sopra citati con l'insieme delle altre fonti che si occupano della seconda camera[434].

Si fa riferimento, in proposito, sia alle norme che descrivono la composizione del *Senado*, sia a quelle che ne delineano le funzioni.

Sotto quest'ultimo profilo, non può dirsi che sia stata significativamente realizzata l'idea primigenia di specializzare il Senato sulle questioni che riguardano le autonomie, posto che la stessa Costituzione continua ad attribuire una posizione di supremazia al Congresso nella gran parte delle competenze collegate alle Comunità Autonome, sconfessando da questo punto di vista l'identificazione del Senato come Camera di specializzazione territoriale[435].

In secondo luogo, lo stesso art. 69 Cost. spagn., completato dalla legislazione elettorale, configura il Senato come camera asimmetrica, dalla composizione mista, in cui l'elemento "federalizzante" della elezione parzialmente indiretta dei senatori, da parte cioè delle *Comunidades Autónomas*, assume una portata trascurabile, poiché riguarda solo un quinto dei membri del Senato stesso[436]: il sistema elettorale, quindi, solo residualmente consente l'emersione di tale carattere di territorialità[437].

Del resto, la prevalenza della rappresentanza popolare diretta anche nella camera alta trova un riconoscimento anche nell'enunciazione, formulata all'art. 66 Cost. spagn., secondo cui le *Cortes Generales*, entrambe, «*representan el pueblo español*», sia pure in due modi diversi[438].

È pur vero, a ben vedere, che la stessa Costituzione spagnola, a differenza di altre

---

[432] Cfr. M. IACOMETTI, *La Spagna*, in P. CARROZZA – A. DI GIOVINE – G. F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, Roma-Bari, 2009, p. 252 ss.

[433] Cfr. F. DE CARRERAS SERRA, *El Senado en la Constitucion española*, in PAU I VALL F. (a cura di), *El Senado, Cámara de representación territorial*, Tecnos, Madrid, 1996, p. 34; V. GIAMMUSSO V., *Spagna*, in F. MARCELLI (a cura di), *Le Camere alte: aspetti del bicameralismo nei paesi dell'Unione Europea e negli Stati Uniti d'America*, Tipografia del Senato, 1997, p. 159.

[434] Cfr. M. FRAILE ORTIZ, *Il problema del Senato in Spagna*, in *Le Regioni: rivista di documentazione e giurisprudenza*, n.6/2008, p. 1158; V. GIAMMUSS., *Spagna*, cit., p. 159.

[435] Cfr. F. PAU I VALL (a cura di), *El Senado, Cámara de representación territorial*, Tecnos, Madrid, 1996, p.34; F. DE CARRERAS SERRA, *El Senado en la Constitucion española*, cit., p. 34; V. GIAMMUSSO, *Spagna*, cit., p. 159.

[436] Cfr. E. ÁLVAREZ CONDE, *Curso de derecho constitucional*, Vol II, VI ed., Madrid, 2008, p. 105; F. DE CARRERAS SERRA, *El Senado en la Constitucion española*, cit., p. 32.

[437] Cfr. sul punto V. FERRERES COMELLA, *The Constitution of Spain: a contextual analysis*, Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing, 2013, p. 97; V. GIAMMUSSO, *Spagna*, cit., p.159; M. IACOMETTI, *La Spagna*, cit., p. 247.

[438] Cfr. J. CASTELLÀ ANDREU, *The Spanish Senate*, cit., p. 876.

Costituzioni europee, non aveva in realtà prestabilito la forma di stato regionale che ha poi di fatto storicamente assunto[439].

Difatti, la Costituzione si è limitata a prefigurare una facoltà in tal senso in capo alle varie popolazioni spagnole, lasciate libere di costituirsi o meno in Comunità Autonome. Ciò, poi, di fatto, ha portato lo Stato spagnolo ad assumere la forma di stato regionale che oggi conosciamo, attraverso un rapido processo iniziato subito dopo l'entrata in vigore della Costituzione, in cui all'adozione di Statuti da parte delle Comunità "storiche", e cioè la Catalogna, la Galizia e i Paesi Baschi, è rapidamente seguita l'adozione di Statuti autonomi anche da parte di tutte le altre regioni spagnole.

Conseguentemente, vi è chi in dottrina ha parlato proprio di una "indefinizione originaria" del *Senado*, affermando che «il Senato è ciò che è perché non si sapeva come sarebbe stato lo "Stato delle Autonomie"»[440].

Non è pertanto oggi revocabile in dubbio il fatto che il sistema ponga delle istanze di raccordo, un'esigenza di coordinamento che non si trova pienamente soddisfatta, come già evidenziato, dalla configurazione costituzionale del Senato.

In effetti, un tentativo di rimediare a quella "indefinizione originaria" di cui soffre in Spagna la camera alta, rafforzandone il connotato di territorialità, è stato fatto piuttosto, in certa misura, attraverso la riforma del Regolamento del Senato del 1994[441]: il riferimento è, innanzitutto, a quelle disposizioni che consentono la creazione non solo di gruppi politici, bensì anche di gruppi territoriali[442]; in secondo luogo, alle disposizioni regolamentari con le quali è stata istituita la *Comisión general de las Comunidades Autónomas*[443], un'istituzione che è stata finalizzata proprio alla "parlamentarizzazione" della politica autonomica, fino ad allora concentrata soprattutto nel rapporto tra Governo e Comunità.

La riforma regolamentare in commento, peraltro, è stata letta come un preludio alla possibilità di una revisione del ruolo del Senato nel sistema istituzionale spagnolo che coinvolga anche la sua disciplina di rango costituzionale[444].

---

[439] Cfr. V. GIAMMUSSO, *Spagna*, cit., p. 160.

[440] Cfr. M. FRAILE ORTIZ, *Il problema del Senato in Spagna*, cit., p. 1158.

[441] Cfr. E. ÁLVAREZ CONDE, *Curso de derecho constitucional*, cit., p. 108; M. FRAILE ORTIZ, *Il problema del Senato in Spagna*, cit., p. 1173.

[442] Artt. da 27 a 34 del Reg. Sen. Spagn.. A tali gruppi territoriali è riservato un potere di intervento in casi particolari, collegati proprio alla trattazione in Senato di questioni legate alle Comunità autonome. In primo luogo, l'art. 85 Reg. Sen. dispone che «*En los debates del Pleno de la Cámara sobre cuestiones que afecten de modo especial a una o más Comunidades Autónomas, el Presidente, de acuerdo con los Portavoces de los Grupos parlamentarios respectivos, ampliará el número de turnos de Portavoces fijado en cada caso por el Reglamento a efectos de que puedan intervenir los representantes de los Grupos territoriales afectados*». In secondo luogo, l'art. 43, co. 2, Reg. Sen., con riferimento all'attività della *Junta de Portavoces* (quell'organo composto dal Presidente del Senato e dai portavoce dei Gruppi parlamentari), dispone innanzitutto che «*a las reuniones de este órgano, además de los Portavoces de los diferentes Grupos parlamentarios, podrán asistir un representante del Gobierno y hasta dos representantes de los Grupos territoriales de un mismo Grupo parlamentario, designados por su Portavoz*»; inoltre, si prevede che «*cuando se trate de deliberar sobre alguna materia que afecte especialmente a una Comunidad Autónoma, el Presidente lo comunicará a los Portavoces de los Grupos parlamentarios en los que existieran Grupos territoriales, a efectos de que también puedan asistir los representantes de estos últimos*».

[443] Artt. da 55 a 56-*bis* 9 del Reg. Sen. Spagn.

[444] Cfr. V. GIAMMUSSO, *Spagna*, cit., p. 184. È però ben noto come il *Consejo de Estado* (Cfr. *Informe sobre modificaciones de la Costituzione espanola*, Consiglio di Stato in seduta plenaria, 16 febbraio 2006, in www.consejo-estado.es) si sia dimostrato contrario all'applicazione al *Senado* spagnolo di un modello, simile a quello tedesco, di una istituzione *sui generis* che rappresenti solo gli esecutivi delle autonomie territoriali. Ciò è ritenuto in considerazione del fatto che, alla luce della Costituzione spagnola, la seconda camera, quale organo del Parlamento, è

Nello specifico, la Commissione Generale delle Comunità Autonome presenta una serie di particolarità, quali il fatto che alle sue sessioni possono prendere parte i Consigli di Governo delle Comunità Autonome, rappresentati dal Presidente delle Comunità medesime o da un rappresentante designato fra i membri degli stessi Consigli, oltre alla possibilità di essere convocata proprio dai Consigli di Governo locali[445].

Inoltre alla Commissione sono attribuite numerose e rilevanti competenze[446], tra le quali l'iniziativa legislativa e funzioni referenti sulle iniziative legislative il cui contenuto riguardi il sistema delle autonomie, su quelle riguardanti il sistema di finanziamento delle Comunità Autonome, sui procedimenti di trasferimento alle stesse Comunità di competenze statali e sulle leggi statali di armonizzazione dei principi; di rilievo è anche l'attribuzione della competenza in materia di procedimenti dinanzi al Tribunale Costituzionale contro atti o norme delle Comunità Autonome; nonché il compito di formulare al Governo criteri per la rappresentanza della Spagna nelle organizzazioni internazionali che prevedono la partecipazione di enti territoriali.

Peraltro, è stato osservato come proprio la territorializzazione quale caratteristica storicamente emergente del Senato spagnolo, anche delle Camere alte di altri Paesi, ha consentito la conservazione di un ruolo delle stesse, insieme alla funzione di "garanzia" e di "riflessione" che svolgono nel procedimento legislativo, evitandone l'estinzione[447].

Che, però, il ruolo preminente del Senato spagnolo rimanga fondamentalmente quello di una Camera "di ponderazione"[448], nell'ambito di un sistema di bicameralismo imperfetto, asimmetrico e diseguale, emerge anche dalle fonti di rango legislativo, sulle quali è pure necessario soffermarsi per completare un quadro del sistema delle fonti sul bicameralismo spagnolo.

Invero, pur nella pluralità di *leyes* che hanno incidenza in ambito parlamentare, ed in specie sul ruolo del Senato, una posizione preminente è certamente occupata, in primo luogo, dalla legge elettorale: la legge elettorale attualmente in vigore è la *Ley Orgánica 5/1985*, del 19 giugno, *de Régimen Electoral General* (cd. LOREG).

La sua rilevanza si coglie particolarmente in virtù del rinvio alla legge operato dalle disposizioni costituzionali relative alla composizione del Senato (art. 69 Cost. spagn.) e allo statuto delle incompatibilità e delle cause di ineleggibilità dei senatori e dei deputati (art. 70

---

chiamata ad esprimere la rappresentanza politica e, pertanto, deve trattarsi di una camera elettiva; in secondo luogo un modello quale quello tedesco non garantirebbe, ad avviso del *Consejo*, un maggior grado di tutela degli interessi territoriali, in quanto le maggioranze rappresentative delle autonomie territoriali tenderebbero a dimenticare presto gli interessi territoriali e ad organizzarsi come unità partitiche, con lo scopo prevalente di appoggiare o di opporsi al governo statale, secondo le consuete logiche di natura prettamente politica.

[445] Si vedano l'art. 56 *bis* 2 e l'art. 56 *bis* 3 Reg. Sen.

[446] Elencate all'art. 56 Reg. Sen.

[447] Cfr. sul punto F. MARCELLI, *Le "camere alte". Un quadro comparativo*, in F. MARCELLI (a cura di), *Le Camere alte: aspetti del bicameralismo nei paesi dell'Unione Europea e negli Stati Uniti d'America*, Tipografia del Senato, 1997, p.18. Al tempo stesso, nella dottrina spagnola si è comunque tenuto conto della possibile illusorietà degli effetti che potrebbe avere una seconda camera a carattere interamente territoriale, i cui poteri, per via della forma di governo parlamentare di democrazia maggioritaria, sarebbero sempre recessivi rispetto a quelli della camera che intrattiene il rapporto di fiducia col Governo: secondo la fortunata espressione introdotta da Renaud Dehousse nel 1989, il paradosso di Madison consisterebbe in ciò, che quanto più territoriale si fa la seconda camera, quanto minore sarà la sua importanza politica (cfr. sul punto J. RUIZ RUIZ, *El bilateralismo como amenaza de la reforma constitucional del Senado en sentido federal,* in S. BONFIGLIO, *Composizione e funzioni delle Seconde Camere. Un'analisi comparata*, Cedam, Padova, 2008, p. 130.

[448] Parla di camera «di seconda lettura» M. FRAILE ORTIZ, *Il problema del Senato in Spagna*, cit., p. 1169.

Cost. spagn.), nelle quali si assegna ad una legge organica il compito di integrare il dettato costituzionale, che si limita a dettare alcune direttive essenziali al legislatore.

In proposito, è la stessa Costituzione che, all'art. 70, rinvia alla legge elettorale la determinazione delle cause di ineleggibilità e di incompatibilità dei senatori e dei deputati[449].

Per ciò che riguarda le modalità di elezione dei Senatori, poi, l'art. 69, definendo il *Senado* come la *Cámara de representación territorial*, pone la disciplina fondamentale della composizione del medesimo, rinviando per la normativa elettorale più puntuale a fonti diverse: il Senato spagnolo risulta così espressione di un sistema elettorale misto, in parte indiretto, attraverso la designazione da parte delle *Comunidades Autónomas* (art. 69, co. 5, Cost. spagn.), e in parte diretto, attraverso elezioni a suffragio universale diretto[450].

In particolare, l'art. 66 Cost. spagn. dispone che in ciascuna provincia saranno eletti quattro senatori a suffragio universale, libero, uguale, diretto e segreto, nei modi che saranno individuati da una apposita *ley organica*; ed è da sottolineare la circostanza per la quale l'art. 66, letto il combinato disposto con l'art. 81, ponga una riserva di legge organica con riferimento alla materia del diritto elettorale, che esige che il legislatore raccolga un grande consenso per la sua approvazione (la maggioranza assoluta): tale legge è, per l'appunto, la LOREG.

Invece, per quanto riguarda la designazione indiretta del restante numero di senatori da parte delle *Comunidades Autónomas* (numero variabile in base alla densità demografica delle medesime *Comunidades)*, la Costituzione rinvia agli Statuti Autonomici la scelta delle modalità di nomina dei senatori (che può avvenire da parte delle Assemblee Legislative o dai Governi), purché sia assicurata un principio di proporzionalità della rappresentanza (art. 66 co. 5 Cost. spagn.)[451].

Per quanto riguarda, poi, le funzioni del *Senado*, dal complesso delle norme che le disciplinano, tanto costituzionali quanto di rango subcostituzionale, è confermato il quadro di una seconda camera in posizione generalmente subordinata al Congresso e, anche sotto tale profilo funzionale, oltre che per la sua composizione, di una camera della quale non emerge in modo netto la connotazione territoriale che il costituente voleva imprimerle.

Invero, dalle norme dettate nel Capitolo II del Titolo III Cost. spagn., dedicato al procedimento legislativo, emerge come il sistema parlamentare spagnolo inveri un bicameralismo imperfetto, ossia asimmetrico e diseguale[452]. Asimmetrico in quanto vi sono competenze attribuite ad una sola delle due Camere, principalmente al solo Congresso dei deputati, e diseguale perché dalle norme costituzionali si evince una generale primazia del Congresso sul Senato, sia nel procedimento di formazione del Governo e nel rapporto fiduciario con lo stesso, che intercorre con il solo Congresso, sia nel procedimento legislativo, all'interno del quale si ha la prevalenza della volontà espressa dal Congresso [453], anche

[449] Di queste si occupano gli artt. 6, 7, 154-160 e 211 della *Ley Orgánica* 5/1985, del 19 giugno, sul *Régimen Electoral General*, nonché l'art.16 del Regolamento del Senato, così come norme suppletorie della Presidenza del Senato.

[450] Cfr. V. FERRERES COMELLA, *The Constitution of Spain: a contextual analysis*, cit., p. 96; F. MARCELLI, *Le "camere alte". Un quadro comparativo*, cit., p. 19.

[451] La normativa statutaria in materia viene, poi, specificata dai Regolamenti delle Assemblee Legislative delle Comunità Autonome o da leggi delle Comunità Autonome. Cfr. in tal senso J. CASTELLÀ ANDREU, *The Spanish Senate*, cit., p. 870.

[452] Cfr. M. FRAILE ORTIZ, *Il problema del Senato in Spagna*, cit., p. 1160.

[453] Cfr. Servizio Studi del Senato – XVII legislatura – Ufficio ricerche sulla legislazione comparata e per le

laddove vengano in rilievo questioni legate agli interessi delle *Comunidades Autonómicas*.

Infatti, non consente di giungere a conclusioni differenti la previsione di due materie rispetto alle quali la netta prevalenza accordata al Congresso è attenuta, e cioè l'ipotesi di autorizzazione delle *Comunidades Autonómicas* a stipulare tra loro accordi di cooperazione (art.145, co.2, Cost. spagn.) e quella di distribuzione delle risorse del fondo di perequazione interterritoriale tra le *Comunidades Autonómicas* e le Province (art. 158, co.2, Cost. spagn. e art. 140 Reg. Sen.) [454].

Anche in tali ipotesi, infatti, sebbene per tali materie il procedimento legislativo venga eccezionalmente iniziato dal Senato, e non dal Congresso, e sebbene sia incoraggiato il raggiungimento di un accordo tra le due *Cortes*, laddove questo non venga raggiunto la decisione in ultima istanza è comunque sempre riservata al Congresso. Inoltre, tale sia pur minima valorizzazione del ruolo del Senato manca invece, ad esempio, nel caso dell'esame progetti degli Statuti delle Comunità Autonome.

Questa debole specializzazione del Senato in materie legate alle autonomie stenta, quindi, ad assumere connotati più significativi: ciò è ancora più evidente, tra l'altro, in tempi in cui si fa sempre più attiva la partecipazione dei Parlamenti nazionali in sede di elaborazione delle politiche europee.

Già da tempo, infatti, la dottrina più avveduta ha colto l'importanza di organizzare una Camera realmente rappresentativa delle Comunità Autonome, come risposta dello Stato nei confronti della propria simultanea sottomissione a due processi: da un lato, quello dell'integrazione europea, e dall'altro, il processo di osmosi verso il basso dovuto al rafforzamento delle competenze delle autonomie, cui vengono trasferite competenze sempre di maggior rilievo per la vita dei cittadini nell'ambito dello Stato Sociale[455].

Siffatta esigenza si avverte, solo per fare un esempio particolarmente rilevante e recente, con l'istituzione a livello europeo dell'*Early Warning Mechanism*, il cd. controllo di sussidiarietà, con il quale si danno ai Parlamenti nazionali strumenti di controllo del rispetto in sede europea del principio di sussidiarietà, principio che mira a stabilire il livello d'intervento più pertinente nei settori di competenza condivisa tra l'UE e gli Stati membri e che mira inoltre ad avvicinare l'UE ai suoi cittadini, garantendo l'adozione di un'azione a livello locale ogniqualvolta ciò sia necessario.

È evidente come tutto ciò richieda efficaci procedure interne che consentano di far emergere, per farli valere anche in sede europea, una molteplicità di interessi in gioco, spesso parecchio articolati e diversificati, anche di appannaggio delle autonomie territoriali. Ed è, altresì, evidente, dato il dibattito avutosi in Spagna sul tentativo di rafforzare il ruolo del *Senado*, come potesse attendersi l'attribuzione di un ruolo più incisivo della *Cámara de representacion territorial* rispetto che al Congresso, nel raccordo con le Autonomie territoriali, comunque coinvolte nel circuito istituzionale del cd. *mecanismo de alerta temprana*.

Ebbene, la *Ley* n. 24/2009, adottata dal Parlamento Spagnolo per adattare le sue procedure interne al *mecanismo de alerta temprana*, ha scelto piuttosto di conferire ad una

---

relazioni con il C.E.R.D.P., *Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti*, Dossier settembre 2013, n. 54, in www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00739601.pdf.; V. GIAMMUSSO, *Spagna*, cit., p. 159.

[454] Cfr. M. FRAILE ORTIZ, *Il problema del Senato in Spagna*, cit., p. 1164.

[455] Cfr. J.M. VERA SANTOS (a cura di), *El Senado como Cámara de representación territorial y las función de los Parlamentos Autonómicos*, Madrid, 1998, p. 81.

Commissione mista di entrambe le Camere, la *Comisión Mixta de Asuntos para la Unión Europea*, la gestione di questa materia, attribuendole il compito di vigilare sul rispetto del principio di sussidiarietà nell'UE e di rimettere le proposte legislative europee ai Parlamenti autonomici; tra l'altro, un meccanismo così ingegnato di coinvolgimento delle Comunità Autonome non ha avuto, poi, alla prova dei fatti, un riscontro particolarmente positivo in termini di efficacia[456].

Si è così persa, probabilmente, un' occasione per rendere più incisivo il ruolo della seconda camera spagnola, che pare restare quella "istituzione alla ricerca di identità", rispetto alla quale la qualificazione data dall'art. 69, co.1, Cost. spagn., è solo, ancora, un mero *flatus vocis*[457].

2. *L'ordinamento regolamentare del Senato. L'autonomia normativa e organizzativa del Senato di fronte al Tribunale Costituzionale*

L'art. 72 Cost. spagn. dispone che «*Las Cámaras establecen sus proprios Reglamentos*», e che la loro approvazione richiede la maggioranza assoluta. Tale norma costituisce il fondamento dell'autonomia regolamentare delle due Camere del Parlamento[458].

Cosicché, nel sistema delle fonti del diritto parlamentare spagnolo, la disciplina del Senato è posta anche dal Regolamento del Senato, adottato il 3 maggio 1994 e da allora modificato a più riprese[459].

Tale Regolamento, secondo la dottrina largamente maggioritaria e la consolidata giurisprudenza costituzionale è incluso tra gli atti aventi forza di legge[460] ed è, quindi, sottoposto al sindacato di costituzionalità, mentre, per la stessa ragione, non è impugnabile attraverso il *recurso de amparo*.

Il Regolamento del Senato disciplina lo *status* dei senatori[461], la costituzione della Camera, la sua struttura, il suo funzionamento e i suoi organi, così come l'esercizio delle sue funzioni nel procedimento legislativo, ma anche il raccordo col Governo e i rapporti con le altre istituzioni costituzionali.

Ad ogni modo, per colmare le possibili lacune della disciplina del regolamento o per risolvere gli eventuali dubbi interpretativi che possono insorgere nella sua applicazione, lo

---

[456] Cfr. E. ARANDA ÁLVAREZ, *La alerta temprana en el procedimiento legislativo de la Unión Europea. Una reflexión sobre su utilidad desde la reciente experiencia española*, in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n. 44/2013, p. 124 ss.

[457] Cfr. M. FRAILE ORTIZ, *Il problema del Senato in Spagna*, cit., p. 1158 e bibliografia ivi citata.

[458] Cfr. R. PUNSET, *Las Cortes Generales (Estudios de Derecho Constitucional español)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983, p. 79. In proposito, il secondo comma dell'art. 72 Cost. spagn. ha, altresì, previsto l'adozione di un Regolamento delle *Cortes Generales*, approvato a maggioranza assoluta da ciascuna Camera, e destinato a disciplinare le sessioni congiunte di entrambe le Camere, ma questa disposizione non è ancora stata attuata (cfr. S. LARRAZABAL BASÁNEZ, *Curso de derecho contitucional*, vol. I, Bilbao, 2008, p. 228).

[459] Su cui cfr. J. CASTELLÀ ANDREU, *The Spanish Senate*, cit., p. 870.

[460] In proposito basti richiamare, *ex multis*, la STC n. 118/1988; in dottrina, cfr. R. PUNSET, *Las Cortes Generales*, cit., p. 89; R. CERRETO, *Regolamenti parlamentari e sindacato di costituzionalità nel diritto comparato*, in Rassegna Parlamentare, n. 1/2013, p. 204; E. CECCHERINI, *I poteri dei Presidenti di assemblea di interpretazione e supplenza dei regolamenti parlamentari*, in G. ROLLA – E. CECCHERINI, *Profili di diritto parlamentare in Italia e in Spagna*, Giappichelli, Torino, 1997, p. 94; E. ÁLVAREZ CONDE, *Curso de derecho constitucional*, cit., p. 136.

[461] Invece, alla disciplina del trattamento di coloro che prestano servizio lavorando alle dipendenze delle *Cortes Generales* è dedicato l'*Estatuto del Personal de las Cortes Generales*.

stesso Reg. Sen., all'art. 37, commi 7 e 8, prevede l'intervento in funzione suppletiva o chiarificatrice del Presidente del Senato.

A tal fine, il Presidente è del tutto autonomo nell'attività interpretativa del Regolamento, con ciò potendo si notare una differenza rispetto al corrispondente potere riconosciuto al Presidente del Senato in Italia[462], che va esercitato sentita la Giunta per il Regolamento.

Invece, nel caso in cui svolga un ruolo di supplenza, sarà necessario, *ex* art. 37, co. 8, Reg. Sen., mediare il parere favorevole della *Mesa* della Commissione del Regolamento al Senato, che si configura alla stregua di un organismo tecnico, per emanare una risoluzione generale. Inoltre, è necessario richiedere il parere dalla *Junta de Portavoces*, che, però, ai sensi dell'art. 44 Reg. Sen., non vincola la Presidenza[463].

Proprio sotto tale profilo, si segnala una differenza rispetto a quanto avviene al Congresso, il cui Regolamento disciplina la medesima fattispecie in modo diverso, imponendo al Presidente del Congresso di raggiungere un accordo anche con questo organo di natura più politica nell'esercizio delle proprie attribuzioni di supplenza regolamentare: tali osservazioni hanno portato diversi Autori a sostenere che la Presidenza del Senato goda di un peso maggiore rispetto alla Presidenza del Congresso[464].

Le risoluzioni emanate per entrambe le finalità dal Presidente del Senato entrano quindi a far parte del sistema delle fonti che in questa sede si sta delineando[465]; si tratta, comunque, di fonti gerarchicamente subordinate alla fonte regolamentare, che ne costituisce il fondamento e ne delinea l'ambito materiale di operatività e, quindi, di legittimità, come chiarito dalla STC n. 119/1990.

Il *Tribunal Constitucional* ha affermato, infatti, anche in considerazione della sorta di riserva di regolamento che l'art. 72 Cost. spagn. sembra porre, che le risoluzioni presidenziali non sono norme a contenuto libero, potendo semplicemente supplire a omissioni o interpretare il regolamento, e non anche svilupparlo o specificarlo[466]. A tale condizione le risoluzioni condividono lo stesso rango legale del Regolamento, con le conseguenze che ne derivano sul piano del sindacato giurisdizionale[467].

Infatti, così come le norme dei Regolamenti parlamentari adottati con la procedura speciale prevista dall'art. 72 Cost. spagn., anche le risoluzioni presidenziali generali adottate conformemente all'art. 37 Reg. Sen. sono sindacabili solo attraverso il ricorso di incostituzionalità di cui all'art. 27, comma 2, della *Ley Organica* n. 2/1979 sul Tribunale Costituzionale, impugnazione cui sono legittimati solo i soggetti indicati dall'art. 32 della medesima legge (Presidente del Governo, Difensore del popolo, cinquanta deputati e cinquanta senatori).

Invece le disposizioni contenute in risoluzioni presidenziali che sviluppassero il

---

[462] Questo profilo è messo in luce in E. CECCHERINI, *I poteri dei Presidenti di assemblea*, cit., p. 94. L'Autrice osserva che l'attribuzione di tale facoltà presidenziale esclusiva di interpretazione del regolamento risponde ad una *ratio* di garanzia della celerità dei dibattiti che permea il sistema spagnolo in generale, un sistema che sembra privilegiare la celerità delle procedure rispetto al sistema italiano.

[463] Cfr. J. CASTELLÀ ANDREU, *The Spanish Senate*, cit., p. 871; E. CECCHERINI, *I poteri dei Presidenti di assemblea*, cit., p. 89.

[464] Cfr. E. CECCHERINI, ibidem; E. ÁLVAREZ CONDE, *Curso de derecho constitucional*, cit., p. 142.

[465] Cfr. E. ÁLVAREZ CONDE, ivi, p. 136.

[466] Vedi sul punto E. CECCHERINI, *I poteri dei Presidenti di assemblea*, cit., p. 94.

[467] Cfr. F. BALAGUER CALLEJÓN, *Manual de derecho constitucional*, vol II, VIII ed., Tecnos, Madrid, 2013, p. 474; S. LARRAZABAL BASÁNEZ, *Curso de derecho contitucional*, cit., p. 228.

Regolamento, non condividendone la natura giuridica e la forza propria della legge, potrebbero essere oggetto di controllo solo attraverso un *recurso de amparo* diretto, qualora ledessero diritti fondamentali[468].

Ciò appare in linea con l'orientamento giurisprudenziale consolidato espresso dal *Tribunal Constitucional* anche con riferimento alla dottrina degli *interna corporis acta*[469], con la quale si riconosce l'indipendenza delle *Cortes Generales* e la loro autonomia organizzativa. Invero, il *Tribunal* ha sempre escluso qualsivoglia sindacabilità degli atti puramente interni, ammettendo invece l'impugnazione tramite *recurso de amparo* degli atti aventi una rilevanza esterna[470].

Si ribadisce in tal modo che i diritti fondamentali e le libertà costituzionalmente riconosciuti nel Titolo I della Cost. spagn. nei confronti di tutti i poteri pubblici vincolano anche il *Senado*[471], che nel rispetto di tali diritti e libertà dovrà esercitare la propria potestà autonormativa e auto-organizzativa. Rimarrebbero così sottratti al sindacato del *Tribunal Constitucional* gli atti, normativi o organizzativi, illegali o contrari a Costituzione, che però non giungano a ledere tali diritti fondamentali[472].

Sotto altro profilo, va osservato come i Regolamenti parlamentari rilevino, altresì, come parametro nel sindacato sul procedimento legislativo[473].

In effetti, la dottrina spagnola è divisa sulla possibilità per il *Tribunal Constitucional* di dichiarare l'incostituzionalità di una legge per vizi *in procedendo*, laddove tali vizi derivino dalla violazione di una norma regolamentare non meramente ripetitiva di una norma costituzionale[474].

Purtuttavia, lo stesso *Tribunal Constitucional* ha ritenuto che i regolamenti parlamentari sono direttamente incardinati nella Costituzione[475] e che essi assurgono al rango di norme interposte, parametro di legittimità delle leggi adottate in violazione di norme regolamentari, qualora tale infrazione abbia influito in modo sostanziale sul processo di formazione della volontà delle Camere[476].

Peraltro, lo stesso *Tribunal* ha mantenuto nei fatti un orientamento abbastanza restrittivo in materia[477], cosicché pare condivisibile l'osservazione di quella dottrina secondo cui le norme regolamentari «non hanno forza autonoma di parametro, ma piuttosto l'efficacia di indicatori che possono segnalare l'avvenuta lesione di principi fondamentali del procedi-

---

[468] Cfr. E. GARCIA MARTINEZ, *Las disposiciones de la Presidencia de la Camara interpretativas del reglamento y la problematica de su impugnacion ante el tribunal constitucional*, in *Revista de las Cortes Generales*, 1995, p. 338; E. CECCHERINI, *I poteri dei Presidenti di assemblea*, cit., p. 93.

[469] Su cui cfr. E. ÁLVAREZ CONDE, *Curso de derecho constitucional*, cit., p. 136.

[470] In tal modo si è espresso a più riprese il *Tribunal Constitucional*. Cfr, *ex multis*, STC n. 118/1988, n. 12/1986, n. 292/1987.

[471] Cfr. E. ÁLVAREZ CONDE, *Curso de derecho constitucional*, cit., p. 132.

[472] Cfr. PUNSET BLANCO, *El principio de autonormatividad delas Camaras y la naturaleza juridica del reglamento parlamentario, in Revista de Estudios Politicos*, n. 40/1984, p. 114; E. CECCHERINI, *I poteri dei Presidenti di assemblea*, cit., p. 99.

[473] Cfr. R. PUNSET, *Las Cortes Generales*, cit., p. 95; M. MANETTI, *Intervento in tema di sindacabilità del procedimento di formazione della legge e dei regolamenti parlamentari*, in G. ROLLA – E. CECCHERINI, *Profili di diritto parlamentare in Italia e in Spagna*, Giappichelli, Torino, 1997, p. 242; R. CERRETO, *Regolamenti parlamentari e sindacato di* costituzionalità, cit., p. 208.

[474] Cfr. R. CERRETO, *Regolamenti parlamentari e sindacato di* costituzionalità, cit., p.208 e bibliografia ivi citata.

[475] Cfr. in termini STC n. 101/1983.

[476] In tal senso STC 99/1987, con argomentazione ripresa da STC n. 57/1989.

[477] Come osserva CERRETO R., *Regolamenti parlamentari e sindacato di costituzionalità*, cit., p. 209.

mento» [478].

CAPITOLO IV
LE FUNZIONI DEL *SENADO* SPAGNOLO

di *Laura Galeotti*[*]

SOMMARIO: 1. La funzione legislativa in generale – 1.1 L'iniziativa legislativa. I *proyectos de ley* del Governo e le *proposiciones de ley* di iniziativa parlamentare, delle *Comunidades autónomas* e di iniziativa popolare – 1.2 L'esame in commissione e l'esame in Assemblea – 1.3 La seconda lettura al Senato e l'approvazione definitiva da parte del *Congreso de los Diputados* – 2. I procedimenti legislativi "speciali": cenni sulla delega in commissione e sul procedimento a lettura unica in Assemblea – 2.1 Le leggi organiche – 2.1.1 Il rapporto tra legge organica e legge ordinaria. La giurisprudenza costituzionale sulle leggi "miste" e la "*colaboración entre normas*" – 2.2 Il ruolo del Senato nel procedimento di bilancio tra Governo e *Cortes* – 2.3 Le leggi di modifica della Costituzione spagnola: "revisione" e "riforma" – 3. La limitazione del rapporto fiduciario al *Congreso de los Diputados* – 3.1 Cenni sulla sfiducia costruttiva, sulla questione di fiducia e sul potere di scioglimento delle Camere – 4. La funzione parlamentare di indirizzo e controllo. In particolare, le Commissioni di inchiesta – 5. Cenni sulle funzioni del Senato di integrazione e relazione con altri organi costituzionali.

1. *La funzione legislativa in generale*

Al procedimento legislativo la norma fondamentale spagnola dedica l'intero Capitolo II del Titolo III, rubricato «*De la elaboración de las leyes*», compreso tra gli articoli da 81 a 92 della Carta, cui debbono aggiungersi altre sparse disposizioni costituzionali dedicate a specifiche tipologie di atti legislativi[479].

Della funzione legislativa si occupano, altresì, i Regolamenti del *Congreso de los Diputados* e del *Senado*, rispettivamente agli artt. da 108 a 123 e da 110 a 116.

Ciò premesso, dalla lettura complessiva delle disposizioni costituzionali e regolamentari vigenti nell'ordinamento spagnolo si ricava che la legge ordinaria del Parlamento ha una posizione, ad un tempo, residuale e centrale: essa, infatti, continua ad essere l'atto-fonte tipico – caratterizzato, cioè, dagli effetti che l'ordinamento riconosce alla legge in quanto tale – sebbene il suo ambito di operatività si sia sensibilmente ridotto per il sopravvenire di norme di grado superiore e di competenza differenziata[480]. Di talché, il ruolo del Parlamento spagnolo come legislatore risulta, in buona sostanza, interstiziale rispetto alle sfere dei poteri normativi del Governo e delle Comunità autonome. L'autentica vocazione legislativa delle *Cortes* è, infatti, di "super-legislatore", ovvero di regolatore della legislazione di volta in volta attribuita ad altri[481].

---

[478] Cfr. M. MANETTI, *Intervento in tema di sindacabilità del procedimento di formazione della legge e dei regolamenti parlamentari*, cit., p. 243.

[*] *Con l'eccezione dei §§ 2.2 e 5, la cui redazione si deve a Giulia De Magistris.*

[479] Il riferimento è, in particolare, agli artt. 134 (legge di bilancio), 75 (delega in Commissione) e 150 (leggi organiche approvative degli Statuti delle *Comunidades autónomas*) della Costituzione spagnola.

[480] Cfr. in questi termini A. PREDIERI, *Le fonti del diritto nella costituzione spagnola del 1978*, in E. GARCIA DE ENTERRIA – A. PREDIERI (a cura di), *La Costituzione spagnola del 1978*, Giuffrè, Milano, p. 193.

[481] È il caso delle leggi-cornice, di cui all'art. 150, comma 1, Cost. spagn., con le quali si attribuisce alle Comunità autonome il potere di dettare norme legislative in materie di competenza statale e con cui si fissano principi

Con ciò, non si può certo sottovalutare il ruolo delle *Cortes Generales* come legislatore in proprio, bensì segnalare il tratto più marcato ed originale della loro funzione legislativa: la peculiarità delle Camere rispetto alla legislazione corrisponde, infatti, alla titolarità di funzioni di coordinamento legislativo, o – se si vuole – di un potere di "legislazione sulla legislazione".

La diversificazione, nell'ambito della legislazione delle *Cortes*, fra leggi di coordinamento[482] e leggi ordinarie è, poi, resa più profonda dai poteri procedurali di cui dispone il Governo nell'*iter* legislativo. È appena il caso di sottolineare, infatti, che la necessità di (raggiungere) maggioranze speciali in relazione alla legislazione di coordinamento fa sì che sia la legislazione ordinaria a presentare una marcata caratterizzazione in senso "primo-ministeriale"[483]. A tal proposito, i poteri che il Governo esprime nel procedimento legislativo si svolgono su un duplice ordine di piani, cronologico e contenutistico.

Sul piano temporale, è costituzionalizzato, all'art. 89, comma 1, Cost. spagn., il principio c.d. della «priorità dovuta» ai disegni di legge governativi. Accanto a questa precedenza nell'esame dei suoi progetti, il Governo dispone del potere di cui all'art. 90, comma 3, Cost., di dichiarare, senza necessità del voto parlamentare, l'urgenza di qualsiasi progetto di legge già approvato dal Congresso, con l'effetto automatico di ridurre da due mesi a venti giorni il termine per la seconda lettura da parte del Senato.

Dall'angolo visuale relativo al contenuto, poi, i poteri procedurali del Governo trovano la loro base giuridica nella disposizione di cui all'articolo 134, comma 6, Cost. spagn., per cui «è necessario l'assenso del Governo per la procedibilità di ogni proposta o emendamento che importi aumento delle spese o diminuzione delle entrate». Si tratta di una norma che assegna al Governo un'importante prerogativa: poiché, infatti, nell'ordinamento spagnolo – come si dirà più ampiamente *infra* – l'iniziativa legislativa non è mai singola, ma attribuita all'organo (Camera, Senato, Assemblea di Comunità autonoma) ovvero collettiva (500.000 cittadini), vi è un momento nel procedimento – la c.d. «presa in considerazione» – in cui il Governo potrà far valere questa sua attribuzione addirittura per impedire lo stesso insorgere dell'iniziativa legislativa. Il che dà la dimensione della struttura interna del procedimento legislativo spagnolo.

In definitiva, la signoria procedurale dell'Esecutivo che si esercita per tutto lo svolgimento dell'*iter* legislativo consente di ricondurre al Governo quell'effettiva direzione della legislazione ordinaria che costituisce una delle condizioni di effettività del proprio programma e dell'indirizzo politico che da esso viene espresso.

La visione complessiva che viene fuori dall'analisi della funzione legislativa in Spagna è, quindi, quella di un assetto istituzionale assai moderno, dal momento che, entro ad una legislazione "a maglie larghe" propria delle *Cortes*, si collocano poteri formali e sostanziali di legislazione spettanti, da un lato, al Governo, dall'altro, alle Comunità autonome[484].

---

e direttive fondamentali; è, poi, il caso delle leggi di armonizzazione della legislazione regionale, finalizzate al soddisfacimento dell'interesse generale, di cui all'art. 150, comma 3, Cost. spagnola.

[482] Comprensive delle categorie delle leggi costituzionali, delle leggi organiche, di base e cornice.

[483] Si veda in tal senso A. MANZELLA, *Le Cortes nel sistema costituzionale spagnolo*, in E. GARCIA DE ENTERRIA – A. PREDIERI (a cura di), *La Costituzione spagnola del 1978*, cit., p. 478.

[484] Ivi, p. 486.

1.1 *L'iniziativa legislativa. I* proyectos de ley *del Governo e le* proposiciones de ley *di iniziativa parlamentare, delle* Comunidades autónomas *e di iniziativa popolare*

Per venire all'esame dell'*iter* legislativo[485], l'art. 87 Cost. spagn. individua i soggetti titolari dell'iniziativa nel Governo, nel *Congreso del los Diputados* e nel *Senado*, nelle Assemblee delle *Comunidades autónomas*, nonché in 500.000 elettori[486]. Mentre l'iniziativa che fa capo al Governo dà luogo ai *proyectos de ley*, quella parlamentare assume la veste formale della *proposición de ley* e può promanare, in particolare, da 15 deputati, 25 senatori, nonché da un gruppo parlamentare, rimanendo – dunque – costituzionalmente esclusa la possibilità che sia il singolo parlamentare ad esercitare l'iniziativa[487].

Ai sensi dell'art. 88 Cost. spagn., *i proyectos de ley* vengono presentati dal Governo al Congresso, previa approvazione da parte del Consiglio dei Ministri, il quale deve provvedere ad allegare al progetto una relazione di accompagnamento competente ad esporre le ragioni della presentazione del progetto medesimo.

Per passare alle disposizioni di rango regolamentare, la disciplina recata dagli artt. da 109 a 123 R.C. prevede che – dopo la pubblicazione e l'assegnazione del progetto di legge alla competente commissione – inizi a decorrere (a partire dalla semplice pubblicazione del progetto di legge) un termine di quindici giorni, entro il quale possono essere presentati emendamenti in forma scritta all'Ufficio di Presidenza della commissione.

Gli emendamenti che possono essere apportati ai progetti di legge governativi possono riguardare la totalità del testo (*enmiendas de totalidad*), ovvero l'articolato (*enmiendas al articulado*). I primi possono essere presentati dai gruppi parlamentari e si riferiscono ai princìpi ispiratori del progetto di legge – dunque, la sua opportunità in termini generali – tant'è che può aversi il caso della *devolución* (ovverosia, la restituzione) al Governo del progetto, ovvero la sua integrale sostituzione con un testo alternativo.

Ove vengano presentati emendanti di questo tipo, il progetto di legge governativo viene sottoposto al c.d. *debate de totalidad* (una discussione preliminare generale)[488], che trova il suo epilogo in una votazione dell'Assemblea.

Al termine del dibattito sono, dunque, posti in votazione gli emendamenti presentati sulla totalità: se l'emendamento – di reiezione del testo o di sostituzione di esso – risulta approvato, il progetto di legge viene restituito al Governo, ovvero sostituito con il testo alternativo recato dall'emendamento. In questo ultimo caso (nonché ove l'emendamento venga respinto) il *proyecto de ley* torna in commissione affinché l'*iter* prosegua e si possa procedere all'esame degli emendamenti parziali all'articolato.

---

[485] Sull'esame del procedimento legislativo nell'ordinamento costituzionale spagnolo si veda A. MENCARELLI, *Spagna*, in R. DICKMANN – A. RINELLA, *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, Carocci, Roma, 2011, p. 151 ss.

[486] Per ciò che riguarda quest'ultima, la disposizione costituzionale, al comma 3, riserva ad una legge organica la disciplina delle forme di esercizio e dei requisiti dell'iniziativa popolare per la presentazione di proposte di legge, per la quale si esigono – ad ogni modo – non meno di 500.000 firme autenticate.

[487] Si tratta, evidentemente, di una reazione giuridica nei confronti del timore di una sterminata proliferazione di singole proposte, tant'è che si è parlato in dottrina, da parte di alcuni, di carattere «gruppocentrico» dell'ordinamento parlamentare spagnolo. Cfr., in tal senso, A. MENCARELLI, *Spagna*, cit., p. 153.

[488] L'avvio di un simile dibattito costituisce un'evenienza piuttosto frequente, ma destinata al fallimento, dal momento che la relativa iniziativa proviene dai gruppi di opposizione che ricorrono all'uso di uno dei rari strumenti ostruzionistici messi a loro disposizione dai regolamenti parlamentari per contrastare un'iniziativa governativa. Si veda in tal senso, A. MENCARELLI, ivi, p. 152.

Quanto alle proposte di legge di iniziativa parlamentare (nonché delle Comunità autonome e popolare), la base giuridica di riferimento è costituita dagli artt. da 124 a 127 R.C. e dagli artt. 108 e 109 R.S.

Già si è detto che la Costituzione spagnola non ammette la presentazione di proposte di legge da parte dei singoli deputati, bensì da parte di 15 di essi, ovvero da un gruppo parlamentare. Al Senato, le relative proposte possono essere presentate da 25 senatori o, parimenti, da un gruppo parlamentare.

Dopo esser state pubblicate, le proposte di legge di iniziativa parlamentare sono trasmesse al Governo affinché esprima il proprio parere in vista della successiva *toma en consideración* (presa in considerazione) da parte dell'Assemblea. Se entro trenta giorni il Governo non trasmette alcun parere al Congresso, la proposta viene iscritta all'ordine del giorno dell'Assemblea per la presa in considerazione, per lo svolgimento della quale – previo annuncio in Aula dell'eventuale parere espresso dal Governo – si segue la medesima procedura prevista per il dibattito sulla totalità sopra descritto. Essa si conclude con la votazione, da parte dell'Assemblea, della proposta di presa in considerazione, che – ove approvata – comporta il deferimento della proposta di legge alla competente commissione per il prosieguo dell'*iter*.

Per la presentazione di emendamenti alla proposta di legge si segue, poi, la medesima procedura già descritta per i progetti di legge governativi.

1.2 *L'esame in commissione e l'esame in Assemblea*

Una volta terminati il dibattito sulla totalità per i progetti di legge governativi e la presa in considerazione per le proposte di legge di iniziativa parlamentare (nonché decorso, in ogni caso, il termine per la presentazione di emendamenti), prende avvio l'esame in commissione, mediante la nomina e, dunque, l'insediamento della *ponencia*. Si tratta di un comitato di relatori (*ponentes*), incaricati di predisporre una relazione introduttiva al dibattito in commissione – l'*informe* – contenente anche eventuali proposte di modifica nei confronti del testo presentato.

Redatta la relazione, si passa all'esame degli articoli e degli emendamenti ad essi presentati. Gli emendamenti riferiti alla parte espositiva dei motivi, in particolare, sono esaminati e votati al termine dell'esame degli articoli.

Durante l'esame di un articolo, l'Ufficio di Presidenza della commissione può ammettere la presentazione di emendamenti scritti, sostitutivi di quelli già presentati, purché tendano all'avvicinamento tra il precedente emendamento ed il testo dell'articolo cui esso è riferito (al fine, ovviamente, di favorire la convergenza su un testo omogeneo, piuttosto che sottoporre ad esame testi ed emendamenti tra loro confliggenti). Sono, invece, sempre ammessi gli emendamenti di natura formale.

L'esame in commissione non può avere una durata superiore a due mesi – salvo che l'Ufficio di Presidenza della commissione non decida diversamente – e si conclude con l'approvazione di una relazione (*dictamen*) trasmessa al Presidente del Congresso; è ammessa, poi, la presentazione di relazioni di minoranza (c.d. *votos particulares*).

Entro un termine ristretto, i gruppi parlamentari possono, inoltre, chiedere che siano votati in Assemblea gli emendamenti già presentati e respinti in commissione.

Per quanto riguarda l'esame in Assemblea, merita una specifica menzione il fatto che

possono essere quivi presentati, da parte dei gruppi parlamentari, oltre agli emendamenti già presentati durante l'esame in commissione e respinti e a quelli di mero coordinamento formale, nuovi emendamenti *in voce*, sostitutivi di quelli presentati in commissione e riproposti in Assemblea (poiché dalla prima respinti).

Tuttavia, i suddetti emendamenti sono ammissibili solo ove rispondano a requisiti assai restrittivi: analogamente a quanto previsto per quelli presentati in commissione ad esame dell'articolo già avviato, sono, infatti, ammissibili i solo emendamenti *de transación* (ossia, di mediazione), quelli – cioè – che meno si discostano dal testo approvato in commissione rispetto agli emendamenti sostituiti, ai quali il gruppo parlamentare promotore deve contestualmente rinunciare come condizione di presentabilità dei nuovi emendamenti (e sempre che nessun altro gruppo parlamentare si opponga alla loro discussione).

1.3 *La seconda lettura al Senato e l'approvazione definitiva da parte del* Congreso de los Diputados

Per venire al ruolo del *Senado* in seno al procedimento legislativo, le pertinenti disposizioni costituzionali fanno di esso una Camera di "seconda lettura", dal momento che, ai sensi dell'art. 90 Cost. spagn., quando il Congresso abbia approvato un progetto di legge ordinaria (ovvero organica), il suo Presidente ne informa immediatamente il Presidente del Senato, il quale lo sottoporrà a delibera di quest'ultimo. Il che, peraltro, rende ragione del perché, ai sensi dell'art. 89, comma 2, Cost. spagn., le proposte di legge debbano essere sempre inviate prioritariamente al Congresso per essere in esso considerate.

Ciò chiarito, la Camera alta può agire in tre differenti modi.

In primo luogo, e semplicemente, può darsi il caso che la proposta di legge all'esame del Senato superi la seconda lettura nello stesso testo licenziato dal Congresso, di talché l'*iter* parlamentare di approvazione si ha per perfezionato.

D'altro canto, il Senato – e con ciò si passa alle altre due ipotesi – può, nel termine di due mesi[489], decorrenti dal giorno in cui ha ricevuto il testo, opporre il suo veto ovvero apportare emendamenti al testo mediante messaggio motivato.

Una volta trasmesso dal Congresso e pubblicato, il testo viene, infatti, assegnato alla competente commissione del *Senado* e da questo momento iniziano a decorrere dieci giorni (prorogabili a quindici su richiesta di un *quorum* di senatori) per la presentazione di emendamenti e proposte di veto.

L'esame in commissione al Senato segue, in larga parte, la procedura prevista al Congresso, mentre l'esame in Assemblea si svolge secondo il modello dei dibattiti sulla totalità, precedentemente descritto.

A norma dell'art. 90, comma 3, Cost. spagn. e dell'art. 122, comma 1, R.S., l'approvazione di una proposta di veto esige la maggioranza assoluta dei componenti del Senato: qualora la proposta risulti approvata, il progetto è trasmesso al Presidente del Governo e, dunque, al Congresso; qualora, invece, la proposta risulti respinta, l'esame prosegue con la discussione degli emendamenti già respinti in commissione e ripresentati in Assemblea.

Per la presentazione di nuovi emendamenti in Assemblea sono fissati criteri assai

[489] I quali, come già anticipato *supra*, al §1, si riducono a venti giorni liberi nel caso di progetti dichiarati urgenti da parte del Governo o del *Congreso de los Diputados*.

restrittivi, dal momento che, ai sensi dell'art. 125 R.S., essi debbono essere sottoscritti da tutti i portavoce dei gruppi parlamentari ovvero dalla maggioranza degli stessi, purché rappresentino la maggioranza dei senatori, e sempre che le proposte emendative siano state previamente inserite nelle relazioni di minoranza.

Particolarmente stringente è, poi, la previsione di cui all'art. 126, comma 2, R.S., secondo cui il Presidente, udito l'Ufficio di Presidenza, ha sempre la facoltà di dichiarare chiusa la discussione su un articolo (*cierre del debate*), passandosi così direttamente alla votazione, laddove ritenga sufficiente il dibattito già svoltosi.

Qualora, al termine della discussione in Assemblea, non risulti approvato alcun emendamento, è posto in votazione nel suo complesso il testo approvato dalla commissione.

Sia nel caso dell'opposizione del veto che nell'ipotesi di proposte emendative da parte della seconda Camera, il testo non può, tuttavia, essere sottoposto alla sanzione regia per la promulgazione, dovendo esso essere nuovamente esaminato dal Congresso per l'approvazione definitiva.

In particolare, ove la seconda Camera abbia opposto il veto, al Congresso ha luogo un dibattito sulla totalità in Assemblea, terminato il quale la medesima è chiamata a votare il testo originariamente approvato dal Congresso. Se il progetto viene approvato con la maggioranza assoluta del Congresso, il veto del Senato si intende respinto. Nel caso in cui, invece, non sia stata raggiunta la maggioranza assoluta, il progetto di legge viene sottoposto ad una nuova votazione, a distanza non inferiore di due mesi dall'apposizione del veto da parte del Senato: se, in questa sede, il testo è approvato dal Congresso a maggioranza semplice, il veto si intende superato ed il progetto si ha per definitivamente approvato; viceversa, il progetto di legge si ha per definitivamente respinto.

Ove, invece, il Senato abbia approvato emendamenti, presso l'Assemblea del Congresso si svolge un dibattito in cui questi sono posti in votazione e risultano approvati, secondo quanto prescritto dall'art. 123 R.C., qualora ottengano il voto favorevole della maggioranza semplice dei deputati.

Ad ogni buon conto, la terza lettura da parte del Congresso di un progetto su cui il Senato abbia opposto il veto ovvero approvato emendamenti segue – secondo quanto chiarito dall'art. 121 R.C. – una procedura di tipo esclusivamente assembleare, senza – dunque – passare per l'esame in commissione.

Come appare ovvio, si tratta di una conseguenza procedurale del fatto che – trattandosi di una lettura definitiva – non è previsto il previo esame istruttorio da parte di una commissione, il quale – ove ammesso – comporterebbe la possibilità di ulteriori modifiche al testo (e, dunque, la continuazione del procedimento).

2. *I procedimenti legislativi "speciali": cenni sulla delega in commissione e sul procedimento a lettura unica in Assemblea*

In apertura della disamina dei procedimenti legislativi "speciali" (anche se, nei casi che qui specificamente ci occupano, sarebbe forse più opportuno parlare di procedimenti legislativi "abbreviati"), merita un accenno, in primo luogo, la procedura della «delega in commissione» di cui all'art. 75 Cost. spagn., esclusa dalla medesima disposizione per l'adozione delle leggi di revisione costituzionale, delle leggi organiche e di base, nonché per le leggi di bilancio.

A proposito di questo particolare procedimento, i regolamenti parlamentari stabiliscono un regime presuntivo di delega automatica alle Commissioni (della cui costituzionalità, peraltro, la dottrina non ha mancato di dubitare), a cagione del quale – ove l'Assemblea intenda avocare a sé la votazione finale del progetto ("espropriando", quindi, la commissione dell'approvazione) – deve pronunciarsi espressamente in sede di dibattito sulla totalità (per i progetti di legge) ovvero in sede di presa in considerazione (per le proposte di legge).

La Costituzione spagnola contiene, poi, una disposizione (più volte citata) sui procedimenti d'urgenza (art. 90, comma 3), in base alla quale «il termine di due mesi di cui il Senato dispone per opporre il veto o emendare il progetto si ridurrà a venti giorni naturali nel caso di progetti dichiarati urgenti dal Governo o dal Congresso dei Deputati». In questa logica dell'urgenza, il Regolamento del Senato, oltre all'attuazione della richiamata disposizione costituzionale, prevede, altresì, all'art. 136, la possibilità, per l'Ufficio di Presidenza, di ridurre il termine massimo per l'esame di progetti di legge in relazione ai quali l'urgenza non sia stata dichiarata né dal Governo né dal Congresso ad un mese, dimidiando così i tempi previsti per il procedimento legislativo ordinario al Senato (c.d. procedimento di "semiurgenza")[490].

Altro procedimento legislativo "abbreviato" è, infine, quello disciplinato all'art. 150 R.C., il quale facoltizza l'Assemblea del Congresso – ove la natura del progetto di legge o la semplicità della sua formulazione lo consentano – a deliberarne la trattazione diretta ed in lettura unica (*tramitación directa y en lectura única*): in tali casi, il progetto di legge non viene esaminato da una commissione, bensì soltanto discusso in Assemblea (alla quale è inibita la facoltà di apporre emendamenti) e si procede unicamente alla votazione finale. Analogo procedimento si segue in Senato, secondo la disposizione di cui all'art. 129 R.S.

2.1 *Le leggi organiche*

Una peculiare categoria di fonte legislativa è rappresentata dalle leggi organiche, come tipo di fonte rinforzata e, per ciò, espressiva del consenso politico-partitico organizzato.

L'idea della legge organica giunge in Spagna dal costituzionalismo gaullista e – suole dirsi – ha come giustificazione quella di perpetuare dinamicamente il compromesso costituente, ampliando la base del consenso politico che si esige per l'approvazione della fonte. Non a caso, si è soliti affermare che la categoria delle leggi organiche, in ragione della sua necessarietà ai fini della piena attuazione costituzionale e della sua stessa consistenza quantitativa, fa delle *Cortes Generales* una «Costituente permanente»[491].

La sua emersione, peraltro, costituisce una testimonianza del fatto che la legge si è man mano divisa in specializzazioni, sia in direzione verticale, con il binomio costituzione-legge e, poi, legge organica-legge ordinaria, sia in direzione orizzontale, con il c.d. «policentrismo legislativo», che ha condotto la produzione legislativa a formule di policentrismo funzionale (quali la legge governativa e, ove ammessa, la legge popolare o referendaria), nonché a formule di decentramento in apparati istituzionali periferici[492].

---

[490] Cfr. a tal proposito A. MENCARELLI, *Spagna*, cit. p. 156.

[491] Ruolo costituzionale che risulta ancora più pieno in relazione alle leggi organiche di approvazione degli Statuti autonomi per le scelte che esse determinano in relazione alla stessa struttura statale. Cfr. in questi termini A. MANZELLA, *Le cortes nel sistema costituzionale spagnolo*, cit., p. 480.

[492] Si veda in tal senso J. GARCÍA ROCA, *La "decostruzione" della legge del Parlamento*, in G. ROLLA – E.

Introdotte per la prima volta nell'ordinamento spagnolo dalla Costituzione del 1978 – di cui costituiscono senz'altro la novità più importante, incidendo direttamente sul sistema delle fonti del diritto – furono oggetto di un vivace dibattito in Assemblea costituente. Esso si concentrò particolarmente sul *se* esse meritassero cittadinanza nella Carta costituzionale. Non mancò chi, da un lato, si soffermò sulla posizione deteriore che il procedimento di elaborazione delle leggi organiche veniva a configurare per la Camera alta[493], dall'altro, propose addirittura un emendamento soppressivo dell'intera disposizione costituzionale, che – si sosteneva – rappresentava un elemento di "rigidezza" che era preferibile eliminare[494].

Rifiutate dal Congresso tali proposte, furono, invece, accolti i suggerimenti che andavano nel senso di conferire alla fonte in questione dignità costituzionale, pur specificandone (*rectius*, delimitandone) l'ambito materiale di competenza normativa.

La categoria delle leggi in questione è costituzionalizzata all'art. 81, comma 1, Cost. spagn., il quale combina due criteri: da un lato, uno materiale, fondato sul principio di competenza, in virtù dei contenuti che a questo tipo di fonte sono costituzionalmente riservati; dall'altro, un criterio formale, dal momento che, per l'approvazione delle leggi organiche, si richiedono specifiche condizioni procedimentali.

Per quanto riguarda il primo, l'art. 81 Cost. spagn. riserva a questa particolare fonte la disciplina dei diritti fondamentali, del regime elettorale generale, nonché l'approvazione degli Statuti delle Comunità autonome. Inoltre, altre disposizioni costituzionali affidano alla legge organica ulteriori significativi poteri, riguardanti particolarmente la disciplina di organi (per lo più) costituzionali o di rilievo costituzionale. La legge organica deve essere, altresì, utilizzata, ai sensi dell'art. 93 Cost. spagn., per autorizzare la ratifica dei trattati coi quali si realizza la cessione, ad organizzazioni od istituzioni internazionali, dell'esercizio di competenze derivanti dalla Costituzione[495].

Come è ben evidente, si tratta di materie estremamente eterogenee, il cui affidamento alla legge organica va probabilmente giustificato in virtù dell'esigenza, avvertita dal Costituente spagnolo, di garantire che nel processo di attuazione della Costituzione permanesse quel vasto consenso politico che ne aveva consentito l'adozione, impedendo al partito o alla coalizione usciti vincenti dalle elezioni di poter attuare a proprio vantaggio la Carta costituzionale.

Per venire al secondo aspetto, l'aggravamento procedurale prescritto rispetto alla legge ordinaria si risolve nella previsione per cui la maggioranza competente per l'approvazione, la modifica o la deroga di una legge organica è quella assoluta del Congresso nella votazione finale sull'insieme del progetto.

In verità, la Costituzione spagnola disciplina solo in parte il procedimento di formazione delle leggi organiche e non detta disposizioni sulla loro collocazione nel sistema delle fonti.

CECCHERINI (a cura di), *Profili di diritto parlamentare in Italia e in Spagna*, Giappichelli, Torino, 1997, p. 147 ss.

[493] Come fa notare L. PEGORARO, *Le leggi organiche. Profili comparatistici*, Cedam, Padova, 1990, p. 123, i senatori – nella consapevolezza della posizione deteriore in cui la Camera alta veniva costretta – spingevano per una rivalutazione dell'*iter* legislativo in senso tale da restituire al Senato un *par condicio* (rispetto al Congresso) altrimenti ferita in modo irreversibile.

[494] Come ricorda L. PEGORARO, ivi, p. 120.

[495] In tal modo si è autorizzata l'adesione della Spagna all'Unione europea e si è ratificato il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa.

La disciplina del procedimento, infatti, viene affidata, per quel che riguarda le leggi di approvazione degli statuti delle Comunità autonome, ai regolamenti parlamentari, ad eccezione delle norme sull'iniziativa, per cui viene costituzionalmente esclusa quella popolare (art. 87, comma 3), e sulla fase decisoria, per la quale l'art. 81, comma 2, Cost. spagn. esclude l'approvazione in commissione.

In questo quadro di peculiarità rientra anche, secondo gli artt. 82, comma 1, e 81, comma 1, Cost. spagn., il divieto, per il Governo, di esercitare – rispettivamente mediante decreto legislativo e decreto legge – la propria potestà normativa primaria in relazione a gran parte delle materie riservate alla competenza delle leggi organiche[496].

La fase dell'iniziativa – secondo la configurazione dell'art. 87 Cost. spagn. – rompe con il precedente monopolio del Governo e delle Camere, atteggiandosi in termini pluralistici, anche se è l'iniziativa governativa ad esercitarsi in gran parte su di esse, dal momento che si tratta di una fonte chiamata a disciplinare i settori più importanti e delicati dell'ordinamento costituzionale spagnolo (residuando, così, in capo alle *Cortes Generales* per lo più un diritto di emendamento)[497].

Nella fase costitutiva del procedimento, un'ulteriore differenza rispetto all'*iter* di approvazione delle leggi ordinarie è rappresentata dalla riserva di Assemblea che la Costituzione spagnola, all'art. 73, comma 3, prevede a favore delle leggi organiche. La regola generale della delegabilità in commissione nell'approvazione delle leggi di cui al secondo comma trova, infatti, un'eccezione espressa alla disposizione successive[498].

Quanto alla posizione del Senato, essa è assolutamente marginale, dal momento che la Camera alta – secondo l'art. 90, comma 2, Cost. spagn. – nel termine di due mesi dal giorno in cui ha ricevuto il testo del progetto di legge organica può, con messaggio motivato, porvi il veto ovvero emendarlo (così come nel caso dell'*iter* di formazione delle leggi ordinarie).

In caso di veto, il Congresso è tenuto a ratificare il testo originario a maggioranza assoluta, ovvero a maggioranza semplice qualora siano trascorsi due mesi dall'opposizione del medesimo. Gli emendamenti, invece, possono essere accolti o respinti dal Congresso a maggioranza semplice. Di talché, anche le leggi organiche, al pari delle ordinarie, testimoniano la rigida asimmetria tra le Camere spagnole, con la supremazia del Congresso rispetto al Senato.

Tra i dubbi alimentati dall'oscura formulazione dell'art. 81, comma 2, Cost. spagn. sopra citato e che non hanno trovato unanime soluzione dottrinale, si è posto quello relativo al momento in cui dovesse tenersi la votazione finale a maggioranza assoluta del Congresso[499].

---

[496] Fino al 1985 era, peraltro, previsto per questo tipo di leggi una ulteriore peculiarità procedimentale, introdotta dalla legge organica sul Tribunale costituzionale n. 2/1979 e rappresentata dalla sua sottoponibilita – una volta concluso il procedimento parlamentare di approvazione – ad un ricorso preventivo di costituzionalità ad iniziativa del Governo, del difensore del popolo, degli organi delle Comunità autonome, nonché di 50 deputati o senatori. Ad ogni modo, in seguito alle vivaci critiche della dottrina ed all'uso spregiudicato di tale strumento, la legge organica n. 4/1985 ne ha sancito la soppressione.

[497] Di talché, in definitiva, l'iniziativa "organica" finisce per essere duale, restando essa inibita al popolo ai sensi del terzo comma dell'art. 87 Cost. spagnola. Anche le Comunità autonome, infatti, possono esercitarla esclusivamente nelle materie che «riguardino direttamente il proprio ambito di interessi specifici».

[498] Il che – se non consente di inferire l'esistenza di una superiorità gerarchica delle leggi organiche rispetto alle leggi ordinarie – gli conferisce quantomeno uno status particolare e privilegiato.

[499] In particolare, ci si è chiesti in dottrina se esso debba avere luogo solo dopo l'esame del testo del progetto di legge organica da parte del Senato e se, una volta che il testo sia comunque trasmesso al Senato e siano trascorsi due

Questi dubbi sono stati, tuttavia, fugati dagli artt. 131 e 132 R.C.: l'art. 131 stabilisce, infatti, ai commi secondo e terzo, che per l'approvazione del progetto di legge organica occorre il voto favorevole della maggioranza assoluta dei componenti del Congresso nella votazione finale sull'insieme del testo e che, solo in caso di conseguimento di tale maggioranza, il testo è trasmesso al Senato; mentre, se l'approvazione a maggioranza assoluta non si è verificata, il progetto è rinviato in commissione affinché questa lo riesamini e presenti una nuova relazione nel termine di un mese. In tale ultima ipotesi, se nella votazione finale da parte dell'Assemblea il nuovo testo elaborato dalla commissione è approvato a maggioranza assoluta, esso è successivamente trasmesso al Senato, intendendosi viceversa respinto.

Dal canto suo, l'art. 132 R.C. dispone che, ove il Senato opponga il veto ad un progetto di legge organica trasmesso dal Congresso, per superare il veto è richiesto, in ogni caso, il voto favorevole della maggioranza assoluta dei membri del Congresso; laddove, infine, siano stati introdotti dal Senato emendamenti, il Congresso può approvare a maggioranza assoluta il testo comprensivo degli emendamenti, ovvero, in caso contrario, ratificare il testo iniziale, intendendosi respinti tutti gli emendamenti proposti dalla Camera territoriale.

Le disposizioni appena richiamate assegnano alla Camera alta, come anticipato poc'anzi, una posizione manifestamente deteriore rispetto a Congresso nel procedimento di approvazione delle leggi organiche, dal momento che l'eventuale interposizione del veto non produce altro effetto se non quello di imporre al Congresso l'approvazione della legge con la medesima maggioranza già richiesta dall'art. 81 Cost. spagnola[500].

2.1.1 *Il rapporto tra legge organica e legge ordinaria. La giurisprudenza costituzionale sulle leggi "miste" e la "*colaboración entre normas*"*

Una delle questioni più dibattute dalla dottrina costituzionalistica spagnola è quella relativa al rapporto tra leggi organiche e leggi ordinarie, dal momento che il silenzio recato dalla Costituzione sulla collocazione delle prime nel sistema delle fonti del diritto viene a legittimare il dubbio se la loro differenza rispetto alla leggi ordinarie sia da intercettare sul piano gerarchico ovvero competenziale[501].

La problematica prende avvio dalla duplice peculiarità, formale e materiale, della fonte che ci occupa, ossia – come ricordato nel precedente paragrafo – dal procedimento rinforzato previsto per la sua approvazione, nonché dagli ambiti materiali di competenza che l'art. 81, comma 2, Cost. spagn. riserva alla legge organica.

---

mesi dal momento in cui quest'ultimo ha opposto il veto, il Congresso possa procedere alla sua approvazione definitiva a maggioranza semplice (secondo quanto dispone l'art. 90, comma 2, Cost. spagnola), e non a maggioranza assoluta, come invece richiesto dall'art. 81, comma 2, Cost.

[500] Cfr. in tal senso L. PEGORARO, *Le leggi organiche*, cit. p. 130, il quale ha cura di sottolineare come, tra le altre competenze costituzionalmente assegnate alle leggi organiche, l'art. 79, comma 2, Cost. spagn. annoveri quella a prevedere maggioranze qualificate superiori a quella semplice. Ancora una volta, affiora, dunque, il garantismo di cui è permeata la Costituzione spagnola: la protezione delle minoranze, assicurata ampiamente dalla proliferazione delle leggi organiche, può dinamicamente perpetuarsi per il loro tramite, attraverso la previsione, per la disciplina di fattispecie ricomprese nella loro competenza materiale, di speciali maggioranze parlamentari.

[501] Per quanto attiene alla problematica dei rapporti tra leggi organiche e leggi ordinarie si vedano, tra gli altri, L. LUATTI, *Questioni generali in tema di leggi organiche in Spagna*, in G. ROLLA – E. CECCHERINI (a cura di), *Profili di diritto parlamentare*, cit., p. 254 ss., nonché L. PEGORARO, *Le leggi organiche*, cit., p. 195 ss.

Diversi sono stati gli orientamenti della dottrina prevalente nelle varie fasi del dibattito scientifico.

In un primo momento, argomentando sulla base delle modalità di votazione (maggioranza assoluta dei deputati del Congresso) di cui all'art. 81, comma 2, Cost. spagn., si è difeso un criterio formale, che guarda alle leggi organiche come fonti intermedie tra la Costituzione e le leggi ordinarie.

Successivamente, invece, senza che si giungesse alla totale abdicazione di questa posizione, è sembrata prevalere una ricostruzione dei rapporti tra i due tipi di leggi fondata sul principio di competenza, nel senso di due fonti pari ordinate per qualità e rango e, tuttavia, costituzionalmente deputate a regolare materie differenti. Secondo questa impostazione, dunque, la circostanza che la Costituzione assegna alla legge organica un ambito di competenza riservato farebbe presumere, in linea di principio, che al di fuori di quello essa non dovrebbe operare.

Sennonché, la difficoltà di delimitare le materie riservate alla legge organica – specialmente in relazione allo «sviluppo dei diritti fondamentali e libertà pubbliche» – ha indotto una parte della dottrina a tornare a difendere la tesi dell'esistenza di due classi di leggi diverse per gerarchia, con la conseguente impossibilità di costruire una categoria unitaria della nozione di legge.

Due, in particolare, sono stati gli interrogativi posti dalla dottrina: da un lato, ci si è chiesti se la legge organica possa disciplinare anche settori collegati alle materie ad essa riservate (ed, in genere, di competenza delle leggi ordinarie); dall'altro, se la legge ordinaria possa disciplinare materie costituzionalmente riservate alla legge organica.

Quanto al primo problema, si sono profilate, in dottrina, diverse risposte alla questione, a seconda che si sia difeso il criterio formale (gerarchia) ovvero materiale (competenza). Ove, infatti, si accolga una configurazione rigidamente gerarchica dei rapporti tra le due fonti, ciò comporterebbe non solo la possibilità che la legge organica intervenga al di fuori del proprio ambito materiale riservato, ma anche l'intangibilità delle disposizioni di legge organica da parte della legge ordinaria. Completamente opposta, invece, sarebbe la soluzione da adottare in virtù di una rigida applicazione del criterio fondato sulla competenza, poiché la legge organica esorbitante dal proprio ambito materiale riservato sarebbe da ritenersi illegittima per contrasto con le disposizioni costituzionali che ne delimitano la competenza.

Nella giurisprudenza costituzionale spagnola, invece, è prevalsa una soluzione intermedia, che assegna al giudice delle leggi il compito di distinguere, all'interno di una legge organica, quelle norme che esorbitano dall'ambito materiale costituzionalmente riservato e di dichiarare, dunque, la modificabilità di esse attraverso semplici leggi ordinarie. Si è parlato in questi casi di "leggi parzialmente organiche"[502].

Un ulteriore elemento di complessità è, però, costituito dalla circostanza che il legislatore organico spagnolo, inserendo le leggi organiche nel c.d. «blocco di costituzionalità» (ossia, il parametro di costituzionalità), ha inequivocabilmente inteso sanzionarne la superiorità (gerarchica) rispetto alle leggi ordinarie.

È, ancora una volta, dalla giurisprudenza del *Tribunal constitucional* che possono essere dedotti elementi chiarificatori quanto all'interrogativo se anche la competenza della legge ordinaria disponga di una qualche difesa nei confronti della legge organica.

[502] Cfr. L. LUATTI, ivi, p. 257.

Il problema si è posto inizialmente con riferimento alle materie c.d. «connesse»[503], alle quali il giudice delle leggi spagnolo ha dedicato numerose pronunce.

Inizialmente, con la sentenza n. 5/1981, il Tribunale costituzionale ebbe a sostenere che l'estensione della fonte organica a materie connesse implicava la *congelación de rango* della normativa sulla materia, a tutela del principio di sicurezza giuridica di cui all'art. 9, comma 3, Cost. spagn., nel senso che essa non avrebbe potuto, per il futuro, essere modificata con legge ordinaria, salvo che il legislatore organico avesse specificato quali disposizioni avevano la dignità di legge organica e quali altre, invece, ne erano prive.

Nella successiva sentenza n. 51 dello stesso anno, il Tribunale dichiarò, invece, l'illegittimità costituzionale di una legge organica che disciplinasse materie riservate alla legge ordinaria. Con ciò, il Tribunale si orientava nel senso di ammettere l'esistenza (e la prevalenza) di un principio di competenza, chiarendo, tuttavia, (e con ciò recuperando il criterio formale) che il regime di legge organica può essere escluso dalla medesima in relazione a talune sue disposizioni, indicando quali di esse contengono solamente materie connesse e sono, quindi, modificabili con legge ordinaria.

Parimenti, la sent. n. 76/1983 confermò la vigenza di una riserva di legge ordinaria nelle materie che la Costituzione non assegna alle leggi organiche, argomentando sulla scorta dell'esistenza del principio democratico che non può che rendere eccezionale – e, dunque, necessariamente espressa in una previsione costituzionale che individui tassativamente i relativi ambiti materiali – l'esigenza dell'approvazione di una legge con maggioranze parlamentari qualificate.

Se, da un lato, le summenzionate sentenze del Tribunale costituzionale non hanno condotto a configurare le leggi organiche come fonti in ogni caso sovraordinate alla legge ordinaria – giacché esse sono tali soltanto nei settori individuati dall'art. 81, comma 1, Cost. spagn. – l'evoluzione insieme legislativa e giurisprudenziale ha contribuito a chiarire che, nella vaghezza dei rimandi costituzionali, la decisione su che cosa disciplinare con legge organica e cosa, invece, con legge ordinaria compete alle *Cortes Generales* e, in seconda istanza, al Tribunale, restando ogni altro soggetto dell'ordinamento vincolato all'individuazione del rango *aliunde* operata.

Questo orientamento, che evidentemente impedisce quella pietrificazione dell'ordinamento che discenderebbe da un abuso della legislazione organica, ha – in definitiva – ammesso l'inclusione di contenuti di legge ordinaria (le cosiddette «materie connesse», appunto) nelle leggi organiche: si tratta di una sorta di legge mista, in parte organica ed in parte ordinaria, rispetto alla quale – evidentemente – la distinzione tra i due tipi di riserva di legge finisce per corrispondere ad una decisione politica difficilmente sottoponibile a revisione mediante il sindacato di legittimità costituzionale.

Con la successiva sentenza n. 76/1983, il Tribunale costituzionale ha fornito, tuttavia, un'interpretazione più restrittiva dell'ambito materiale riservato alla legge organica. Con questa pronuncia, il Tribunale costituzionale ha, infatti, chiarito che la legge organica può includere norme che eccedano dal ristretto ambito della competenza organica solo qualora il contenuto di tali disposizioni rappresenti uno sviluppo (*desarollo*) del "nucleo organico" e

[503] La teoria delle materie connesse si pone, tuttavia, in contrasto con il concetto di *desarollo* (sviluppo), il quale esige che la disciplina riservata alla legge organica sia circoscritta a quella minima indispensabile alla sua operatività. Cfr., in proposito, A. MENCARELLI, *Spagna*, cit. p. 160-161.

sempre che costituiscano un complemento necessario per una sua migliore comprensione, dovendo in ogni caso il legislatore esplicitare i precetti ai quali è riconosciuto tale carattere complementare. In altri termini, soltanto le leggi organiche possono, alternativamente, limitare la propria potenzialità normativa a favore di altre fonti, ovvero ampliare il proprio ambito di competenza incorporando materie connesse la cui disciplina sarebbe di pertinenza di altre fonti.

Per passare alla seconda questione (se, cioè, la legge ordinaria possa legittimamente incidere sulle materie costituzionalmente riservate alla "competenza organica"), la soluzione di essa può trovare giustificazione sia alla luce del criterio gerarchico che di quello fondato sulla competenza.

È necessario premettere che la legge ordinaria può legittimamente intervenire solamente in via integrativa di una legge organica, in caso contrario essendo incostituzionale per violazione dell'art. 81, comma 1, Cost. spagnola. Spesso, peraltro, è la stessa legge organica che affida alla legge ordinaria il compito di dettare norme integrative della propria disciplina. In tali ipotesi – pur rimanendo fuori discussione la superiorità gerarchica della normativa di carattere organico – si produce, come ha affermato il Tribunale costituzionale, una *colaboración entre normas*.

Ove, però, la legge ordinaria contrastasse con la legge organica operante in quella medesima materia, essa verrebbe dichiarata costituzionalmente illegittima, essendo pacifica l'inclusione delle leggi organiche nel "blocco di costituzionalità".

La realtà, dunque, testimonia che, attualmente, leggi organiche ed ordinarie possono trattare la stessa materia, poiché la riserva prevista all'art. 81 Cost. spagn. non esaurisce la disciplina dell'intera materia. Va osservato, tuttavia, che il Tribunale costituzionale, con la sentenza n. 137/1986, ha enunciato il principio per cui non può trattarsi di un rinvio "in bianco" (ossia privo di condizioni certe), tale da aggirare la riserva costituzionale di legge organica: qualora tale limite venga rispettato, il rinvio della normativa organica a quella ordinaria può essere configurato come una tecnica sostitutiva dell'altra tecnica, del pari parimenti costituzionalmente legittima, mediante cui si inseriscono nella legge organica disposizioni estranee alla sua sfera riservata.

In definitiva, la richiamata giurisprudenza costituzionale spagnola considera che le relazioni tra legge organica e legge ordinaria siano regolate dal principio di competenza, ma anche eventualmente dal principio di gerarchia, quando entrambe insistano su una medesima materia. Forse, allora, la mobilità dell'ambito materiale di competenza della legge organica fornisce una chiave di lettura della dibattuta questione della posizione di questo atto all'interno del sistema delle fonti spagnolo: prendendo in considerazione l'ipotesi del rinvio alla legge ordinaria operato dalla legge organica, non v'è alcun dubbio che la legge organica debba considerarsi come sovraordinata dal punto di vista gerarchico rispetto alla fonte a favore della quale è disposto il rinvio; viceversa, quando la legge organica espande la propria disciplina a materie connesse al nucleo strettamente organico, eccedendo in tal modo gli ambiti di competenza ad essa riservati dalla Costituzione, si assiste ad un ampliamento delle competenze materiali della fonte organica, con conseguente riduzione quantitativa degli ambiti di competenza delle altre fonti cui sarebbe spettato il compito di disciplinare quelle stesse materie ove esse non fossero state investite dall'intervento del legislatore organico. Se ne può desumere che è la stessa legge organica a definire, di volta in volta, le sue competenze e, di riflesso, le competenze delle fonti con

essa concorrenti, di talché il principio gerarchico soccorre a definire i rapporti tra legge organica ed altre fonti quando le prime decidano di spogliarsi di talune competenze, mentre è il criterio di competenza a venire in evidenza allorché la legge organica ritenga di espandere la propria potestà regolatoria a materie ulteriori, ridefinendo in tal modo i confini della riserva materiale di cui all'art. 81, comma 1, Cost. spagnola.

2.2. *Il ruolo del Senato nel procedimento di bilancio tra Governo e* Cortes

Ai sensi dell'art. 66, comma 2, Cost. spagn., le *Cortes Generales* approvano il bilancio dello Stato. L'art. 134 Cost. spagn. dispone, poi, che spetta al Governo la predisposizione del Bilancio Generale di previsione dello Stato (i *Presupuestos Generales del Estado*) e alle *Cortes Generales* il suo esame, modifica e approvazione.

Tali norme recano la disciplina fondamentale della funzione di bilancio, che viene esercitata ogni anno attraverso l'approvazione della *Ley de Presupuestos Generales del Estado*, la cui disciplina si ritrova, a livello di fonte legislativa, nella *Ley* 47/2003, la cd. *Ley General Presupuestaria* e nella *Ley Orgánica* 2/2012, *de Estabilidad Presupuestaria y de Sostenibilidad Financiera y Sostenibilidad Financiera de las Administraciones Públicas*[504] (cd. *LGEP*).

Ciò premesso, il suo procedimento di approvazione presenta alcune particolarità rispetto al procedimento legislativo ordinario, giustificate in nome delle ripercussioni di questa particolare legge sull'economia del Paese e l'attuazione delle politiche pubbliche e, dunque, della sua centralità a livello politica.

Innanzitutto, è attribuito al Governo il monopolio della presentazione del progetto di bilancio (corredato da documenti illustrativi chiamati *libros*) alle *Cortes*, entro il 1° ottobre, per essere approvato entro la fine del mese di dicembre.

Per il resto, con riferimento al ruolo svolto in tale materia dalle due camere, si può affermare che il Senato, ai fini dell'approvazione della legge sul bilancio per ciascun esercizio finanziario, interviene negli stessi termini e avvalendosi delle medesime facoltà esercitate nei confronti degli altri progetti di legge[505].

Lo stesso Regolamento del Senato, il cui Capitolo III del Titolo IV è dedicato proprio al "*procedimiento presupuestario*" [506], prescrive che all'esame e all'approvazione dei *Presupuestos Generales del Estado* si seguirà il procedimento legislativo ordinario, salvi gli opportuni adattamenti procedimentali specificati dal Regolamento (art. 148, co. 2, Reg. Sen.).

In definitiva, anche il procedimento di bilancio – pur nell'ambito della premimenza del

[504] Trattasi della legge generale di stabilità del bilancio, che ha imposto per la prima volta un principio fondamentale: tutte le amministrazioni, centrali e locali, devono contribuire in modo coordinato al raggiungimento e al mantenimento della stabilità finanziaria perseguendo l'obiettivo del pareggio di bilancio. Con l'approvazione della *LOEP* si attua il mandato costituzionale contenuto nel nuovo art. 135 Cost. spagn., che demandava ad una legge organica il completamento della disciplina secondo i nuovi principi; la riforma dell'art. 135 si è posto sulla scia degli interventi riformatori con cui i legislatori costituzionali di diversi Paesi dell'Unione Europea hanno fornito una risposta alla esigenza di consolidamento delle finanze pubbliche, avvertita tanto a livello statale quanto a livello delle autonomie locali.

[505] Cfr. F. MARCELLI, *Le "camere alte". Un quadro comparativo*, cit., p. 175.

[506] Invece il Regolamento del Congresso dei deputati tratta il progetto di legge di bilancio come una sezione nel Capitolo sulle specificità del procedimento legislativo.

Governo, cui è riservata l'iniziativa legislativa in materia[507] – resta caratterizzato da una forte preminenza del Congresso rispetto al Senato[508].

La responsabilità dell'approvazione del bilancio risiede, quindi, sostanzialmente, nel Congresso dei deputati, la camera bassa, politica, che mantiene il rapporto di fiducia col Governo.

Del resto, è un'osservazione normalmente condivisa dalla dottrina quella secondo cui, in genere, nei parlamenti bicamerali, le Camere alte sono postposte nei procedimenti legislativi afferenti il bilancio, ambito in cui emerge in modo particolare la preminenza della camera bassa, in quanto camera popolare, in relazione al principio del rapporto tra rappresentatività e tassazione, nel senso che solo i rappresentanti diretti dei contribuenti hanno il pieno potere di redistribuzione delle risorse della collettività nel suo complesso (*no taxation without representation*) [509].

Invece, dove vige il sistema dell'elezione diretta, in tutto o in parte, si osserva, a volte, la riemersione del ruolo della Camera alta. Non avviene ciò nel caso del Senato spagnolo, che, nonostante la sua composizioni resti in gran parte frutto di un'elezione diretta, resta comunque al di fuori del circuito fiduciario col Governo, e si trova in una posizione subordinata rispetto al Congresso già rispetto alla generalità dei procedimenti legislativi.

Per ciò che riguarda le peculiarità del procedimento in Senato di trattazione del progetto di legge di bilancio, possiamo ricordare, conclusivamente, la preferenza sulla trattazione degli altri lavori parlamentari (art. 148.1 Reg. Sen.); il contingentamento dei tempi per l'esame del progetto, che deve concludersi in un mese (applicandosi il procedimento previsto dall'art. 136 Reg. Sen.) e la trasmissione degli emendamenti che implichino il rigetto di un'intera sezione come proposte di veto (art. 149.1 Reg. Sen.), che richiedono, come noto, la maggioranza assoluta.

2.3 *Le leggi di modifica della Costituzione spagnola: "revisione" e "riforma"*

Anche la funzione di revisione (*latu sensu*) costituzionale, come competenza legislativa di rango superiore, contribuisce a delineare la posizione del Parlamento spagnolo come legislatore in proprio – oltre che come "regolatore" della legislazione – ed è proprio in relazione ad essa che il Senato gioca il ruolo più importante, sebbene l'ultima parola spetti ancora una volta al Congresso.

Diversamente dall'uso normalmente sinonimico che di «revisione» e «riforma» viene fatto in altri sistemi giuridici, nell'ordinamento costituzionale spagnolo i due termini designano differenti e complessi meccanismi di modifica della Carta fondamentale. E ciò rende l'idea – ancorché non esplicitata in una specifica disposizione della Costituzione – di una diversa collocazione delle norme costituzionali: le norme costituzionali "fondamentali" sono poste, rispetto alle altre, in una posizione di supremazia e non di equiordinazione, dal momento che la revisione totale di esse dà luogo ad una nuova costituzione; per contro, la

---

[507] Ciò che risponde ad una logica per cui il bilancio è lo strumento e il veicolo di direzione della politica economica del Governo Cfr. a tal proposito J. GARCÍA ROCA, *La "decostruzione della legge del Parlamento"*, in G. ROLLA – E. CECCHERINI, *Profili di diritto parlamentare in Italia e in Spagna*, Giappichelli, Torino, 1997, p. 161.

[508] Cfr. E. ÁLVAREZ CONDE, *Curso de derecho constitucional*, cit., p. 190.

[509] Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, VII ed., Padova, Cedam, 2007, p. 152; F. MARCELLI, *Le "camere alte". Un quadro comparativo*, cit., p. 175.

«riforma» costituzionale, avente ad oggetto le norme costituzionali "ordinarie", produce norme sottordinate rispetto a quelle "fondamentali" (ma non per questo strutturalmente diverse).

Il *prius* è, dunque, rappresentato dalle norme "fondamentali", ossia quelle contenute nel Titolo preliminare (artt. 1-9), nel Titolo I, Capitolo II, Sezione I, dedicato ai diritti fondamentali e alle libertà pubbliche (artt. 15-29), nonché nel Titolo II, sulla Corona (artt. 56-65). Per la «revisione» di queste disposizioni, l'art. 168 Cost. spagn. prevede un complesso procedimento che coinvolge entrambe le Camere – le quali debbono essere sciolte anticipatamente dopo la deliberazione a maggioranza di due terzi – il corpo elettorale, le Camere neo-elette (che hanno l'obbligo di pronunciarsi con la medesima maggioranza qualificata) e, nuovamente, il corpo elettorale tramite *referendum* obbligatorio di ratifica. L'art. 147 R.C. chiarisce, in proposito, che il dibattito in Assemblea sui progetti di revisione totale in prima deliberazione (finalizzato, dunque, alla votazione in linea di principio del medesimo progetto) si svolge secondo la procedura prevista per i dibattiti sulla totalità. Oggetto di tale prima deliberazione non è già un testo redatto in articoli, bensì il principio stesso della revisione totale della Costituzione.

Quanto al procedimento che si tiene presso le neoelette *Cortes* – che, come accennato, dovranno "ratificare" il progetto di revisione licenziato dalle Camere ormai sciolte – esso si svolge secondo le regole dell'*iter* legislativo ordinario, che qui si conclude con l'approvazione finale del testo da parte delle Assemblee di ciascuna Camera a maggioranza qualificata di due terzi. Del testo approvato dalle Camere, il Presidente del Congresso dà comunicazione al Presidente del Governo ai fini dello svolgimento della consultazione popolare.

Per le norme costituzionali "ordinarie" – ossia, le restanti – la procedura di «riforma» di cui all'art. 167 Cost. spagn. esige, invece, l'approvazione del progetto a maggioranza dei tre quinti dei componenti delle due Camere (ovvero dei due terzi del Congresso e della maggioranza assoluta dei componenti del Senato) cui può seguire, a richiesta di un decimo dei membri di una delle Assemblee, un *referendum* popolare (dunque, eventuale).

Come si evince dalla ricostruzione di questi due procedimenti, la legislazione costituzionale si caratterizza per la particolare funzione garantista svolta dal Senato spagnolo, dal momento che solo con l'assenso della Camera di rappresentanza regionale sarà possibile modificare la Costituzione. Ci si può, allora, interrogare sul perché la costante "frustrazione" del ruolo della Camera alta incontri, nel caso di specie, un'inversione di tendenza. A ben vedere, è proprio sul terreno della modifica della Carta fondamentale che può essere alterato il principio pluralistico che sorregge l'intera architettura delle autonomie costituzionali spagnole, di talché diventa logicamente necessario che la camera nata per incorporare e tutelare quel principio abbia poteri di "quasi veto" rispetto all'iniziativa di modifica della Costituzione[510]. È, dunque, sintomatico che la parificazione, nell'esercizio di questa particolare funzione, della Camera alta al Congresso dei deputati si traduca nella possibilità della creazione di commissioni parziarie di senatori e deputati, costituzionalmente preposte alla regolazione dei conflitti infracamerali che coinvolgano materie di interesse regionale.

Con ciò non si negano le esigenze di garanzia generale della Costituzione sottese alla

[510] Cfr. A. MANZELLA, *Le cortes nel sistema costituzionale spagnolo*, cit., p. 478.

disciplina della revisione costituzionale – esigenze, peraltro, testimoniate dalla estrema previsione dell'auto-scioglimento delle Camere che decidano di modificare le norme costituzionali "fondamentali" – ma quel che preme di più sottolineare, nel particolare angolo visuale del ruolo legislativo delle *Cortes*, è che la direzione di riforma che più ha influenzato la struttura del procedimento che ci occupa (in tal modo riqualificando il ruolo del Senato) è stata, senz'altro, quella del pluralismo territoriale. Sotto questo profilo, i poteri normativi delle *Cortes Generales* in materia costituzionale sono direttamente collegati al sistema delle autonomie, alla loro struttura ed alla loro realizzazione normativa[511].

Ad ogni modo, è da dire che la presenza, nell'ordinamento spagnolo, della fonte organica ha finito per assegnare alle leggi di modifica costituzionale una posizione che, seppur astrattamente apicale sul piano gerarchico, appare sostanzialmente residuale nel sistema delle fonti. In aggiunta a questo effetto di deterrenza esercitato dalla presenza di una fonte intermedia tra la Costituzione e la legge (ordinaria), il ricorso alle leggi di modifica della Costituzione è stato reso particolarmente difficile in ragione dei numerosi aggravamenti procedurali previsti agli artt. da 166 a 168 della Cost. spagnola.

Sono, infatti, posti limiti, anzitutto, alla possibilità stessa di presentare progetti di revisione parziale della Costituzione: al Congresso, presso il quale il procedimento ha sempre inizio, i progetti e le proposte di legge di revisione parziale della Costituzione debbono essere presentati, ai sensi dell'art. 146, comma 1, R.C., da almeno due gruppi parlamentari ovvero da un quinto dei deputati. La procedura aggravata di cui alle disposizioni costituzionali e regolamentari richiede, poi – come detto poco sopra – l'approvazione a maggioranza di tre quinti da parte di ciascuna Camera.

L'art. 167, comma 1, Cost. precisa, ancora, che – ove non sia raggiunta un'intesa tra il Congresso e la Camera alta – è costituita una commissione paritetica di conciliazione con il compito di predisporre un testo concordato dalle due Camere. Ove la procedura di conciliazione non conduca ai risultati sperati e sempre che il testo abbia ottenuto la maggioranza assoluta dei senatori, il Congresso può, *ex* art. art. 167, comma 2, Cost. spagn., licenziare il progetto di revisione con la maggioranza dei due terzi. La legge è, dunque, sottoposta a *referendum* ove ne facciano richiesta, entro quindici giorni dalla sua approvazione, un decimo dei componenti di ciascuna Camera.

L'art. 168 Cost., poi, prescrivendo la misura dello scioglimento delle *Cortes* al fine di consentire alle Camere neoelette di confermare (o meno) la volontà di procedere ad una complessiva revisione della Carta fondamentale, costituisce senz'altro un pesante disincentivo alla modifica, dal momento che – mediante l'approvazione di un progetto di revisione totale – le *Cortes Generales* sancirebbero il loro suicidio politico.

3. *La limitazione del rapporto fiduciario al* Congreso de los Diputados

L'art. 1, comma 3, Cost. spagn. individua la «forma politica» dello Stato spagnolo nella «monarchia parlamentare». L'utilizzo di questa singolare espressione rappresentò il tentativo, da parte dei Costituenti, di «servirsi di una formula letterale che non alludesse né alla forma di Stato monarchica (formula che sembrava assicurare un'eccessiva centralità del

[511] Ivi, p. 479.

Sovrano, non pienamente adeguata alla natura democratica dell'ordinamento), né alla forma di governo monarchica (formula che pareva, invece, ridurre il rilievo assegnato al Monarca)»[512].

Le norme costituzionali riguardanti la forma di governo spagnola si ispirano largamente al modello del cancellierato tedesco e danno vita ad un sistema parlamentare a netta prevalenza dell'Esecutivo. Di talché, anche in Spagna, come nella maggior parte degli ordinamenti democratico-sociali, il ruolo essenziale nella conduzione dell'indirizzo politico generale compete al Consiglio dei Ministri e, in seno a questo, un ruolo preminente è assegnato al Capo del Governo: la fiducia parlamentare viene, infatti, accordata – come si dirà più ampiamente *infra* – esclusivamente nei confronti di quest'ultimo[513].

Data la natura parlamentare della forma di governo, è in essa centrale la relazione fiduciaria tra il potere legislativo (*rectius*, la maggioranza dell'Assemblea legislativa) e quello esecutivo. Le coordinate essenziali di questo modello si muovono in una doppia direzione: da un lato, la formazione parlamentare del Governo, con il meccanismo dell'investitura e, come suo correlato, la facoltà del legislativo di controllarne la responsabilità politica; dall'altro, la titolarità, da parte dell'Esecutivo, di un potere discrezionale di scioglimento anticipato dell'organo rappresentativo. Il sistema, come in ogni forma di governo parlamentare, si regge, dunque, sull'assunto per cui ha da esserci una maggioranza nel Congresso che appoggia il programma e le specifiche strategie politiche che il Capo del Governo e il suo Gabinetto intendono perseguire. Il che rende evidente come la figura centrale della forma di governo sia, anche in Spagna, il Presidente del Governo: è lui che deve ottenere e mantenere la fiducia parlamentare ed il resto del Governo è da lui liberamente nominato e deve dimettersi nel caso in cui il primo venga rimosso.

L'investitura del Presidente esige una espressa statuizione da parte del Congresso. Generalmente, la decisione è assunta a seguito delle elezioni generali e dopo che un nuovo Parlamento si è insediato[514].

Proposto al Congresso dei deputati dal Sovrano a seguito di consultazioni con i gruppi politici rappresentati al Congresso, il Presidente del Governo viene nominato soltanto dopo l'investitura da parte di tale Camera (il che rende la nomina un atto formalmente sovrano, ancorché dotato di controfirma del Presidente del Congresso). Il Monarca dovrà, tuttavia, procedere in accordo con i risultati elettorali, nonché con gli accordi politici raggiunti dai partiti. Il candidato individuato dal Monarca dovrà, quindi, esporre il proprio programma politico al Congresso e, a seguito di ciò, si terrà un dibattito tra i differenti gruppi politici ed avranno luogo le votazioni per appello nominale.

---

[512] Cfr. in questi termini M. IACOMETTI, *La Spagna*, in P. CARROZZA – A. DI GIOVINE – G.F. FERRARI (a cura di), *Diritto pubblico comparato*, Laterza, Roma-Bari, 2008, p. 244.

[513] Ulteriori potenti elementi di rafforzamento della *leadership* del Capo del Governo sono definiti attraverso la disciplina del rapporto fiduciario: l'istituto della sfiducia costruttiva rende pressoché impossibile, nel quadro politico spagnolo, l'aprirsi di crisi parlamentari, mentre, per compattare la propria maggioranza, il *Premier* spagnolo dispone dell'arma della questione di fiducia. Il potere di scioglimento della Camera politica – che compete al solo Presidente sotto la sua esclusiva responsabilità, anche se previa delibera del Consiglio dei ministri – viene a completare il novero degli strumenti attraverso i quali il Capo del Governo esercita la propria supremazia sulla maggioranza e sull'intera rappresentanza parlamentare. Cfr. in questi termini G. RIZZONI, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, Il Mulino, Bologna, 2015, p. 122-123.

[514] Anche se il medesimo procedimento viene seguito in caso di morte del Presidente, di dimissioni, ovvero di perdita della fiducia parlamentare.

Per ottenere la nomina è, però, necessario – ai sensi dell'art. 99 Cost. – che l'Assemblea, una volta udito il discorso programmatico, manifesti al Presidente del Governo la sua fiducia a maggioranza assoluta dei propri componenti ovvero, trascorse 48 ore dalla prima votazione, a maggioranza semplice (il che rende possibile la formazione di governi anche a maggioranze esigue).

Tuttavia, nel caso in cui neppure la maggioranza semplice sia stata raggiunta, spetterà al Sovrano proporre alla carica una diversa personalità e, se dopo due mesi dalla prima votazione, il Congresso non sarà riuscito a trovare un accordo sulla persona da nominare Capo del Governo, il Monarca dovrà procedere allo scioglimento delle Camere.

Il limitatissimo ruolo paritario della Camera territoriale rispetto al Congresso è qui ben evidente. Di più: il Senato rimane completamente escluso dal circuito che lega il Governo al Parlamento, dal momento che è al Congresso che compete in via esclusiva il controllo politico nei confronti del Governo.

3.1 *Cenni sulla sfiducia costruttiva, sulla questione di fiducia e sul potere di scioglimento delle Camere*

Ove il supporto parlamentare cessi di esistere, vari strumenti sono previsti per superare l'*impasse*, i quali condurranno o alla nomina di un nuovo Capo del Governo ovvero alla indizione di nuove elezioni popolari.

In primo luogo, la relazione di fiducia può interrompersi (salvo le dimissioni del Presidente del Governo o in caso di sua morte) con l'approvazione, da parte del Congresso dei Deputati, di una mozione di sfiducia costruttiva.

Ai sensi dell'art. 113 Cost. spagn., la mozione – che fa emergere chiaramente la posizione di dipendenza del Governo dal Parlamento – deve indicare il nome di un sostituto del Presidente del Governo in carica e deve essere presentata da almeno un decimo dei componenti della Camera bassa. Essa non può, altresì, essere posta in votazione prima di cinque giorni dalla sua presentazione.

Dato il numero dei possibili sottoscrittori, la Costituzione dispone che, entro due giorni dalla data di presentazione, potranno essere presentate mozioni di sfiducia alternative. Affinché la mozione sia approvata, è necessaria la maggioranza assoluta dei membri del Congresso. A tal proposito, si può notare l'asimmetria della disciplina, votata in favore della stabilità governativa: per l'investitura del Presidente è sufficiente la maggioranza semplice, mentre per designare il sostituto tramite la mozione di censura è necessaria la maggioranza assoluta.

Nell'ipotesi in cui nessuna tra le mozioni presentate ottenga la maggioranza assoluta richiesta per costringere il Presidente del Governo in carica alle dimissioni, i firmatari non potranno presentarne di nuove nella stessa sessione parlamentare.

È, dunque, evidente la natura fortemente razionalizzata del meccanismo fiduciario che, pur avendo lo scopo di evitare "crisi al buio", non ne garantisce, tuttavia, automaticamente l'efficacia decisionale. Peraltro, i suoi effetti talvolta sono contrari alle finalità che si perseguono al momento della presentazione, dal momento che lo scopo della presentazione non sempre è quello di far cadere il Governo, bensì quello di indebolirlo dinanzi all'opinione pubblica. E ciò perché il suo carattere costruttivo impone due operazioni simultanee: da un lato, che la censura del Governo attui l'investitura di un nuovo Presidente

del Governo; dall'altra, l'esame della capacità del candidato alternativo che la propugna al fine di affermare la propria *leadership* nel Paese.

L'altro meccanismo che può condurre alla rimozione del Presidente del Governo in carica è di iniziativa del Presidente medesimo, successivamente all'audizione dei propri Ministri. La Costituzione prevede, infatti, che il Presidente del Governo, allo scopo di rinsaldare la maggioranza, possa – previa delibera del Consiglio dei ministri, ma sotto la sua responsabilità – presentare la questione di fiducia che, ai sensi dell'art. 112 Cost., può riguardare soltanto una dichiarazione di politica generale ovvero il programma del Governo[515] e deve essere approvata con la maggioranza semplice.

Il Presidente supera la mozione se la proposta di legge ottiene la maggioranza semplice dei voti in Congresso. In caso contrario, il Presidente viene sollevato dall'ufficio ed un sostituto dovrà essere nominato da parte del Sovrano seguendo la procedura ordinaria poc'anzi descritta.

Normalmente, tuttavia, la reazione fisiologica propria del Presidente del Governo in situazioni di crisi è quella di sciogliere le Camere ed indire nuove elezioni. Si tratta di una potente arma che la Costituzione spagnola consegna nelle mani del Capo dell'Esecutivo, il quale – peraltro – potrà scegliere il momento più favorevole per lo svolgimento delle elezioni, alla luce dei propri interessi partigiani.

Si tratta di un elemento pensato, nella teoria classica del parlamentarismo, come contrappeso al potere del Parlamento di far cadere la compagine di governo attraverso i meccanismi di responsabilità politica; esso rappresenta dunque, un perno dell'impalcatura istituzionale del regime parlamentare. Tuttavia, non vi è alcuna novità nell'avvertire che, naturalmente, la funzione cui assolve lo scioglimento anticipato non è quella di rimettere all'elettorato la soluzione di un contrasto tra il legislativo e l'esecutivo; la sua vera funzione è, in via generale, quella di servire come strumento di pressione sul Parlamento.

La Costituzione, ad ogni modo, prevede alcune limitazioni, in modo da impedire abusi. Il Presidente non può, ad esempio, sciogliere le Camere quando sia stata presentata una mozione di censura (art. 115, comma 2, Cost. spagnola); parimenti, quando è stato dichiarato lo stato di emergenza, non possono essere indette nuove elezioni (art. 116, comma 5, Cost. spagnola). Ancora, non può essere disposto lo scioglimento quando sia trascorso meno di un anno dal precedente scioglimento (art. 115, comma 3, Cost. spagnola).

Una importante garanzia è, altresì, prevista in Costituzione: ai sensi dell'art. 115, comma 1, Cost. spagn., infatti, il decreto di scioglimento deve indicare specificamente la data delle nuove elezioni, le quali, secondo l'art. 68, comma 6, Cost. spagn., non potranno tenersi prima che siano trascorsi 60 giorni dal momento dello scioglimento.

4. *La funzione parlamentare di indirizzo e controllo. In particolare, le Commissioni di inchiesta*

Nelle procedure della mozione di censura e della questione di fiducia descritte *supra*, il Senato – come è emerso dalla trattazione – non è titolare di alcuna competenza.

Tuttavia, esistono altri strumenti di controllo parlamentare che, anziché condurre alla rimozione del Governo e del suo Presidente, permettono di sottoporre a verifica e critica

[515] Il Presidente non può, invece, subordinare all'approvazione parlamentare una specifica proposta di legge.

l'azione governativa. Ed è in relazione a questi meccanismi che la Costituzione spagnola prevede il coinvolgimento del Senato (accanto al Congresso) nell'ambito della funzione di controllo parlamentare. Si tratta, evidentemente, del tentativo di recuperare un ruolo alla Camera di rappresentanza regionale rispetto alla Camera bassa, la quale – sola – può impegnare la responsabilità politica dell'Esecutivo attraverso la mozione di sfiducia costruttiva.

Ora, l'art. 108 Cost. spagn. individua l'oggetto del controllo nella c.d. «gestione politica» del Governo, mentre gli artt. 99, comma 2, e 112 Cost. spagn. identificano il parametro del controllo medesimo nel programma di governo o nella sua politica generale. L'art. 113, comma 1, Cost., poi, individua – come detto più volte – la sanzione del controllo parlamentare nella mozione di censura adottata dal Congresso dei Deputati.

Nella prassi costituzionale, tuttavia, l'esercizio della funzione ha assunto contenuti diversi: il giudizio-verifica del Parlamento nei confronti del Governo, infatti, si sposta continuamente dal programma, che costituisce il perno della fiducia, alle linee di indirizzo politico che vengono definite *in itinere* per effetto dell'evoluzione delle congiunture politiche. L'oggetto di questo controllo sarà, quindi, più che una verifica sulla gestione, un giudizio sulla capacità dell'Esecutivo di adattamento e di reazione rispetto ai dati nuovi della realtà politica. La sanzione, conseguentemente, ben difficilmente sarà rappresentata, proprio per la mobilità dei presupposti del controllo, da una censura formalizzata in Parlamento; essa sarà, piuttosto, una reazione politica diffusa, diretta o a determinare una condotta di *self restraint* da parte del Governo, ovvero a provocarne le dimissioni extraparlamentari.

Tutto ciò considerato ed escludendo le forme di controllo politico parlamentare che – secondo una certa sistematica – assumono ad oggetto gli atti normativi primari dell'Esecutivo, la Costituzione spagnola, all'art. 109, consente, ad esempio, ad entrambe le Camere di richiedere al Governo le informazioni (ovvero l'«assistenza») che esse ritengono necessarie acquisire, mediante un'attività di "interrogazione" che può essere esercitata singolarmente da ciascun parlamentare, ovvero in maniera collettiva. A tal proposito, si segnala che la Corte costituzionale ha tenuto un atteggiamento estremamente deferente nei confronti del Governo, quand'anche quest'ultimo abbia rifiutato ingiustificatamente di fornire l'informazione o i documenti richiesti, argomentando a partire dalla circostanza che simili conflitti politici non possono essere superati per il tramite del (proprio) sindacato giurisdizionale.

Inoltre, ai sensi dell'art. 111, comma 1, Cost. spagn., il Governo e ciascuno dei suoi membri sono, altresì, sottoposti alle interpellanze ed interrogazioni formulate nelle Camere.

L'art. 110 Cost. spagn. autorizza, poi, la Camera ed il Senato a verificare (*rectius*, «pretendere») la presenza dei membri del Governo. Si tratta, tuttavia, di uno strumento di controllo sull'Esecutivo piuttosto debole, dal momento che è la maggioranza parlamentare – e non l'opposizione – a decidere se azionare questo meccanismo di verifica.

Ancora, è possibile per le due Camere, disgiuntamente ovvero congiuntamente, istituire, ai sensi dell'art. 76 Cost. spagn., Commissioni di inchiesta, al fine di indagare su una particolare questione di interesse pubblico.

Si tratta di uno strumento che si distingue chiaramente dagli altri mezzi di controllo parlamentare, dal momento che l'oggetto delle Commissione di inchiesta – secondo la disposizione costituzionale sopra citata – può essere costituito da «qualsiasi questione di interesse pubblico». Esse, dunque, possono assumere ad oggetto di indagine non soltanto

l'azione dell'Esecutivo, bensì qualsiasi materia la cui rilevanza pubblica sia ritenuta, dalla maggioranza parlamentare, meritevole di dare luogo all'insediamento di una Commissione di inchiesta[516].

Oltre a questo particolare aspetto, l'istituzione delle Commissioni di cui all'art. 76 Cost. spagn. si differenzia rispetto agli altri mezzi di controllo per ulteriori profili, riguardanti, soprattutto, i soggetti passivi del controllo, dal momento che questi – diversamente da quanto suggerito dall'art. 66, comma 2, Cost. spagn. – non sono circoscritti alle Camere e all'Esecutivo, ma comprendono tutti quanti presentino relazioni con la questione di interesse pubblico per indagare sulla quale la Commissione parlamentare è stata istituita. Per questo motivo, la Costituzione spagnola stabilisce, all'art. 76, comma 2, che è obbligatorio – per tutti, e non solo per i membri del Governo – comparire dinanzi alle Commissioni, ove convocate.

Le conclusioni raggiunte dalla Commissione – che sono sottoposte al voto del *plenum* di una delle due Camere, ovvero di entrambe – saranno inviate presso l'ufficio del Pubblico Ministero, restando, tuttavia, esclusa la loro vincolatività per il giudice.

Naturalmente, l'insediamento di una Commissione di inchiesta dipende dall'apprezzamento, da parte delle *Cortes* – o, più correttamente, della maggioranza parlamentare – del concetto di interesse pubblico che ne giustifica costituzionalmente l'insediamento.

Da ciò discende evidentemente che, essendo quella di interesse pubblico una nozione per lo più indeterminata, è verosimile che le Camere possano costituire liberamente Commissioni di inchiesta su qualunque materia, purché la maggioranza parlamentare sia favorevole. Sul piano della prassi è, però, da segnalare – proprio perché il valido ricorso a tale strumento dipende dalla stessa maggioranza che sostiene l'Esecutivo soggetto al controllo – la ripetuta opposizione di quest'ultima a istituire Commissioni d'inchiesta, con conseguente inoperatività pratica dell'istituto.

Per concludere su questo punto, è interessante notare come, anche nell'ambito di questa funzione, si ripresenti una certa discrasia tra l'astratta e teorica capacità di controllo del Parlamento attraverso un elenco niente affatto limitato di strumenti e la realtà della prassi costituzionale, che pone seriamente in questione la portata della stessa. Ne costituisce riprova la circostanza che alcuni meccanismi rilevanti sotto il profilo che ci occupa – se non di controllo, quantomeno di informazione del Parlamento – sono paradossalmente di iniziativa dell'Esecutivo[517].

Ove si volesse raggiungere un più elevato grado di effettività del controllo parlamentare, sarebbe, infatti, necessario che la maggioranza dei membri del Parlamento fosse disposta a modificare l'orientamento politico del Governo; cosa di cui è ragionevole dubitare dal momento che il programma governativo altro non è se non quello che ha ricevuto il

[516] Come, anzi, fa notare J. GARCÍA MORILLO, *Problemi del controllo parlamentare in Spagna*, in G. ROLLA – E. CECCHERINI, *Profili di diritto parlamentare*, cit., p. 67, alcune delle commissioni create nel Congresso, e che hanno avuto significativa rilevanza pubblica, hanno avuto oggetti distanti, almeno *strictu sensu*, dall'azione di Governo.

[517] È il caso, ad esempio, delle comunicazioni inviate dal Governo al Congresso affinché si dibattano in Assemblea ovvero in Commissione del diritto dei suoi membri ad essere auditi in Commissione e dei rapporti sui piani e programmi (artt. 196-203 R.C.). In questa stessa contraddizione sembrano cadere anche le Commissioni d'inchiesta, la cui istituzione – come si dirà *infra* – dipende proprio dalla maggioranza governativa (diversamente da ciò che succede in altri regimi parlamentari). Cfr. per questa parte G. RUIZ-RICO RUIZ – J. LOZANO MIRALLES, *La forma di governo spagnola*, in S. GAMBINO (a cura di), *Forme di governo. Esperienze europee e nord-americane*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 58.

sostegno di quella stessa maggioranza parlamentare. A ciò si aggiunga che la reale efficacia della funzione di controllo è molto ridimensionata da una forte disciplina di partito, che impedisce ai membri del gruppo parlamentare che sostiene l'Esecutivo di censurare il lavoro dei componenti la compagine governativa quando questi – in buona misura – si identificano con i principali membri della direzione della formazione politica di appartenenza.

Inoltre, alla luce delle sempre più intense forme di relazione fra i mezzi di comunicazione e l'attività di controllo parlamentare, si può evidenziare che gli strumenti di controllo delle Camere vedono accresciuta la propria utilità nella misura in cui servono per trasmettere all'elettorato, proprio attraverso i mezzi di comunicazione, informazioni sull'attività di governo. Questa circostanza spiega la dilatazione della funzione di controllo, incomprensibile se non in forza della sua ripercussione pubblica, dal momento che la pubblicità non è soltanto una componente imprescindibile del controllo, bensì la sua stessa finalità. Una cosa di cui si può essere ragionevolmente certi, infatti, è che nelle ultime legislature il controllo parlamentare si è intensificato fortemente, ed in ogni senso: l'attività parlamentare in riferimento al controllo è stata maggiore e anche più vitale la reazione dei controllati e, naturalmente, molto maggiore la ripercussione sociale delle attività di controllo. Il caso più significativo è rappresentato senz'altro dalla fattispecie dell'interrogazione parlamentare, la quale raggiunge il proprio scopo per il semplice fatto della sua presentazione e, soprattutto, della sua pubblicità, a prescindere dalla risposta fornita.

5. *Cenni sulle funzioni del Senato di integrazione e relazione con altri organi costituzionali.*

É adesso opportuno fare riferimento a tutta una serie di facoltà che spettano del Congresso e al Senato rispetto all'elezione di membri o al monitoraggio di altri organi costituzionali, una competenza che trova la sua ratio nella centralità del Parlamento come organo rappresentativo e plurale[518].

La Costituzione e le leggi prevedono, infatti, innanzitutto diverse ipotesi in cui la composizione di organi costituzionali avviene su una proposta di designazione delle *Cortes Generales*: così, l'art. 159 Cost. Spagn. attribuisce al Congresso e al Senato la competenza a proporre ciascuno quattro magistrati del *Tribunál Costitucional*, mentre l'art. 122 Cost. spagn., in combinato disposto con la *Ley Orgánica del Poder Judicial*, prevede che ciascuna Camera proponga dieci membri del *Consejo General del Poder Judicial*[519].

Altre disposizioni estendono tale competenza riguardo alla nomina di consiglieri del *Tribunal de Cuentas* e del *Defensor del Pueblo*, ma anche del *Consejo de la Corporación de Radio Televisión* e ad altri organi di rilievo pubblico.

La competenza qui esaminata si completa poi con diversi meccanismi di relazione tra il Parlamento nel suo insieme e altri organi dello Stato o territoriali; come esempi di relazione con altri organi dello Stato si annoverano gli *Informes* del *Defensor del Pueblo* o le *Memorias Anuales* del *Consejo General del Poder Judicial*, mentre ricordiamo come

[518] Cfr. M.R. RIPOLLÉS SERRANO, *Las Cortes Generales*, in M.I. ÁLVAREZ VÉLEZ (a cura di), *Lecciones de derecho constitucional*, Tirant lo blanch, Valencia, 2008, p. 187.

[519] Il Regolamento del Senato è stato modificato nel 2001 in coordinato con la riforma della *Ley Orgánica del Poder Judicial* e con il Regolamento del Congresso: i giudici e magistrati dovranno proporre un massimo di trentasei candidati, tra i quali il Senato dovrà scegliere un una votazione plenaria (art. 184.6 Reg. Sen.).

particolare forma di relazione con le autonomie territoriali quella realizzata attraverso l'istituzione della *Comisión General de las Comunidades Autónomas* (si vedano gli artt. da 55 a 56 *bis* 9, Reg. Sen.).

Con particolare riguardo alla partecipazione della seconda camera nella nomina di altri organi costituzionali, quindi, va osservato che si tratta di funzioni paritarie delle *Cortes*, in cui il peso del Senato è identico a quello del Congresso[520]. Lo stesso si può affermare rispetto alla sua relazione con gli organi ausiliari.

Risulta interessante, ad ogni modo, la norma del Regolamento del Senato che disciplina il procedimento per l'elezione dei quattro magistrati del *Tribunál Costitucional* che spetta ad esso di eleggere secondo l'art. 159, co. 1, Cost. spagn., un procedimento che è stato modificato per adeguarlo a quanto stabilito nell'art. 16 della *Ley Orgánica del Tribunál Costitucional* (LOTC), modificata nel 2007[521].

In questo caso, il procedimento in Senato dà seguito alle proposte provenienti dalle stesse Comunità Autonome, le cui Assemblee Legislative potranno proporre un massimo di due candidati per la carica: la Commissione di Nomina del Senato porterà in seguito tali proposte al *plenum* (art. 184.7 Reg. Sen.) [522].

La modifica del procedimento operata con la riforma della *Ley Organica del Tribunal Constitucional*, prima ancora che intervenisse la conseguente attuazione da parte del Regolamento del Senato, è stata oggetto di un ricorso di incostituzionalità proposto da deputati del Partito Popolare, per supposta violazione dell'art. 159, co. 1, Cost. spagn., che attribuisce, per l'appunto, al Senato, la facoltà di nomina di quattro magistrati del *Tribunal Constitucional*.

Il ricorso è stato dapprima risolto dalla STC n. 49 del 2008, che ha confermato la costituzionalità della norma impugnata, ritenendo che non sia revocabile in dubbio che la elezione dei magistrati continui a spettare al Senato, anche nel contesto del nuovo procedimento. Quest'ultimo viene a comporsi di due fasi: nella prima, i Parlamenti delle Comunità Autonome esercitano la facoltà di proporre dei candidati al Senato, e, nella seconda, il Senato esercita la propria competenza con l'elezione finale, anche se questa deve avvenire tra i candidati proposti dalle Assemblee Legislative autonomiche.

Il *Tribunal Constitucional* ha ritenuto che l'espressione "*entre los candidados*" non debba essere interpretata necessariamente (nell'attesa di una specificazione del procedimento in sede regolamentare) nel senso di escludere ogni possibile margine di manovra da parte del Senato e, in ogni caso, che la partecipazione delle Comunità Autonome al processo di selezione dei magistrati del *Tribunal Constitucional* è conforme alla natura del

---

[520] Cfr. F. PAU I VALL (a cura di), *El Senado, Cámara de representación territorial*, Tecnos, Madrid, 1996, p. 34; F. DE CARRERAS SERRA, *El Senado en la Constitucion española*, in F. PAU I VALL (a cura di), *El Senado, Cámara de representación territorial*, Tecnos, Madrid, 1996, p. 34; V. GIAMMUSSO, *Spagna*, cit., p. 176.

[521] Cfr. M. FRAILE ORTIZ, *Il problema del Senato in Spagna*, cit., p. 1177.

[522] Il comma citato dispone che il procedimento seguito per l'elezione dei giudici del *Tribunal Constitucional* presenta le seguenti peculiarità: «*a) El Presidente del Senado comunicará a los Presidentes de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas la apertura del plazo para la presentación de las candidaturas. Cada Asamblea Legislativa podrá, en ese plazo, presentar hasta dos candidatos, resultando aplicable lo dispuesto en los apartados 3 y 4 de este artículo. b) La Comisión de Nombramientos elevará al Pleno de la Cámara una propuesta con tantos candidatos como puestos a cubrir, que deberán haber comparecido previamente en la Comisión. Si no se hubieran presentado en plazo candidaturas suficientes, la propuesta que se eleve al Pleno podrá incluir otros candidatos*».

Senato come Camera di rappresentanza territoriale.

Nel pronunciarsi, infine, sul ricorso proposto avverso l'art. 184, co. 7, Reg. Sen., nel testo novellato, il *Tribunal Constitucional,* con la sentenza n. 103 del 2008, ha dichiarato la costituzionalità del nuovo procedimento solo ove lo si interpreti nel senso che il Senato non sia vincolato alle candidature presentate dalle Assemblee Legislative delle Comunità Autonome nell'esercizio nella nuova facoltà loro riconosciuta[523].

CONCLUSIONI
RIFLESSIONI CONCLUSIVE SULL'OPPORTUNITÀ DI UNA RIFORMA

di *Fabio Masci*

Come rilevato dal Presidente del Senato Pío García-Escudero Márquez[524], la riforma del Senato è una questione che permea la dialettica costituzionale spagnola sin dall'entrata in vigore della Costituzione del 1978.

Ormai inveterata è la convinzione che la Camera alta debba ergersi ad autentica rappresentante dell'autonomia territoriale, e pressante è l'esigenza che si attui il dettato costituzionale tratteggiato dall'inscindibile legame fra bicameralismo e riconoscimento delle autonomie[525].

Un dibattito, quello riformista, che assume i tratti della storicità, della persistenza e della trasversalità[526]. Come scientemente sottolineato[527], la preoccupazione di revisionare la Seconda Camera è pressoché coeva alla sua previsione costituzionale, e l'istanza di cambiamento, sopravvissuta all'oggettiva difficoltà di territorializzazione, si è snodata entro i meandri dell'intero scacchiere politico.

La presenza di una radicata tradizione municipalista è storicamente inconfutabile. La vocazione autonomista affonda le proprie radici nell'affermazione dello Stato unitario monarchico e la vitalità del policentrismo iberico è stato il principale argine allo straripamento del potere centrale. Se però la presenza dei rappresentanti delle autonomie è astrattamente riconducibile alla natura federale del Senato, la composizione ibrida sembra smentirne il carattere eminentemente territoriale. Il dibattito riformista ruota allora attorno alla necessità di conferire reale dignità autonomica all'Assemblea, offrendo un adeguato

[523] Pertanto, l'inciso secondo cui «si *no se hubieran presentado en plazo candidaturas suficientes, la propuesta que se eleve al Pleno podrá incluir otros candidatos*» deve essere applicato non solo nell'ipotesi in cui non siano stati presentati candidati in numero sufficiente, ma anche nel caso in cui i candidati non posseggano i requisiti necessari o non risultino idonei a ricoprire l'incarico, a giudizio della Commissione di Nomina; né il *plenum* del Senato, cui spetta la decisione finale, è vincolato proposta di quest'ultima, potendo richiedere alla Commissione di operare una nuova selezione di candidati.

[524] Ufficio ricerche sulla legislazione comparata e per le relazioni con il C.E.R.D.A.P., *Le Camere Alte in Europa e negli Stati Uniti*, Settembre 2013, n. 54, p. 150.

[525] C. L. KUSTERMANN, *Il Senato spagnolo, camera di rappresentanza territoriale di uno Stato regionale-autonomistico prefederale. Spunti per la riforma del bicameralismo italiano*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Un Senato delle autonomie per l'Italia federale*, Edizioni Scientifiche italiane, Roma, 2003.

[526] R. B. VALDÉS, *La riforma del Senato in Spagna: accordi e disaccordi*, in A. DI GIOVINE – A. MASTROMARINO (a cura di), *Il regionalismo italiano in cerca di riforme*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 43-44.

[527] Ibidem.

canale di comunicazione fra centro e periferie.

Non può negarsi che la Costituzione si erga a fondamento dell'autonomia delle Comunità, ma è altresì vero che le "potenzialità federali spagnole" non possono valicare i limiti sanciti dalla Carta Fondamentale. I confini entro cui espandere i poteri periferici sono infatti tracciati dal principio di unicità ed unità del popolo spagnolo[528], che può tendersi sino a far emergere il carattere plurale della nazione, ma non certo sino a creare più nazioni all'interno di uno Stato unitario. È questa la teoria del "patriottismo costituzionale"[529], una sapiente costruzione dottrinaria che pone l'accento sulla complessità dell'ordinamento spagnolo, preservando al contempo l'unità della monarchia e le macro-differenze delle Comunidades. La realtà ha però dimostrato che il processo di affermazione dello Stato autonomico è stato rallentato da un generale atteggiamento di sospetto nei confronti dell'autonomia, sovente interpretata come attentato alla stabilità del Paese. L'esercizio decentrato di prerogative costituzionalmente garantite è stato letto nell'ottica della superiorità gerarchica dello Stato nei confronti degli altri enti territoriali, e non in quella – certamente più opportuna – del coordinamento. Le contrapposizioni di un sistema ontologicamente conflittuale hanno allora assunto carattere negativo e quella fervida piattaforma dialogica (e di scontro) che avrebbe dovuto essere il Senato ha assunto una fisionomia ibrida e di scarsa significanza. Nelle intenzioni dei Padri Costituenti la Seconda Camera avrebbe dovuto rappresentare il presupposto costitutivo del modello di stato territoriale, una sorta di esigenza pratica, funzionale al corretto operare della complessa struttura decentrata[530]. L'impostazione verticistica sviluppata dalla prassi ha però smentito il disegno originario, impedendo la formazione di un vero ordinamento federale.

Minimo comun denominatore del riformismo iberico è il ripensamento del concetto di "rappresentanza", ancorato al gioco della contrapposizione partitica nazionale e ben distante dall'effettivo riconoscimento delle singole territorialità. La coesistenza del *Congreso de los Diputados* e del *Senado* si è di fatto strutturata in termini di bicameralismo imperfetto, declinando un paradigma in cui le Camere si limitano a rappresentare la medesima realtà elettorale[531]. La diversa composizione ed il differente sistema elettorale - proporzionale corretto nell'un caso, maggioritario nell'altro - pur garantendo la disomogeneità, e quindi la plurale rappresentanza delle forze politiche, non sono stati in grado di impedire quell'effetto duplicativo che ha reso la Camera alta un doppione, tra l'altro depotenziato, del Congresso[532].

La subordinazione strutturale del Senato si evince anzitutto dall'inesistenza di un autonomo potere d'iniziativa legislativa. La Costituzione consegna infatti al *Congreso* le chiavi del procedimento normativo primario, sbilanciando l'asse della partecipazione assembleare al punto da rendere il Senado una camera "claudicante". L'asimmetria dei rapporti emerge a chiare lettere da ulteriori previsioni costituzionali: si pensi, ad esempio, alla mancata partecipazione della Seconda Camera all'elezione governativa (art. 99 Cost. Spagn.), all'impossibilità di presentare mozioni di censura contro il Presidente del Consiglio

[528] G. RIZZONI, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, Il Mulino, Bologna, 2013, p. 113 ss.
[529] Ibidem.
[530] R. B. VALDÉS, *op. cit.*, p. 46.
[531] Ufficio Ricerche sulla legislazione comparata e per le relazioni con il C.E.R.D.A.P., cit.
[532] R.B. VALDÉS, *op. cit.*, p 46.

(art. 113 Cost. Spagn.) e alla peculiare disciplina della questione di fiducia (art. 112 Cost. Spagn.).

La struttura e il funzionamento configurano l'organo in esame come mera "istanza parlamentare di seconda lettura, di riflessione o di raffreddamento", conferendo ad esso carattere duplicativo, non certo quello di corte federale. Com'è stato detto, «il parlamentarismo spagnolo si fonda su meccanismi il cui funzionamento è di esclusiva competenza del Congresso», e la formale equiparazione delle due Camere, smentita nella sostanza dalla prassi e comunque difforme dall'autentica intenzione dei costituenti, non ha fatto altro che insabbiare l'ontologica necessità di rappresentanza territoriale. Non è quindi la farraginosità del procedimento legislativo a muovere gli intenti riformisti, ma la volontà di dar vita ad una Camera realmente rappresentativa delle diversità, che favorisca l'integrazione dei nazionalismi e getti le basi per l'instaurazione di un circuito decisionale multilaterale che innovi il modello bilaterale tipico dell'esperienza autonomica spagnola.

La conflittualità fra centro e periferia, acuita dall'ambiguità strutturale e funzionale del *Senado*, ha fatto sì che la monarchia costituzionale spagnola fosse annoverata tra le "democrazie difficili"[533]: l'originale disegno dei costituenti ambiva infatti alla costruzione progressiva e differenziata di uno Stato autonomico, ma la peculiarità compositiva della Camera Alta e la conclamata preminenza del Congresso hanno castrato *in nuce* quelle situazioni di dialogo multiterritoriale che avrebbero dovuto caratterizzare la realtà iberica. La fragilità di un sistema incapace di dar voce alle Comunità Autonome ha fatto sì che le pressanti istanze periferiche si trasformassero ben presto in rivendicazioni autonomiste e indipendentiste, minando il fondamentale principio dell'unità nazional-popolare.

Di particolare rilievo è stata la "proposta Zapatero", il cui obiettivo precipuo era la "territorializzazione" della Seconda Camera. L'idea governativa era quella di ancorare la formazione del Senato alla dimensione delle Comunità Autonome, strutturandone la composizione in misura proporzionale alla popolazione (o, in subordine, al numero di Province). La riforma prevedeva l'elezione popolare diretta dei senatori, sostituibile però con un sistema misto, in cui parte del consesso era eletto dalle Assemblee regionali e parte dai cittadini delle *Comunidades*. Si statuiva, inoltre, che l'organo fosse rinnovato parzialmente, in concomitanza delle singole elezioni autonomiche. Se ne poneva, quindi, in risalto la funzione concertativa, che ergeva la Camera alta a centro di coordinamento del sistema delle conferenze. Si introducevano, infine, la modifica dei poteri di veto, una commissione di conciliazione e diverse procedure legislative che privilegiassero il ruolo della Seconda Camera in determinate materie. La proposta in esame è rimasta, però, lettera morta: la crisi economica, l'ontologica ritrosia ad intaccare i "dogmi" costituzionali e, soprattutto, l'alta tensione parlamentare hanno fatto sì che la riforma cadesse nel vuoto, o quantomeno fosse subordinata alla ripresa economica del Paese.

Il fallimento del disegno di riforma zapateriano non ha silenziato il fervido confronto relativo all'opportunità di modificare il Parlamento spagnolo. Il 22 febbraio 2012, il Senato ha, infatti, approvato all'unanimità una mozione scaturita da un'interpellanza presentata dal Gruppo Parlamentare Socialista[534], modificata sulla base degli emendamenti proposti dal

[533] J. JIMENEZ CAMPO, *Crisi politica e transizione al pluralismo in Spagna*, in E. GARCIA DE ENTERRIA – A. PREDIERI (a cura di), *La Costituzione spagnola del 1978*, Giuffrè, Milano, 1982, p. 21 ss.

[534] Si tratta del doc. n. 671/000002/0001.

Gruppo Parlamentare Popolare[535] e votati da tutti i gruppi parlamentari[536].

Tale mozione prevede la costituzione, all'interno della Commissione del Regolamento, di un Comitato di studio formato da 9 senatori, incaricato di redigere e presentare proposte volte a rafforzare la funzione territoriale del Senato, sì da trasformarlo in camera di prima lettura per le iniziative legislative in materia di autonomie.

Le continue sollecitazioni emendative non hanno mai trovato compiuta applicazione a causa del fallimento dei molteplici tentativi di riforma costituzionale. Le ragioni che hanno sublimato il consolidamento dell'auspicata revisione sono eminentemente politiche. Il più ferreo oppositore alla federalizzazione della Camera alta è proprio il Congresso dei Deputati, poco interessato a favorire l'emersione di un organo politicamente competitivo e geloso del suo ruolo pivotale all'interno del procedimento legislativo. Seguono a stretto giro di posta i partiti nazionali, che rischierebbero di perdere un numero significativo di seggi ove collocare i propri quadri intermedi, e quelli nazionalisti, che sarebbero privati di tutti I vantaggi del bilateralismo[537].

Una maggior rappresentanza delle Comunità Autonome è stata garantita dalla modifica del Regolamento del Senato del 11 gennaio 1994, che, prevedendo la creazione di una Commissione Generale delle Comunità Autonome e attribuendo ad essa un potere di iniziativa legislativa nei confronti delle *Cortes Generales*, ha parzialmente sopperito all'inerzia del legislatore.

Il dibattito riformista permea quindi il sistema politico spagnolo nella sua interezza e solo il consolidamento del modello autonomico federale porterebbe a compimento quella "rivoluzione territoriale" inaugurata con l'approvazione della Costituzione del 1978[538]. La dialettica fra accentramento e decentramento e il conflitto fra parità e diseguaglianza sono "corridoi osmotici" entro cui lasciar defluire le contraddizioni e le differenze spagnole, ma il *Senado*, pensato come crocevia del confronto tra le parti, non è stato in grado di dar corpo alle intenzioni dei Costituenti. Il suo ripensamento è, quindi, prodromico all'attuazione dell'originale dettato costituzionale.

Nel dettaglio, la previsione di un sistema elettorale che riconduca la rappresentanza politica direttamente alle *Comunidades*, e non solo ai partiti nazionali, renderebbe territoriale la Camera alta e frenerebbe le sempre più frequenti ondate indipendentiste; l'introduzione di procedimenti legislativi che non releghino il Senato al ruolo di "secondo lettore" farebbe invece venir meno l'effetto sovrappositivo/duplicativo che governa gli attuali rapporti tra le Camere; una differente ripartizione delle competenze legislative introdurrebbe le Comunità Autonome nel vivo dei processi decisionali, spostando l'asse della dialettica politica dallo scontro partitico a quello fra centro e periferia.

Le tendenze centrifughe, favorite dalla mancata valorizzazione del carattere autonomico dell'ordinamento, minano quotidianamente il principio di unicità e di unità del popolo spagnolo: l'organo deputato alla sintesi delle istanze politiche – il Senato appunto – non dispone ad oggi degli strumenti necessari a reimmettere le Comunità all'interno dei circuiti

[535] Si veda il doc. n. 671/000002/0002.

[536] Si veda il doc. n. 671/000002/0003.

[537] M.A. PRESNO LINERA, *Ruolo dei partiti politici e sviluppo dello "Stato autonomico" spagnolo*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2002.

[538] V. G. DE VERGOTTINI, *Una Costituzione democratica per la Spagna*, F. Angeli (a cura di), Milano, 1978; G. LOMBARDI, *La nuova Costituzione di Spagna*, Giappichelli, Torino, 1978; G. RIZZONI, *op. cit*.

partecipativo-decisionali, creando un abissale scollamento fra centro e periferia. La riforma diventa allora il filo con cui ricucire gli "orli slabbrati" della democrazia spagnola ed inaugurare una stagione democratica in cui l'asimmetria ordinamentale non sia sinonimo di squilibrio fra centri di potere, ma conferimento di eguale dignità ed opportunità alle singole autonomie territoriali.

BIBLIOGRAFIA

ÁLVAREZ CONDE E., *Curso de derecho constitucional*, vol. II, VI ed., Madrid, 2008

ALZAGA VILLAAMIL O., *Comentario a la Constituciòn española,* Cortes Generales, Madrid, 1978

ANDRETTO L., *La sentenza del Tribunale costituzionale spagnolo sullo Statuto di autonomia della Catalogna* ,in *Rivista AIC*, n. 2/2010

ANDROID L., *La sentenza del Tribunale costituzionale spagnolo sullo Statuto di autonomia della Catalogna* ,in *Rivista AIC*, n. 2/2010

ANTONUCCI C.**,** *Forme di stato e di governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, Giuffrè, Milano, 2007

ARAGÓN REYES M.R., *Estudios de derecho constitucional*, II ed., Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 2009

ARAGON REYES M., *La monarchia parlamentare*, in E. GARCIA DE ENTERREIA – A. PREDIERI, *La Costituzione spagnola del 1978*, Giuffrè, Milano, 1982

ARANDA ÁLVAREZ E., *La alerta temprana en el procedimiento legislativo de la Unión Europea. Una reflexión sobre su utilidad desde la reciente experiencia española*, in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n. 44/2013, p.101-153

Atti Costituente 31 Gennaio 1947, *Progetto Costituzione – Art. 55*, in www.camere.it

BALAGUER CALLEJÓN F. (a cura di), *Manual de derecho constitucional*, vol. II, VIII ed., Tecnos, Madrid, 2013.

BALDINI F. – PICARELLA L., *Il Governo Zapatero e le autonomie,* in *Quaderni dell'Associazione per gli Studi e le ricerche parlamentari*, 2007

BARBERA A., *I* parlamenti, Laterza, Roma-Bari, 2003

BARBERA A., *I parlamenti: un'analisi comparativa*, Laterza, Roma-Bari, 1999

BONFIGLIO S., *Composizione e funzioni delle Seconde Camere. Un'analisi comparata*, Cedam, Padova, 2008

CAAMAÑÒ DOMINGUEZ F., *La Reforma del Senado*, in *La Reforma constitucional,* Direcciòn del Servicio Juridico del Estado – Ministerio de Justicia, Madrid, 2005

CASTELLÀ ANDREU J., *The Spanish Senate after 28 years of constitutional esperience. Proposals for reform*, in J. LUTHER – P. PASSAGLIA – R. TARCHI (a cura di), *A world of second Chambers. Handbook for Constitutional studies on Bicameralism,* Giuffrè, Milano, 2006, p. 859-909

CECCHERINI E., *I poteri dei Presidenti di assemblea di interpretazione e supplenza dei regolamenti parlamentari*, in G. ROLLA – E. CECCHERINI, *Profili di diritto parlamentare in Italia e in Spagna*, Giappichelli, Torino, 1997

CERRETO R., *Regolamenti parlamentari e sindacato di costituzionalità nel diritto comparato*, in Rassegna Parlamentare, n.1/2013, p. 185-220

Consejo de Estado in seduta plenaria 16 febbraio 2006, *Informe sobre modificaciones de la Constituciòn Española*, 2006, inwww.consejo-estado.es

DE CARRERAS SERRA F., *El Senado en la Constitucion española*, in F. PAU I VALL (a cura di), *El Senado, Cámara de representación territorial*, Tecnos, Madrid, 1996

DE ESTEBAN J., GONZALEZ TREVIJANO P.J., *Tratado de derecho constitucional III,* Madrid, Universidad complutense Madrid, 2012

DE VERGOTTINI G., *Diritto costituzionale comparato*, VII ed., Padova, Cedam, 2007

DE VERGOTTINI G., *Una Costituzione democratica per la Spagna*, F. Angeli (a cura di), Milano, 1978

FERNANDEZ SARASOLA I., *Las primeras teoría sobre el Senado en España*, in *Teoria y realidad constitucional*, n. 17/2006, p. 169-193

FERNANDEZ-CARNICIERO GONZALES C.J., *Los reglamentos parlamentarios y el ordenamiento juridico*, in *Revista de derecho publico*, n. 9/1981, p. 163 ss.

FERRERES COMELLA V., *The Constitution of Spain: a contextual analysis*, Hart Publishing, 2013

FLAQUER MONTEQUI R., *La representaciòn en la España constitucional: unicameralismo y bicameralismo*, in *Direcciòn de Estudios y Documentaciòn*, Servicio de Publicaciones, Secreterìa General del Senado (a cura di), *El Senado en la Historia*, Madrid, 1995

FRAILE CLIVILLES M.M., *Comentario al Reglamento de las Cortes*, Ed. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1973, p .1231 ss.

FRAILE ORTIZ M., *Il problema del Senato in Spagna*, in *Le Regioni: rivista di documentazione e giurisprudenza*, n. 6/2008, p. 1157-1196

FROSINA L., *Una riforma limitata e concreta della Costituzione Spagnola per il nuovo Governo Zapatero*, in www.federalismi.it, n. 9/2004.

GARCÌA ESCUDERO MÀRQUEZ P., *El procedimiento legislativo en Las Cortes Generales: regulaciòn, fases y tipos*, inwww.juridicas.unam.mx

GARCIA MARTINEZ, *Las disposiciones de la Presidencia de la Camara interpretativas del reglamento y la problematica de su impugnacion ante el tribunal constitucional*, in *Revista de las Cortes Generales*, 1995

GARCÍA MEXÍA P., *Breves apuntes sobre el Senado y los Entes Locales*, in *Teoria y realidad constitucional*, n. 17/2006, p. 337-353

GARCÍA ROCA J., *La "decostruzione della legge del Parlamento"*, in G. ROLLA – E. CECCHERINI, *Profili di diritto parlamentare in Italia e in Spagna*, Giappichelli, Torino, 1997, p. 161 ss.

GARRIDO FALLA F., *Comentario a la Constitucion*, Editorial Civitas S.A., Madrid, 1985

GIAMMUSSO V., *Spagna*, in MARCELLI F. (a cura di), *Le Camere alte: aspetti del bicameralismo nei paesi dell'Unione Europea e negli Stati Uniti d'America*, Tipografia del Senato, 1997, p. 159 ss.

GÓMEZ CORONA E., *Las Cortes Generales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Colección Monografías, Congreso de los Diputados, 2008

GROPPI T., *Il federalismo*, Laterza, Roma-Bari, 2004

IACOMETTI M., *La dottrina spagnola in tema di forma di Stato*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 2/2008, p. 579-596

IACOMETTI M., *La Spagna*, in P. CARROZZA – A. DI GIOVINE – G. F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, Roma-Bari, 2009, p. 242-265

JIMENEZ CAMPO J., *Crisi politica e transizione al pluralismo in Spagna*, in E. GARCIA DE ENTERRIA – A. PREDIERI (a cura di), *La Costituzione spagnola del 1978*, Giuffrè, Milano, 1982

JOAQUÌN M., *La proposta di riforma costituzionale spagnola,* ISSIRFA, 2006

KUSTERMANN C.L., *Il Senato spagnolo, camera di rappresentanza territoriale di uno Stato regionale-autonomistico prefederale. Spunti per la riforma del bicameralismo italiano*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Un Senato delle autonomie per l'Italia federale*,

Edizioni Scientifiche italiane, Roma, 2003

LARRAZABAL BASÁNEZ S., *Curso de derecho contitucional*, vol. I, Bilbao, 2008

LINDE PANIAGUA E., "*Comentario al art. 66*", ALZAGA O. (Dir.): Comentarios a la Constitución española de 1978, Cortes Generales y Edersa, Madrid, 1998, Tomo VI, p. 97 y ss.

LOMBARDI G., *La nuova Costituzione di Spagna*, Giappichelli, Torino, 1978

MANETTI M., *Intervento in tema di sindacabilità del procedimento di formazione della legge e dei regolamenti parlamentari*, in G. ROLLA – E. CECCHERINI, *Profili di diritto parlamentare in Italia e in Spagna*, Giappichelli, Torino, 1997

MANETTI M., *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1990

MARCELLI F. (a cura di), *Le Camere alte: aspetti del bicameralismo nei paesi dell'Unione Europea e negli Stati Uniti d'America*, Tipografia del Senato, 1997

MARCELLI F., *Le "camere alte". Un quadro comparativo*, in F. MARCELLI (a cura di), *Le Camere alte: aspetti del bicameralismo nei paesi dell'Unione Europea e negli Stati Uniti d'America*, Tipografia del Senato, 1997, p.15 ss.

MARROCCO V., *Politiche di bilancio in Spagna: potenzialità dei* Presupuestos Generales del Estado *in Spagna e dalle leggi di stabilità spagnole alla nuova* Ley Generál presupuestaria, Società Italiana di Economia Pubblica, Dipartimento di economia pubblica e territoriale – Università di Pavia XXII conferenza, settembre 2010

MARTÍNEZ SOSPEDRA M., *La costumbre como fuente de derecho parlamentario. Precedentes, usos y prácticas parlamentarias en la doctrina del Tribunal Constitucional*, in *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, n. 23/2009, p. 275 ss.

MASSA P., *Parlamentarismo razionalizzato e procedura parlamentare. Lineamenti di diritto parlamentare comparato*, Giuffrè 2003

MASTROPAOLO A. – VERZICHELLI L., *Il Parlamento: le assemblee legislative nelle democrazie contemporanee*, Roma, Bari, Laterza, 2006

MENCARELLI A., *Spagna*, in R. DICKMANN – A. RINELLA (a cura di), *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, Carocci, Roma, 2011, p. 147-170

MORRONE A., *Una Costituzione per l'Europa? Appunti per uno Stato Costituzionale europeo*, in *Federalismi.it*, n. 23/2014

PALERMO F. – NICOLINI M., *Il bicameralismo. Pluralismo e limiti della rappresentanza in prospettiva comparata,* Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2013

PAU I VALL F. (a cura di), *El Senado, Cámara de representación territorial*, Tecnos, Madrid, 1996

PEGORARO L., *Le leggi organiche*, Cedam, Bologna, 1990

PENE VIDARI G.S., *Elementi di Storia del diritto medievale e moderno*, Giappichelli, Torino, 2009

PENE VIDARI G.S., *Lezioni e documenti su Costituzioni e codici*, Giappichelli, Torino, 2007

PÉREZ SERRANO N., *Naturaleza jurídica del Reglamento parlamentario*, in *Revista de Estudios Políticos*, n. 105/1959, p. 99-170

PRESNO LINERA M.A., *Ruolo dei partiti politici e sviluppo dello Stato Autonomico Spagnolo*, in *Rivista AIC,* n. 3/2002

PUNSET BLANCO, *El principio de autonormatividad delas Camaras y la naturaleza*

juridica del reglamento parlamentario, in Revista de Estudios Politicos, n. 40/1984, p. 114

PUNSET R., *Las Cortes Generales (Estudios de Derecho Constitucional español)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983

RIPOLLÉS SERRANO M., *Las Cortes Generales*, in M.I. ÁLVAREZ VÉLEZ (a cura di), *Lecciones de derecho constitucional*, Tirant lo blanch, Valencia, 2008

RIZZONI G., *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti costituzionali a confronto*, Il Mulino, Bologna, 2014, p. 113-131

ROLLA G. – CECCHERINI E., *Profili di diritto parlamentare in Italia e in Spagna*, Giappichelli, Torino, 1997

ROLLA G. (a cura di), *Le forme di governo nei moderni ordinamenti policentrici*, Milano, Giuffrè, 1991

ROLLA G., *Il principio unitario nei sistemi costituzionali a più livelli*, in *Le Regioni: rivista di documentazione e giurisprudenza*, n. 5/2003, p. 705-726

RUIZ RICO RUIZ G. – LOZANO MIRALLES J., *La forma di governo spagnola*, IN S. GAMBINO (a cura di), *Forme di governo. Esperienze europee e nord-americane*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 49-91

RUIZ RUIZ J., *El bilateralismo como amenaza de la reforma constitucional del Senado en sentido federal,* in S. BONFIGLIO, *Composizione e funzioni delle Seconde Camere. Un'analisi comparata*, Cedam, Padova, 2008

RUIZ RUIZ J., *La Catharsis del Senado español,* in *Teorìa y Realidad Constitucional*, n. 17/2006, p. 371-392

SANTAOLALLA LÒPEZ F., *Derecho Parlamentario Español,* Editorial Dyckinson, 2013

Servizio Studi del Senato - XVII legislatura - Ufficio ricerche sulla legislazione comparata e per le relazioni con il C.E.R.D.P., *Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti*, Dossier settembre 2013, n. 54, in www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/0073960-1.pdf

SOLE TURA J. – APARICIO PEREZ M. A., *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Tecnos, Madrid, 1988

TORTOLERO CERVANTES F., *El control constitucional de los reglamentos parlamentarios*, in www.juridicas.unam.mx

TOSCANO ORTEGA J.A., *La giurisprudenza del tribunale costituzionale in ordine alla individuazione dei limiti materiali delle leggi di bilanci. La comparsa della funzione costituzionale come criterio di ordinazione normativa*, in G. ROLLA – E. CECCHERINI, *Profili di diritto parlamentare in Italia e in Spagna*, Giappichelli, Torino, 1997

TEJADURA TEJADA J., *La sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña*, in www.fundacionsistema.com, 2010

TUR AUSINA R. – SANJUÁN ANDRÉS, *La riforma dell'art. 135 della Costituzione introduce appositi limiti al deficit e al debito pubblico*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo online*, n. 4/2011

VALDÉS R.B., *La riforma del Senato in Spagna: accordi e disaccordi*, in A. DI GIOVINE – A. MASTROMARINO (a cura di), *Il regionalismo italiano in cerca di riforme*, Giuffrè, Milano, 2008

VERA SANTOS J.M. (a cura di), *El Senado como Cámara de representación territorial y las función de los Parlamentos Autonómicos*, Madrid, 1998

III
La Francia

di

Matteo Boldrini

Silvia Brusadelli

Irene Fusani

Brando Mazzolai

Giulia Melani

IL SENATO FRANCESE

SOMMARIO: I. EVOLUZIONE STORICA E CONTESTO ISTITUZIONALE. - II. LE FONTI. - III. COMPOSIZIONE ED ORGANIZZAZIONE. - IV. LE FUNZIONI - V. LA RESA DEL BICAMERALISMO.

I. EVOLUZIONE STORICA E CONTESTO ISTITUZIONALE DEL SENATO FRANCESE

di *Matteo Boldrini*

SOMMARIO: 1. I Senati rivoluzionari e quelli conservatori (1789-1870). 2. La Terza e la Quarta Repubblica. 3. La Costituzione del 1958 e la Quinta Repubblica.

1. *I Senati rivoluzionari e quelli conservatori* (1789-1870).

La presenza di un Parlamento a carattere bicamerale è senza dubbio una delle caratteristiche distintive del sistema costituzionale francese. In più di duecento anni di storia costituzionale la Francia ha sperimentato ben sedici differenti ordinamenti, che hanno dato vita a regimi istituzionali molto diversi tra loro[539]. Tuttavia, nonostante questa estrema varietà, il bicameralismo ha rappresentato quasi una costante del sistema. Dei sedici ordinamenti sopra indicati solamente cinque di essi non prevedevano una seconda Camera (le Costituzioni del 1791, del 1793, del 1848, del 1940 e il primo progetto di Costituzione del 1946); inoltre, se consideriamo il tempo effettivo di presenza sulla scena istituzionale di una Camera alta, vediamo come il monocameralismo occupi appena venti anni sui più di duecento considerati (dal 1789 al 1795, dal 1848 al 1851, dal 1870 al 1875, dal 1940 al 1946), meno del 10% del totale[540]. All'interno della storia costituzionale francese, si può osservare una linea di evoluzione progressiva delle istituzioni, all'interno della quale due opposte tendenze, quella democratico-progressista e quella monarchica-conservatrice, si confrontano e si alternano, dando origini a due cicli istituzionali ben distinti che finiscono per convergere nella Costituzione del 1875 e in quella del 1958[541] e che hanno influenzato, nelle varie fasi storiche, il plasmarsi delle istituzioni. Al centro di questa dialettica tra opposte visioni dell'assetto costituzionale, spesso si è venuta a trovare la questione della Camera alta e delle diverse funzioni che avrebbero dovrebbero essergli attribuite, tanto da

[539] Duverger nota che la Francia dal 1789 al 1958 abbia avuto ben 16 Carte costituzionali (1791, 1793, anno III, anno VIII, anno X, anno XII, 1814, carta 1814, atto addizionale dell'impero, carta 1830, Costituzione 1848, 1852, 1875, 1940, 1946, 1958), 4 rivoluzioni, 2 colpi di stato e 3 interventi stranieri che ne hanno mutato i caratteri fondamentali dell'ordinamento, M. DUVERGER, *Le Costituzioni della Francia*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 1984, p. 47.

[540] T. DI MANNO, *The Sénat of the French Republic*, in J. LUTHER - P. PASSAGLIA - R. TARCHI (a cura di), *A World of Second Chambers. Handbook for Costitutional Studies on Bicameralism*, Giuffrè, Milano, 2006.

[541] Queste due tendenze contrapposte danno origine a due cicli storici diversi ma che procedono per imitazione e secondo un ben preciso ordine istituzionale (repubblica-dittatura plebiscitaria-monarchia). Questa tendenza viene ad interrompersi solamente con la Terza Repubblica nel 1875. Sulla questione v. M. DUVERGER, *Le Costituzioni della Francia*, op. cit., R. BIAGI, *La Costituzione francese tra continuità ed innovazione*, Giappichelli, Torino, 2010, A. Saitta, *Costituzioni e Costituenti nella Francia moderna*, Einaudi, Torino, 1952.

rendere il Senato il centro del compromesso istituzionale tra le varie forze politiche[542]. Per comprendere al meglio il ruolo svolto dal Senato all'interno del sistema istituzionale francese diviene quindi necessario analizzarne l'evoluzione storica attraverso le varie Costituzioni e i vari regimi politici.

In seguito agli eventi del 1789 e all'autoproclamazione del Terzo Stato prima ad Assemblea Nazionale e poi ad Assemblea Costituente, venne nominato un comitato incaricato di redigere un progetto di Costituzione, che terminerà i suoi lavori all'inizio del 1791.

In questa carta costituzionale, in cui veniva ancora mantenuta la figura del Re, non era prevista una suddivisione del potere legislativo in due Camere diverse, nonostante questa opzione avesse riscontrato alcuni consensi. Infatti, sia tra i membri del comitato sia tra i membri dell'Assemblea, vi era numerosi sostenitori del bicameralismo[543], tra cui troviamo di primo piano della rivoluzione, come ad esempio Sieyes, Mirabeau, Mounier. Essi da una parte si rifacevano alle teorie classiche della separazione dei poteri di Montesquieu[544], sostenitore della necessità di istituire una seconda Camera che contenesse gli eccessi della Camera di derivazione popolare, dall'altra ritenevano necessaria la presenza di una istituzione che desse rappresentanza anche alle varie istanze territoriali, anche per controbilanciare la centralità di Parigi e della maggiori città all'interno del processo rivoluzionario[545].

Tuttavia le posizioni bicameraliste non potevano trovare terreno fertile all'interno del dibattito politico successivo il 1789. La Rivoluzione era stata il trionfo dell'idea dell'unicità e dell'unitarietà della sovranità nazionale, e, se la sovranità della nazione era unica, non vi poteva essere che un'unica assemblea incaricata di incarnarla[546]; inoltre la Rivoluzione era stata anche un movimento volto all'abolizione dei privilegi e dei particolarismi feudali, quindi sarebbe risultato difficile istituire una Camera dotata di rappresentanza territoriale[547]. Come vedremo la teoria dell'unicità della rappresentanza nazionale ritornerà ciclicamente come principale argomentazione dei critici del Senato.

Il monocameralismo divenne quindi la scelta primaria per i rivoluzionari e, dopo una

---

[542] Esemplare è il caso della III Repubblica dove nel 1875 il compromesso politico che portò all'approvazione della prima delle tre leggi costituzionali riguardava esattamente il Senato, tanto far dire ad alcuni studiosi che "la Costituzione della Terza Repubblica è essenzialmente un Senato", R. BIAGI, *La Costituzione francese tra continuità ed innovazione*.", op. cit. p. 46.

[543] Il comitato costituente nominato nel 1789 era composto da: Mounier, Tallyrand-Périgord, Sieyes, il conte di Clermond-Tonnerre, il conte di Lally-Tolendal, l'arcivescovo di Bordeaux, Le Chapelier e Bergasse; intellettuali per la maggior parte moderati, monarchici e favorevoli al bicameralismo, v. M. TROPER, *La separazione dei poteri e la storia costituzionale francese*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2005, p. 23.

[544] A proposito del potere legislativo Montesquieu ha scritto "*le corps legislatif y etant composé de deux parties, l'une enchainera l'autre par sa faculté mutuelle d'empecher*", come riportato da C. DECARO (a cura di), *Il bicameralismo in discussione: Gran Bretagna, Francia, Italia. Profili comparati*. Luiss University Press, Roma, 2008, p. 79.

[545] Per una rassegna delle varie posizioni ideologiche sul ruolo del Senato v. K. Fiorentino, *La second chambre en france dans l'historie des istitusions et des idees politiques (1789-1940)*, Dalloz, Parigi, 2005.

[546] Nell'ottica dei rivoluzionari, la titolarità della sovranità si spostava dal Re verso la Nazione, vista come un'entità unitaria ed inscindibile, C. DECARO, *Il bicameralismo nella V Repubblica Francese*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2/1984, p. 283.

[547] L'articolo 2 del titolo terzo della Costituzione del 1791 recitava esplicitamente "La sovranità è una, indivisibile, inalienabile e imprescrittibile. Essa appartiene alla Nazione; nessuna sezione del popolo, né alcun individuo può attribuirsene l'esercizio.", A. SAITTA, *Costituzioni e Costituenti nella Francia moderna*, op. cit. p. 71.

breve ma movimentata discussione, fu approvato dall'Assemblea a larghissima maggioranza (490 favorevoli, 89 contrari[548]) e l'opzione bicamerale fu messa da parte[549].

Anche la Costituzione successiva, del 1793 o dell'anno I, che la prima carta a carattere repubblicano e quella che tra tutte le Costituzioni rivoluzionarie più si ispirava ai principi democratici, era incentrata su un rigido monocameralismo. Contro i sostenitori del bicameralismo, pesarono nuovamente le accuse di voler dividere la sovranità nazionale e di voler reintrodurre gli antichi privilegi, mentre come strumento di garanzia contro una eventuale dittatura dell'Assemblea si obiettava che fossero più utili dei rinnovi frequenti della stessa, piuttosto che una suddivisione del potere legislativo in due camere diverse[550].

Il bicameralismo compare per la prima nella storia costituzionale francese con la Costituzione dell'anno III (1795), quando si decise di suddividere il potere legislativo in due assemblee diverse, il Consiglio dei Cinquecento ed il Consiglio degli Anziani. L'esperienza del Governo giacobino, che, a causa dei rovesci militari seguenti l'intervento contro l'Austria, aveva sospeso le garanzie costituzionali in nome della rivoluzione[551] e che aveva rapidamente condotto al Terrore e alla repressione di ogni dissenso, aveva messo in guardia i rivoluzionari sulle degenerazioni dell'assemblearismo e sui pericoli di una "dittatura d'assemblea"[552]. Veniva quindi creata una seconda camera rinnovata per un terzo ogni anno, composta da duecentocinquanta membri di almeno quarant'anni di età, sposati o vedovi e residenti da almeno quindici anni nel territorio francese. Il Consiglio aveva il compito di approvare o respingere le leggi, senza la possibilità di emendarle o di proporne di nuove, facoltà riservate alla Camera dei Cinquecento[553].

Si trattava di una forma di Camera alta che esulava dai modelli tradizionali del tempo, quello americano come Senato territoriale e quello inglese come Camera aristocratica[554], poiché ispirato dalla necessità di porre un freno agli eccessi di una sola Assemblea. Nel descriverne il ruolo, molto efficace fu l'espressione utilizzata in sede Costituente da Boissy d'Anglas il quale, commentando le funzioni delle due Camere disse che "i Cinquecento sarebbero stati l'immaginazione della Repubblica, mentre gli Anziani ne sarebbero stati la ragione"[555]. Sulla scelta del bicameralismo aveva pesato anche la quasi assenza del monocameralismo all'interno dei sistemi parlamentari del tempo; esempi in questo senso all'epoca venivano infatti solamente dalle Costituzioni di alcuni Stati americani, come

[548] A. SAITTA, *Costituzioni e costituenti della Francia moderna*, op. cit. p. 49.

[549] Come riporta Martucci, il clima di discussione sul bicameralismo fu molto acceso, tanto che venne denunciato in Assemblea che alcuni deputati favorevoli alla presenza di due Camere erano stati minacciati e malmenati alla vigilia del voto, R. MARTUCCI, "*Lesa nazione, lato oscuro dell'Ottantanove. La rivoluzione francese e il suo nemico interno (1789-1791)*", in *Quaderni fiorentini per lo studio del pensiero giuridico*, XXXVIII, 2009, p. 364.

[550] Tra i sostenitori dei rinnovi frequenti dell'Assemblea come garanzia contro eventuali derive dell'Assemblea vi era ad esempio Condorcet, A. SAITTA, *Costituzioni e costituenti della Francia moderna*, op. cit. p. 49.

[551] La Costituzione dell'Anno I di fatto non entrò mai in vigore, in quanto, in ottobre, a solo due mesi dall'approvazione popolare del testo costituzionale, il governo si garantì poteri speciali con la celebre espressione "*Il Governo provvisorio della Francia sarà rivoluzionario fino alla pace*", M. DUVERGER, *Le Costituzioni della Francia*, op. cit., p. 63.

[552] *Ibidem*.

[553] *Ibidem*.

[554] Tra i modelli di bicameralismo vi erano naturalmente quello territoriale americano, istituito con la Costituzione della Virginia nel 1776, e quello della Camera dei Lords inglese, tradizionale camera di derivazione aristocratica. I monocameralisti si appellavano invece all'esperienza della Camera dei Comuni durante la rivoluzione inglese di Oliver Cromwell, v. A. BARBERA, *I parlamenti*. *Un'analisi comparativa*, Universale Laterza, Bari, 1999.

[555] M. DUVERGER, *Le Costituzioni della Francia*, op. cit., p. 63.

Georgia e Pennsylvania, e la Pennsylvania introdusse comunque una forma di Camera alta a partire dai primi anni Novanta del Settecento[556].

Tuttavia anche la Costituzione dell'anno III non avrà una vita lunga: il colpo di stato del 18 brumaio 1799, operato da Napoleone Bonaparte con l'appoggio di Sieyes e il voto favorevole del Consiglio degli Anziani, romperà gli equilibri costituzionali formatesi nel 1795 e aprirà la strada al regime consolare e a una nuova Costituzione, che entrerà in vigore nel 1800.

Con la Costituzione dell'anno VIII si consolidava la presenza di una Camera alta all'interno del quadro istituzionale francese. Nella Carta costituzionale, il potere legislativo era diviso tra quattro organi diversi, il Consiglio di Stato, incaricato di preparare materialmente i progetti di legge, il Tribunato, incaricato di discuterli ed emendarli, il Corpo legislativo, che poteva solo approvarli o rigettarli ed il Senato conservatore, incaricato di verificare la conformità delle leggi alla Costituzione[557].

Il Senato conservatore, che dal quel momento si trasferiva in quella che sarà poi la sede storica delle Camere alte francesi, il Palazzo del Lussemburgo, era composto da ottanta membri nominati a vita scelti dal Corpo legislativo, da una lista composta dai tre consoli, dove il primo console, Napoleone Bonaparte, rivestiva un ruolo predominante [558].

Secondo le teorie di Sieyes, uno dei maggiori artefici della Costituzione dell'anno VII, il Senato avrebbe dovuto funzionare da argine contro eventuali eccessi dell'Assemblea, operando come guardiano della Costituzione e come controllore della legittimità costituzionale delle leggi[559]. Nei fatti, vista la suddivisione del potere legislativo in un così grande numero di organi e la notevole potestà di intervento dei consoli nella nomina dei suoi membri, il Senato svolse la funzione di supporto al potere consolare[560]. Questa funzione diverrà via via più evidente con il passare del tempo e con le modifiche costituzionali seguenti i due senatoconsulti del 1802 e del 1804. Questi, formalmente emendamenti della vecchia Costituzione ma sostanzialmente Carte fondamentali del tutto nuove[561], rafforzarono il potere di Bonaparte nei confronti degli altri organi costituzionali.

Il primo, quello del 1802 che diede origine alla cosiddetta Costituzione dell'anno X, aumentava sensibilmente i poteri del Senato conservatore e del Primo console, a cui era affidato il consolato a vita, rispetto agli altri organi istituzionali, il Tribunato e del Corpo legislativo. Al Senato era attribuito il potere di scioglimento delle altre Assemblee, gli veniva garantito il monopolio dell'interpretazione della Costituzione e gli era attribuita la possibilità di modificarla attraverso dei senatoconsulti[562].

Infine, con il senatoconsulto del 1804, si nominava Napoleone Imperatore e si modificava la composizione del Senato, aggiungendo ai tradizionali membri anche gli esponenti delle principali famiglie aristocratiche francesi. Esso diveniva sempre di più assimilabile ad

---

[556] Per la riflessione sui modelli dei vari Stati americani e il dibattito in sede rivoluzionari v. A. SAITTA, *Costituzioni e Costituenti della Francia moderna*, op. cit., p. 443.

[557] A. SAITTA, *Costituzioni e Costituenti della Francia rivoluzionaria e liberale (1789-1875)*, Giuffrè, Milano, 1975, p. 505.

[558] M. DUVERGER, *Le Costituzioni della Francia*, op. cit., p. 70.

[559] R. BIAGI, *La Costituzione francese tra continuità ed innovazione*.", op cit. p. 48.

[560] M. DUVERGER, *Le Costituzioni della Francia*, op. cit., p. 70 e ss.

[561] *Ibidem*.

[562] Il potere del Senato di modificare la Costituzione venne quindi riconosciuto solo dopo la modifica del 1802, tuttavia il senatoconsulto venne ratificato da un plebiscito popolare e quindi ritenuto legittimo.

una "Camera dei pari" sul modello inglese[563].

Il Senato fu dunque, sotto il regime napoleonico, in stretta connessione con il potere esecutivo, sia che fosse di tipo consolare che imperiale. Questa stretta connessione non divenne mai vera e propria dipendenza dal potere imperiale, in quanto, da una parte sembra che Napoleone non si fidasse completamente dei senatori e avesse in mente una riforma radicale del sistema[564], dall'altra sarà proprio il Senato, in seguito alla sconfitta da parte delle forze della coalizione europea, a dichiarare Bonaparte decaduto da Imperatore di Francia e a nominare, sotto impulso dello Zar Alessandro I, il governo provvisorio che avrebbe dovuto riportare il paese alla tradizionale linea monarchica[565].

In seguito alla caduta di Napoleone e al rapido evolversi degli eventi, si avvicendarono diverse di carte costituzionali: la carta del 1814, l'atto addizionale dell'Impero del 1815 e infine la Costituzione della Restaurazione. Tutte queste carte erano ispirate a principi liberali e si proponevano di instaurare una monarchia costituzionale; con una Camera alta conservatrice che aveva il compito di frenare la Camera di derivazione popolare.

Così, sia nella Carta del 1814 che nell'Atto addizionale dell'Impero (redatto durante i Cento giorni di Napoleone), veniva istituita una Camera dei pari formata da membri nominati dal Sovrano e a carattere ereditario che si divideva il potere legislativo con la Camera di derivazione popolare[566].

Infine un'altra Camera dei pari, con poteri del tutto analoghi a quelle precedenti venne istituita con la Costituzione della Restaurazione, dopo la fine dei Cento giorni napoleonici. L'assetto istituzionale rimase costante, con minime variazioni, anche in seguito agli eventi che portarono alla crisi della monarchia borbonica rifondata nel 1815, all'ascesa al trono di Luigi Filippo d'Orléans e alla nascita di una nuova Costituzione (detta del 1830).

All'interno dell'assetto costituzionale della "Monarchia di Luglio", la Camera dei pari copiava sotto vari aspetti le Camere alte delle Costituzioni precedenti. Scartata l'opzione portata avanti dal deputato De Salverte, che si riproponeva di rendere il Senato rappresentativo anche delle collettività territoriali, attraverso l'affiancamento ai membri nominati dal sovrano di alcuni senatori eletti dalle collettività locali[567], la scelta ricadde su una tradizionale Camera alta di nomina regia e con gli stessi poteri della Camera elettiva. Le uniche differenze erano rappresentate dalla non ereditarietà della carica e dal restringimento della categorie tra le quali il sovrano poteva nominare i senatori[568].

---

[563] M. DUVERGER, *Le Costituzioni della Francia*, op. cit., p. 70 e ss.

[564] Saitta riporta come Napoleone, durante la ritirata dalla Russia nel 1813, ritenesse necessario giungere ad una profonda riforma del Senato, dotandolo di una specie di potere di veto sospensivo e soprattutto cambiandone la composizione, aprendolo all'aristocrazia e ringiovanendolo, cercando di epurare la vecchia guardia rivoluzionaria che vi era presente e che, a suo dire, era pronta a tradirlo. A. SAITTA, *Costituzioni e Costituenti della Francia moderna*, op. cit., p. 253 e ss.

[565] A. SAITTA, *Costituzioni e Costituenti della Francia rivoluzionaria e liberale (1789-1875)*, op. cit., p. 600 e ss.

[566] La forte somiglianza di queste Costituzioni con il regime parlamentare inglese è dovuta alla forte influenza di due grandi sostenitori del bicameralismo inglese nella redazione di questi progetti costituzionali, Boissy d'Anglas in quella del 1814 e Benjamin Costant nel 1815. Entrambi erano forti sostenitori del bicameralismo inglese in quanto ritenevano che, così come la monarchia sarebbe stata incline a degenerare nel dispotismo, anche il monocameralismo sarebbe stato incline a degenerare nella demagogia, v. A. BARBERA, *I Parlamenti. Un'analisi comparativa*. op. cit., p. 29.

[567] A. SAITTA, *Costituzioni e Costituenti della Francia moderna*, op. cit., p. 285 e ss.

[568] Inizialmente la Costituzione del 1830, per quanto riguarda la Camera dei Pari, ricalcava le disposizioni del 1814, tuttavia esse vennero rapidamente cambiate pochi mesi dopo la sua entrata in vigore, eliminando l'ereditarietà

Con una monarchia costituzionale ed una Camera dei pari aristocratica nominata dal re e con funzionalità essenzialmente di contrappeso alla Camera bassa, si chiudeva il primo ciclo istituzionale francese, che aveva visto alternarsi, all'interno del valzer delle Costituzioni, diversi modelli diversi di Camera alta. Tuttavia, a dimostrazione di quanto si stesse radicando, all'interno del sistema politico, l'idea di una necessaria differenziazione interna del potere legislativo, essa fu quasi sempre presenze.

Con i fatti del 1848, inizia quel secondo ciclo dei regimi istituzionali che procede ad imitazione di quello iniziato nel 1789, seguendo la progressione monarchia limitata-repubblica-dittatura[569].

La Rivoluzione del 1848 e la cacciata della monarchia orleanista aprirono la strada ad una nuova Assemblea Costituente e a una nuova discussione sul ruolo di una Camera alta all'interno del sistema istituzionale. I sostenitori del bicameralismo, come ad esempio Duverger de Hauranne, ritenevano necessaria l'introduzione di una seconda Camera con il fine di evitare, come era successo con la Costituzione del 1795, una possibile tirannia della Camera unica ed una degenerazione del sistema parlamentare[570]. Viceversa, i bicameralisti, come ad esempio Marrast, ritenevano da una parte che la sovranità nazionale fosse unica, e quindi dovesse essere espressa da una sola Camera, dall'altra che un sistema bicamerale rappresentasse un freno troppo debole nei confronti dell'amministrazione e del potere esecutivo, rendendo più facili derive autoritarie[571].

Sul dibattito costituente pesarono anche le posizioni di Alexis de Tocqueville, esso stesso deputato alla Costituente, le cui idee avevano cominciato a riscontrare una certa diffusione all'interno del dibattito politico[572]. Tocqueville, temendo sia il ritorno del Terrore rivoluzionario, sia l'arrivo al potere di un uomo forte sul modello napoleonico, riteneva che dovesse esserci un perfetto bilanciamento di poteri tra l'esecutivo ed il legislativo, per cui ad un Presidente della Repubblica eletto direttamente dal popolo doveva corrispondere una Camera unica eletta democraticamente[573].

Sulle scelte della Costituente pesò soprattutto l'idea rivoluzionaria dell'unicità della Nazione e quindi dell'unicità della sua rappresentanza, così come essa aveva pesato sulle scelte dei rivoluzionari dopo il 1789[574]. Si optò quindi per uni sistema monocamerale, a controbilanciare un Presidente della Repubblica eletto direttamente dal popolo e titolare del

---

della carica e limitando le categorie di nominabili a pari alle più alte cariche elettive, amministrative, giudiziarie, ai chi avesse dimostrato capacità intellettuali straordinarie e a chi pagasse un determinato livello di imposte. Erano membri di diritto dei Pari i principi della casa reale, A. SAITTA, *Costituzioni e Costituenti della Francia moderna*, op. cit., p. 285 e ss.

[569] P. G. LUCIFREDI, *Appunti di diritto costituzionale comparato. 1: Il sistema francese*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 21.

[570] M. DUVERGER, *Le Costituzioni della Francia*, op. cit. p. 86.

[571] Marrast, ricordando gli eventi del 18 Brumaio che avevano portato al potere Napoleone, riteneva che il sistema bicamerale potesse facilitare una degenerazione autoritaria del sistema, in quanto il potere esecutivo avrebbe potuto sfruttare una delle due Camere per imporsi sull'altra, commentava: "*Quando si ha per sé gli Anziani si fanno saltare i Cinquecento dalla finestra*", A. SAITTA, *Costituzioni e Costituenti della Francia rivoluzionaria e liberale (1789-1875)*, op. cit., p.647 e ss.

[572] L'opera principale di Tocqueville, *La democrazia in America*, era stata pubblicata in due volumi, il primo nel 1835, il secondo nel 1840. M. CALAMO SPECCHIA, *Il Senato in Belgio ed in Francia*, in S. Bonfiglio (a cura di), *Composizione e funzioni delle seconde Camere. Un'analisi comparativa*, Cedam, Padova, 2008, p. 36.

[573] Per una rassegna degli eventi rivoluzionari del 1848 e delle posizioni di Tocqueville, v. A. DE TOCQUEVILLE, *Una rivoluzione fallita: ricordi del 1848-'49*, Laterza, Bari, 1939.

[574] A. SAITTA, *Costituzioni e Costituenti della Francia rivoluzionaria e liberale (1789-1875)*, op. cit., p.647 e ss.

potere esecutivo. In realtà questa costituzione non ebbe vita lunga, le elezioni presidenziali del 1848 furono vinte da Napoleone III, nipote di Napoleone Bonaparte, che allo scadere del suo mandato nel 1851, con un colpo di stato, si fece proclamare presidente a vita (e poi Imperatore) e dette mandato ad una apposita commissione di elaborare una nuova Costituzione.

Il Senato della Costituzione del 1852 si rifaceva in molte parti al Senato imperiale del Primo impero napoleonico[575]. Napoleone III si era dichiarato contrario sia al monocameralismo, sia ad un bicameralismo paritario in cui le due Camere avessero le stesse identiche competenze[576]. Il Senato del Secondo Impero era composto da un massimo di centocinquanta membri nominati a vita dall'Imperatore, e aveva il compito di custodire la Costituzione, verificando la costituzionalità delle leggi e modificandola attraverso dei senatoconsulti[577]. Esso era quindi stato istituito come Camera conservatrice di supporto al potere imperiale, in un regime inizialmente autoritario che lasciava poco spazio alla Camera elettiva.

In realtà, con il passare del tempo l'Impero andò incontro ad una progressiva parlamentarizzazione che modificò i caratteri del Senato. Attraverso una serie di senatoconsulti (emanati dal 1860 al 1870) si garantivano alla Camera bassa sempre maggiori poteri, come ad esempio quello di iniziativa legislativa e di emendamento, di responsabilità ministeriale, di condivisione del potere legislativo, fino ad arrivare al senatoconsulto del 21 maggio 1870 che trasformava ufficialmente in liberale e costituzio-nale la monarchia, si ristabiliva una certa parità tra le due Camere, istituendo una sorta di bicameralismo perfetto in cui il Senato avrebbe dovuto svolgere il ruolo di Camera di riflessione[578].

La disastrosa sconfitta subita in seguito alla guerra franco-prussiana e le agitazioni rivoluzionarie seguenti la caduta dell'Imperatore posero fine all'esperienza parlamentare sotto Napoleone III e sembravano presagire la continuazione di quel cicli rivoluzionario che aveva visto susseguirsi monarchie limitate, repubbliche e dittature. Invece, come vedremo, gli eventi seguiranno un'altra strada, creando una discontinuità storica che sarà fondamentale per gli sviluppi del Senato contemporaneo.

2. *La Terza e la Quarta Repubblica*.

In seguito alla caduta di Napoleone III e alla repressione dei moti della Comune di Parigi, venne votata una nuova Assemblea costituente incaricata di redigere una nuova carta costituzionale. I risultati delle elezioni costituenti consegnarono all'Assemblea al Paese una maggioranza nettamente monarchica, cosa che sembrava aprire la strada ad una restaurazione della monarchia. A garanzia del ritorno del sovrano, venne nominato presidente il maresciallo Patrice de Mac Mahon, di fede legittimista.

---

[575] L'intera Costituzione ha numerose analogie con la Costituzione napoleonica, a cominciare dal nome della Camera bassa, denominata "Corpo Legislativo".

[576] Già nel proclama del 14 gennaio 1852 Napoleone III esprimeva le sue idee riguardanti il Senato: "*Il Senato non è più, come la Camera dei Pari, il pallido riflesso della camera dei deputati, che ripete, con alcuni giorni d'intervallo, le medesime discussioni con un altro tono. Esso è il depositario del patto fondamentale e delle libertà compatibili con la Costituzione (...)*", in A. Saitta, *Costituzioni e Costituenti della Francia rivoluzionaria e liberale (1789-1875)*, op. cit., p.647 e ss.

[577] M. DUVERGER, *Le Costituzioni della Francia*, op. cit., p. 90 e ss.

[578] *Ibidem*.

Tuttavia a causa delle divisioni interne ai sostenitori della monarchia e dell'ostinato rifiuto del conte di Chambord, principale pretendente al trono, ad accettare il tricolore francese come bandiera ufficiale, si aprì una lunga fase costituente che si concluse con l'abbandono dell'opzione monarchica a favore di quella repubblicana[579]. Alla base di questa soluzione vi fu un accordo tra la destra e la sinistra moderate, il cosiddetto "Terzo partito[580]" al fine di evitare gli enormi spargimenti di sangue che si erano verificati fino a quel momento attorno alla questione istituzionale. La destra monarchica, convinta di stare perdendo il sostegno della popolazione, si risolse di accettare l'opzione repubblicana, a patto di inserirla in un contesto fortemente moderato e conservatore[581]. L'assetto istituzionale, e in particolare il Senato, risentirono dunque di questo tacito compromesso tra le forze politiche. La questione della "*deuxeme chambre*" rappresentò un punto cruciale della discussione[582]. Il bicameralismo rappresentava la convinzione più diffusa all'interno dell'Assemblea Costituente; erano infatti monocameralisti solamente i deputati radicali e quelli appartenenti alle frange socialiste, a causa della loro tradizione giacobina che li portava a sostenere una Camera unica come espressione dell'unicità della sovranità. Le posizione dei bicameralisti erano più variegate, poiché comprendevano sia i monarchici legittimisti, fautori di una camera dei pari sul modello delle camere aristocratiche, sia la destra moderata, che voleva un Senato conservatore con competenze differenziate tra le due Camere, sia infine la sinistra moderata, che invece era disposta ad accettare una seconda Camera, a patto che avesse competenze identiche alla prima[583].

Il dibattito fu influenzato anche dalle posizioni del conte de Broglie, già Primo Ministro durante la presidenza di Mac Mahon, il quale gettò le basi per la discussione del testo in Assemblea[584]. Per de Broglie era necessario istituire una seconda Camera con funzioni di bilanciamento rispetto a quella di derivazione popolare, composta in parte da esponenti designati dai territori ed in parte da membri nominati a vita dal Re o dal Presidente della Repubblica[585].

La Camera finale che uscirà dal dibattito parlamentare, avrà molto in comune con il Senato disegnato dal duca de Broglie. L'accordo tra progressisti e conservatori si perfezionò dunque proprio sul ruolo da dare al Senato all'interno del quadro istituzionale e sfociò nella legge del 25 febbraio 1875, la prima delle tre leggi costituzionali che regolavano l'assetto istituzionale della Terza Repubblica. Venne costituito dunque un Senato composto da trecento membri rinnovati per un terzo ogni anno, duecentoventicinque eletti dai territori e settantacinque "inamovibili", cioè nominati a vita; esso era dotato di un grande potere di intervento, tale da fargli guadagnare la definizione di seconda Camera più potente della

[579] La questione si pose in relazione al prolungamento del mandato del maresciallo Mac Mahon. Nel dibattito si era confrontate la posizione dei monarchici, sostenitori di un settennato personale, e dei repubblicani, favorevoli ad un settennato impersonale. La questione fu risolta dall'emendamento Wallon che, approvato con 353 voti contro 352, istituita la figura di un Presidente della Repubblica eletto congiuntamente dalla Camera e dal Senato, v. A. SAITTA, *La Quarta Repubblica francese e la sua prima Costituzione*, Sansoni, Firenze, 1947, p. 11.

[580] M. DUVERGER, *Le Costituzioni della Francia*, op. cit., p. 105.

[581] C. DECARO (a cura di*), Il bicameralismo in discussione: Gran Bretagna, Francia, Italia. Profili comparat*i, op. cit. p. 78.

[582] *Ibidem*.

[583] A. SAITTA, *La Costituzione francese del 1875*, Sansoni, Firenze, 1946, p. 37.

[584] M. CALAMO SPECCHIA, *Leggi costituzionali della III Repubblica francese*, Liberilibri, Macerata, 2008, p. XLIV

[585] P. SMITH, *The Senate of the Fifth French Republic*, Palgrave Macmillian, Nottingham, 2009.

storia francese[586]. Con la legge del 1875 veniva infatti instaurato un bicameralismo perfetto, in cui entrambe le Camere avrebbero dovuto approvare lo stesso testo di legge; inoltre il Senato aveva il potere di trasformarsi in alta corte di giustizia, al fine di giudicare il Presidente della Repubblica messo in stato d'accusa. Il potere più rilevante era però la potestà di intervento del Senato nella procedura di scioglimento dell'Assemblea nazionale; infatti, il Senato era chiamato ad esprimere un parere vincolante, il cosiddetto "*avis* conforme", in merito allo scioglimento dell'Assemblea nazionale da parte del Presidente della Repubblica[587].

Quella che venne istituita era dunque una Camera a carattere territoriale, dotata di ampio potere di intervento e di una continuità superiore agli altri organi costituzionali, tali da farla funzionare come ago della bilancia tra il Presidente della Repubblica e la Camera eletta dal corpo elettorale. La scelta dei costituenti ricadde quindi su una Camera di rappresentanza delle collettività territoriali (Comuni e Province), e si ispirò, per superare l'opposizione di quanti non ritenevano opportuna l'introduzione di una Camera territoriale in uno Stato unitario, alla Costituzione olandese del 1848, che stabiliva l'elettività a livello provinciale della seconda Camera[588].

La territorialità del Senato era però temperata da un certo numero di senatori a vita direttamente eletti dal Senato con un sistema simile a quello utilizzato per l'elezione dei membri dell'Accademia francese[589]. Nei fatti, la territorialità incentrata sui Comuni e sulle Province, fu sostanzialmente un pretesto per garantire la presenza di una solida maggioranza conservatrice, al fine di rendere il Senato il "baluardo dell'ordine morale della Repubblica" secondo le parole di alcuni costituenti[590]. Il sistema elettorale utilizzato per eleggere il Senato garantiva una certa disproporzionalità in favore dei comuni rurali più piccoli, tradizionalmente schierati più a destra, spostandone dunque in quella direzione il colore politico[591]. Questo spostamento a destra avveniva sia all'interno del procedimento legislativo, con il respingimento di tutti i progetti di legge considerati troppo progressisti[592], sia facendo pesare i proprio consensi sull'elezione del Presidente della Repubblica, che veniva eletto dall'Assemblea nazionale e dal Senato in seduta comune[593].

Questa caratterizzazione estremamente conservatrice accentuò quella che è stata chiamata la "senatofobia" della sinistra francese, che coinvolse in prima battuta soprattutto i repubblicani di sinistra ed i radicali, e in seguito socialisti e comunisti[594].

---

[586] M. CALAMO SPECCHIA, *Il Senato in Belgio ed in Francia, in S. Bonfiglio (a cura di), Composizione e funzioni delle seconde Camere. Un'analisi comparativa*, op. cit., p. 42 e ss.

[587] Come vedremo nello sviluppo successivo degli eventi, lo scioglimento dell'Assemblea non vanne praticamente mai utilizzato, a causa dell'utilizzo fatto da Mac Mahon, il quale sciolse l'Assemblea a seguito della proclamazione della Repubblica, sperando che le elezioni consegnassero una Camera con una maggioranza nettamente monarchica.

[588] A. SAITTA, *La Costituzione francese del 1875*, op. cit., p. 37 e ss.

[589] *Ibidem.*

[590] *Ibidem.*

[591] M. DUVERGER, *La sesta repubblica e il regime presidenziale*, Edizioni di comunità, Milano, 1960, p. 92 e ss..

[592] *Ibidem.*

[593] Duverger nota come mai durante la Terza Repubblica (1875-1940), sia stato eletto un Presidente della Repubblica appartenente alla sinistra, proprio perché la maggioranza conservatrice al Senato garantita dalle modalità di elezione, compensava ogni volta eventuali maggioranze progressiste all'Assemblea nazionale, M. DUVERger, *La sesta repubblica e il regime presidenziale*, Edizioni di comunità, Milano, 1960, p. 92 e ss.

[594] Sul tema v. G. LE BECUC, *Les socialistes et le Sénat*, in Parlaments, Revue d'Histoire Politique, 2/2006 (n° 6),

L'accordo parlamentare tra sinistra e destra moderate riuscì a spezzare la serie di cicli istituzionali che si erano susseguiti in quasi cento anni di storia francese. All'interno della Costituzione della Terza Repubblica, ed in particolare sul ruolo del Senato, vi fu una convergenza tra le tendenza progressista e quella conservatrice, che garantirono alla Repubblica una stabilità istituzionale fino a quel momento mai raggiunta nella storia costituzionale della Francia. Nell'arco dei suoi sessantacinque anni di vita (dal 1875 al 1940), le istituzioni della Terza Repubblica subirono una graduale evoluzione corrispondente alle diverse fasi storiche affrontate. Il Senato, organo centrale del sistema, nonostante la possibilità di ricusazione dei Ministri acquisita nel 1896, venne gradualmente messo in ombra dall'Assemblea nazionale[595], soprattutto per la tacita rinuncia da parte delle forze politiche ad utilizzare il potere di scioglimento presidenziale[596]. Su di esso pesarono anche le numerose critiche portate avanti dai partiti di sinistra, in particolar modo repubblicani e radicali, i quali fecero proprie numerose battaglie per l'abolizione o quantomeno per una sua maggiore democratizzazione[597]. Tuttavia, il Senato venne gradualmente accettato anche dalla maggior parte dei partiti di sinistra, in special modo dalla fine degli anni Ottanta dell'Ottocento, quando si inaugurò una lunga stagione di dominio del Senato da parte dei repubblicani di destra e dei radicali.

Unica, ma significativa eccezione per gli sviluppi successivi, rimasero i socialisti, ancorati alla visione giacobina di una camera unica come titolare della rappresentanza nazionale e sospettosi nei confronti di una Camera conservatrice che aveva frenato le istanze riformatrici, come nel caso della caduta del governo Blum nel 1937[598].

In seguito alla fine della Seconda Guerra Mondiale e alla caduta del regime filotedesco di Vichy[599], si riaprì nuovamente, tra i principali partiti che avevano partecipato alla liberazione, la questione di quale assetto costituzionale dare al Paese. All'interno di questo dibattito la questione della seconda Camera appariva fortemente divisiva tra le forze politiche, tanto da portare ad una sorta di "rottura" dell'arco costituzionale che comprendeva socialisti, comunisti, radicali, gollisti. Le forze politiche uscite dalla Resistenza infatti, erano divise non soltanto su quale tipo di assetto istituzionale riservare alla Francia, ma anche sul come giungere a questo nuovo assetto. Le forze di sinistra, socialisti e comunisti, in nome della tradizione giacobina a cui si riferivano e alla tradizionale avversione verso il Senato, propendevano per un sistema unicamerale e ritenevano che non si potesse ritornare automaticamente al sistema istituzionale precedente la guerra, e che fosse quindi necessario convocare un'Assemblea costituente a cui demandare la creazione del nuovo ordinamento

---

p. 57, J. MASTIAS, *A problem of identity: The French Senate* in S. C. Patterson, A. Mughan (a cura di), *Senate: Bicameralism in the contemporary world*, Ohio State University Press, Columbus, 1999 e P. SMITH, *The Senate of the Fifth French Republic*, op. cit., p. 18.

[595] G. NEGRI, *Il quadro costituzionale: tempi ed istituti della libertà*, Giuffrè, Milano, 1995, p 228.

[596] Si tratta della cosiddetta "Costituzione Grevy", prassi costituzione che prende il nome dal Presidente della Repubblica entrato in carica in seguito alle dimissioni di Mac Mahon, e che sostenne il non utilizzo del potere di scioglimento presidenziale dopo la forzatura operata da Mac Mahon.

[597] A tiolo di esempio basta citare i tentativi di riforma repubblicano del 1879 e quelli radicali del 1881 e del 1884, A. SAITTA, *La Costituzione francese del 1875*, op. cit., p. 42.

[598] A. SAITTA, *La Quarta Repubblica francese e la sua prima Costituzione*, op. cit., 1947, p. 13 e ss.

[599] In seguito alla sconfitta subita nella primavera del 1940 ad opera delle truppe tedesche, il parlamento nominò Presidente del Consiglio il Maresciallo Pétain e gli attribuì i pieni poteri, incluso quello di riformare la Costituzione. Il testo, che prevedeva l'istituzione di due Camere, non entrò mai ufficialmente in vigore, anche a causa dell'evolversi della guerra, v. P. COSTANZO, *La nuova Costituzione della Francia*, Giappichelli, Torino, 2009.

costituzionale[600]. Viceversa, i radicali sostenevano un ritorno deciso alla Costituzione della Terza Repubblica, magari con qualche strumento di razionalizzazione dell'esecutivo, e si facevano paladini del sistema bicamerale che la caratterizzava, mentre De Gaulle, anch'egli sostenitore del bicameralismo, riteneva che fosse necessario convocare un'Assemblea Costituente dotata però di poteri fortemente limitati nel tempo[601].

La questione istituzionale venne risolta da un referendum popolare che delegò ad una Assemblea Costituente, dotata però di funzione determinate nel tempo, il compito di redigere una nuova Carta costituzionale. La composizione della Costituente lasciava presagire un netta propensione per il monocameralismo: la maggioranza dell'assemblea era in mano a socialisti e comunisti (con più di 300 seggi su 586), favorevoli ad una Camera unica e ad un governo di Assemblea[602], mentre nettamente minoritari erano i radicali ed i moderati, favorevoli, in misura diversa, ad un ordinamento costituzionale ispirato a quello del 1875. Sul Senato pesava inoltre la forte identificazione che ne veniva fatta con la Terza Repubblica, sistema istituzionale da cui era avvertita la necessità di distaccarsi, tanto da far proporre ai socialisti addirittura un referendum separato sulla necessità o meno di mantenere il Senato[603] e da far dichiarare ad alcuni esponenti politici che: "*il 25 ottobre 1945 il popolo francese ha votato contro la Terza Repubblica e questo vuol dire contro il Senato*"[604].

La strada verso cui si sarebbe indirizzato il sistema appariva quindi ormai già tracciata[605]. Con i voti favorevoli di socialisti, comunisti e di alcuni alleati minori e con il parere fortemente negativo di De Gaulle [606] il progetto costituzionale venne approvato dall'Assemblea Costituente, salvo poi venire respinto dal popolo francese nel successivo referendum confermativo tenutosi il 5 maggio 1946.

I francesi furono quindi chiamati ad eleggere una nuova Costituente incaricata di redigere il nuovo testo costituzionale. I mutati equilibri di forza tra i partiti, con i moderati del MRP che superavano adesso i comunisti per numero di deputati, permisero la formazione di una compromesso tra le tre principali forze politiche che sfociò nella Costituzione del 1946, successivamente approvata da un ulteriore referendum popolare, nonostante l'alto astensionismo ed il parere contrario di De Gaulle[607].

Sebbene la Costituzione prevedesse un regime bicamerale, di fatto il sistema istituzio-

---

[600] A. SAITTA, *La Quarta Repubblica francese e la sua prima Costituzione*, op. cit., 1947, p. 34 e ss.

[601] *Ibidem*.

[602] G. NEGRI, *Verso* l*a Quinta Repubblica: l'evoluzione costituzionale contemporanea in Francia*, Nistri-Lischi, Pisa, 1958, p. 13 e ss.

[603] Tra i socialisti vi erano comunque dei sostenitori del bicameralismo, tra di essi spiccava Vincent Auriol, futuro primo Presidente della Quarta Repubblica, il quale riteneva necessario, per meglio rappresentare la nazione, affiancare ad una Camera di rappresentanza popolare una di rappresentanza delle istanze territoriali, e condensò le proprie proposte in un progetto di Costituzione definito "controprogetto Auriol", A. SAITTA, *La Quarta Repubblica francese*, op. cit., p. 46 e ss.

[604] Di questo avviso era il deputato comunista Duclos, v. P. SMITH, *The Senate of the Fifth French Republic*, op. cit., p. 29.

[605] Già il 5 dicembre 1945, in sede di commissione, veniva approvata una mozione in favore del monocameralismo, con i voti favorevoli dei deputati socialisti e comunisti e l'astensione dei moderati del Movimento Popolare Repubblicano, A. SAITTA, *Costituzioni e costituenti della Francia moderna*, op. cit., p. 454.

[606] Sull'opposizione di De Gaulle al primo progetto costituzionale si veda, tra gli altri il discorso di Bar-le-Duc come riportato da G. NEGRI, *Verso la Quinta Repubblica*, op. cit., p. 19 e ss.

[607] Come vedremo dettagliatamente più avanti, De Gaulle espresse le proprie posizioni in materia istituzionale durante il celebre discorso di Bayeux.

nale era monopolizzato dall'Assemblea nazionale. Al posto del Senato venne istituito un Consiglio della Repubblica, eletto in parte dalle collettività locali, in parte dall'Assemblea nazionale, con compiti essenzialmente consultivi. Al Consiglio, che partecipava anche all'elezione del Presidente della Repubblica, era garantita la facoltà di proporre emendamenti ai progetti di legge dell'Assemblea, la quale tuttavia o li approva senza discuterli oppure poteva respingerli riapprovando il progetto di legge originario a maggioranza assoluta. Le competenze della seconda Camera erano quindi sostanzialmente molto ridotte, essa svolgeva solamente funzioni ausiliarie rispetto alla Camera di derivazione popolare. Nonostante alcune modifiche intervenute negli anni successivi[608], il centro del sistema istituzionale della Quarta Repubblica rimase l'Assemblea nazionale, così come con il passare del tempo la Camera dei deputati era diventata il centro della Terza Repubblica.

3. *La Quinta Repubblica*.

La Quarta Repubblica, sebbene avesse tentato di distaccarsi profondamente dall'esperienza della Repubblica del 1875, ne ereditò sostanzialmente i difetti. Nonostante il rapporto di fiducia fosse solamente con la Camera, non si riuscì a rimediare alla cronica debolezza degli esecutivi e al rapido avvicendarsi dei Governi. La crisi d'Algeria, a metà degli anni Cinquanta, rivelò i problemi di quel sistema istituzionale e fu la principale causa della sua caduta[609]. A rimediare alla crisi d'Algeria venne chiamato De Gaulle, il quale accettò l'incarico di Presidente del Consiglio salvo ottenere anche poteri speciali per la redazione di una nuova Costituzione da far approvare al popolo francese mediante un referendum.

Il progetto costituzionale portato avanti da De Gaulle si discostava sensibilmente dalla Costituzione precedente, in quanto incentrato sulla figura di un forte Presidente della Repubblica, su un ridimensionamento dell'Assemblea nazionale e sulla reintroduzione di un Senato dotato di una reale capacità di intervento. Le idee di De Gaulle erano già state rese note nel 1946 durante il celebre discorso di Bayeux, nel quale il generale ribadiva l'importanza di un Senato che avesse il compito di controbilanciare l'Assemblea nazionale e che fosse composto dai rappresentanti delle collettività territoriali e, cosa nuova per l'assetto istituzionale francese, anche dai rappresentanti delle maggiori categorie produttive[610].

Si voleva quindi un Senato rappresentativo delle comunità locali, nel solco della continuità con quel modello di rappresentanza a cui aveva dato il via la Terza Repubblica, ma anche di quelle che De Gaulle aveva chiamato le "forze vive", cioè le varie categorie produttive della società francese[611]. Tuttavia, durante la redazione del testo, la questione della rappresentanza degli interessi produttivi finì gradualmente in ombra, da una parte per l'opposizione dei sindacati, che non vedevano di buon occhio la presenza di questi senatori

[608] Già nel 1948 venne ristabilito il sistema di elezione della Terza Repubblica, nel 1949 venne istituito il potere di interrogazione da parte dei senatori, infine nel 1954 venne ristabilita la navette parlamentare anche se per un brevissimo periodo di tempo, v. M. DUVERGER, *Le Costituzioni della Francia*, op. cit., p. 138 e ss.

[609] La guerra d'Algeria (1954-1962) mise in risalto la cronica instabilità degli esecutivi della Quarta Repubblica. Nel maggio del 1958 un gruppo di ufficiali di stanza in Algeria agli ordini dei generali Soustelle, Massu e Salan, formò un comitato di salute pubblica e chiese il ritorno al potere di De Gaulle, facendo atterrare nel frattempo dei paracadutisti in Corsica e minacciando implicitamente di fare lo stesso con Parigi se le loro richieste non fossero state esaudite. Quest'azione sanziono la fine definitiva della Quarta Repubblica.

[610] R. BIAGI, *La costituzione francese tra continuità ed innovazione*, op. cit., p. 49.

[611] *Ibidem*.

rappresentanti delle parti sociali, dall'altra perché si preferiva una forma di rappresentanza universale anche se indiretta[612].

Il Senato che venne proposto al corpo elettorale e successivamente approvato con referendum, veniva quindi eletto dai rappresentanti delle varie comunità locali, durava in carica per nove anni con un rinnovo parziale di un terzo ogni tre anni, e aveva sostanzialmente le stesse competenze dell'Assemblea nazionale. Si instaurava così un bicameralismo perfetto, fatta salva la possibilità della Camera bassa di prevalere in caso di stallo politico, in maniera simile a quanto accadeva nella Quarto Repubblica.

Il Senato, per come era strutturato, aveva la funzione di supportare la figura del Presidente della Repubblica nelle sua attività di governo, controbilanciando il potere dell'Assemblea nazionale. Questa sua funzione di bilanciamento era assicurata dalla composizione, che, come accadeva nella Terza ed in parte nella Quarta Repubblica, rispecchiava i comuni di dimensioni più piccole, tendenzialmente schierati più a destra, dalla durata superiore a quella dell'Assemblea, che ne garantiva continuità d'azione, sia dai poteri identici a quelli della Camera bassa in materia di revisioni costituzionali[613]. Questa funzione di "protezione dell'esecutivo dalle mutevoli opinioni dell'Assemblea"[614] garantita da uno stabile orientamento conservatore, suscitò numerose critiche specialmente tra partiti di sinistra che confermarono la loro tradizionale avversità rispetto all'istituzione senatoriale[615], una avversità destinata a durare per tutte le prime legislature della Repubblica e che coinvolgeva anche intellettuali di grande valore come Maurice Duverger[616].

La Costituzione della Quinta Repubblica si poneva quindi come sintesi di quei due grandi cicli istituzionali, quello progressista e quello conservatore, che hanno attraversato la storia costituzionale francese e che avevano trovato una sintesi nella Costituzioni del 1875. La Quarta Repubblica sembrava essersi discostata da questa prassi, rifacendosi più alla tradizione democratica e progressista, anche in contrapposizione con il regime autoritario instaurato dal maresciallo Pétain nel 1940; la sua crisi nel corso degli anni Cinquanta, con il peso crescente assunto dai militari a causa della questione d'Algeria ed il forte consenso personale di De Gaulle, dava l'impressione che potesse iniziare nuovamente quel ciclo di regimi istituzionali che ha caratterizzato la storia francese fino alla fine dell'Ottocento. Invece la Costituzione del 1958 riuscì a trovare un equilibrio tra le due tendenze, una sintesi che poneva al centro del sistema il Senato in appoggio al Presidente della Repubblica, vera figura attorno a cui era ritagliata la Costituzione[617].

Questa attività di supporto all'azione della Presidenza della Repubblica e dell'esecutivo, rimase sostanzialmente sulla carta ed il sistema si sviluppò secondo delle direttrici estremamente differenti.

---

[612] P. SMITH, *The Senate of the Fifth French Republic*, op. cit., p. 55.

[613] R. BIAGI, *La costituzione francese tra continuità ed innovazione*, op. cit., p. 49.

[614] *Ibidem.*

[615] V. G. LE BECUC, *Les socialistes et le Sénat*, in Parlaments, Revue d'Histoire Politique, 2/2006 (n° 6), p. 57.

[616] V. M. DUVERGER, *La sesta repubblica e il regime presidenziale*, op. cit. e M. Duverger, *La repubblica tradita*, Edizioni di comunità, Milano, 1960. Duverger, nonostante fosse molto critico degli assetti istituzionali della Quarta Repubblica, riteneva che le seconde Camere fossero destinate ad un inesorabile declino e che la presenza di una Camera territoriale all'interno di uno Stato unitario fosse una contraddizione, Secondo Duverger quindi una riforma costituzionale non avrebbe potuto prescindere da una radicale riforma del Senato, che , se doveva essere conservato, poteva evolvere solo come Camera federale all'interno di uno Stato federale.

[617] R. BIAGI, *La costituzione francese tra continuità ed innovazione*, op. cit., p. 58.

Durante le prime legislature della nuova Costituzione, l'ampia maggioranza parlamentare su poteva contare De Gaulle all'Assemblea nazionale, resero nei fatti quasi superflua l'attività senatoriale. In questo contesto il Senato si radicò nelle prassi politica francese come difensore delle collettività territoriali e delle istituzioni francesi contro le iniziative governative[618]. La questione venne fuori nella sua interezza durante il dibattito politico sull'elezione diretta del Presidente della Repubblica. La questione suscitò vivaci opposizioni all'interno del dibattito politico francese. Trasformare, per di più attraverso referendum, l'elezione del Presidente della Repubblica da indiretta a diretta, riportava alla mente gli eventi del 1852, facendo temere che il cambiamento fosse il preludio di una involuzione autoritaria del sistema[619]. Il Presidente del Senato Gaston Monnerville, radicale e gollista, si schierò contro questa modifica costituzionale voluta fortemente da De Gaulle, e si impegnò in una lunga battaglia contro di essa, tanto da portare l'intera questione di fronte al Consiglio costituzionale[620]. Lo scontro tra il Senato ed il Presidente della Repubblica continuò lungo tutta la durata della presidenza De Gaulle, ed ebbe ad oggetto numerose attività governative, tanto da riaprire una "questione Senato" all'interno del dibattito politico ed istituzionale francese. Il culmine dello scontro tra il Presidente della Repubblica ed il Senato si raggiunse con il tentativo di modifica costituzionale del 1969. De Gaulle, forte del grande consenso elettorale ottenuto alle elezioni del 1968[621], decise di affrontare direttamente la questione del Senato proponendo un referendum popolare sulla questione regionale e sull'organizzazione della seconda Camera francese. De Gaulle mirava a risolvere radicalmente la questione del Senato trasformandolo in una Camera a carattere meramente consultivo e composta, secondo le idee da lui già esposte a Bayeux, dai rappresentanti delle varie categorie professionali, sopprimendo di fatto quello che era il bicameralismo all'interno del sistema istituzionale francese. Il referendum ebbe tuttavia risultati inaspettati per De Gaulle, in quanto i francesi votarono in maggioranza per il no alla riforma, dimostrando di essere fortemente attaccati al proprio sistema bicamerale[622].

Concludendo dunque, il Senato della Quinta Repubblica francese rappresenta il risultato di un processo storico molto lungo, in cui i differenti cicli della storia costituzionale francese hanno trovato una sintesi. La stagione gollista dal 1958 al 1969 è stata la dimostrazione del profondo radicamento del sistema istituzionale francese, un radicamento che va oltre la semplice paura di una dittatura d'assemblea che riporti le lancette dell'orologio ai tempi del Terrore rivoluzionario[623]; un radicamento che è stato dimostrato anche dallo stesso popolo francese, che, nella sua storia recente, ha respinto per due volte un referendum che proponeva un sistema monocamerale[624], anche quando ad indirlo fu

[618] *Ibidem.*

[619] M. DUVERGER, *La Repubblica tradita*, op. cit., p. 128 e ss.

[620] P. SMITH, *The Senate of the Fifth French Republic*, op. cit., p. 63.

[621] Le elezioni del 1968, svoltesi a seguito degli eventi del "maggio francese" consegnarono a De Gaulle e alla forze governative, una maggioranza di 396 su 487.

[622] R. BIAGI, *La costituzione francese tra continuità ed innovazione*, op. cit., p. 49 e ss.

[623] Duverger nota come nella memoria del popolo francese sia rimasta viva l'esperienza del Terrore giacobino e dei circa tremila morti da essa causati e si sia quindi cercato il più possibile di porre dei limiti al rischio di una dittatura d'assemblea, tuttavia lo stesso procedimento non è stato fatto in seguito al governo provvisorio di Adolph Thiers che ne 1871 represse la Comune di Parigi causando dai 20 ai 30 mila morti, M. DUVERGER, *La Repubblica tradita*, op. cit., p. 128.

[624] Si tratta dei referendum sulla Costituzione del 1946 e quello di De Gaulle del 1969, se escludiamo il referendum europeo del 2005, gli unici due referendum rigettati dai francese, R. BIAGI, *La costituzione francese tra*

Charles De Gaulle, il padre della Costituzione della Quinta Repubblica.

II. LE FONTI.

di *Irene Fusani*

SOMMARIO: 1. Introduzione alle fonti del diritto parlamentare: l'autonomia parlamentare e il sistema delle fonti. – 2. Le fonti scritte. – 2.1 La Costituzione del 1958. – 2.2 Le leggi organiche riferite al *Sénat*. – 2.3 Le disposizioni legislative che incidono sul *Sénat* – 2.4. Il regolamento interno. – 2.5 L'amministrazione interna del Senato e la sua applicazione: l'*Instruction Générale du Bureau*. – *2.6* Il regolamento del *Congrès du Parlement.* – 3. Le fonti non scritte: precedenti, prassi e convenzioni.

1. *Introduzione alle fonti del diritto parlamentare: l'autonomia parlamentare e il sistema delle fonti.*

La disamina delle regole del diritto parlamentare, intese quale parte del diritto costituzionale, che si riferisce all'organizzazione interna e al funzionamento del parlamento[625], offre un prezioso contributo alla ricostruzione di un esaustivo quadro evolutivo della struttura e del funzionamento della Camera alta francese, a fronte delle ragioni storico-istituzionali che ne hanno ispirato l'evoluzione (*rebus actis)*.

Tale contributo non si esaurisce in una mera ricognizione delle norme applicabili al *Sénat* se si considera il diritto parlamentare come fonte indiretta dal "carattere elastico ed espansivo" per gli altri Stati[626] che spesso invocano l'autorità di questo o di quel Paese, considerandolo come modello di riferimento per riformare i propri istituti[627]. Da qui l'importanza di indagare l'insieme di norme che disciplinano la struttura e il funzionamento del Senato francese per offrire uno strumento di analisi in chiave comparatistica.

Prima di addentrarsi nel sistema delle regole che insieme formano il diritto parlamentare occorre esplicitarne la duplice definizione, a seconda della considerazione di ciò che vanno a regolare o della loro stessa natura.

Nel primo caso possiamo definire il diritto parlamentare in senso generale quale insieme delle regole applicabili alle assemblee, indipendentemente dalla loro origine, sia essa individuabile nelle fonti scritte: norme costituzionali, leggi organiche – nello specifico del Paese *ivi* in esame – leggi ordinarie, regolamento interno e regolamenti minori, sia in quelle

---

continuità ed innovazione, op. cit., p. 49.

[625] Cfr. V. MICELI, *Principii di diritto parlamentare*, Società Editrice Libraria, Milano, 1910, p.1. La definizione di Miceli è affine a quella offerta quasi 50 anni dopo da Marcel Prélot: «Cette partie du droit constitutionnel qui traite des règles suivies dans l'organisation, la composition, les pouvoirs et le fonctionnement des assemblées politiques», M. PRELOT, *Introduction au droit parlamentaire*, 1963, p.11.

[626] *Ivi*, cit. p.18 ss.

[627] A tal proposito è opportuno richiamare il ddl costituzionale presentato nell'attuale Legislatura dal Presidente del Consiglio Renzi e dal Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento Boschi. Nella relazione introduttiva al progetto di revisione costituzionale vi è un riferimento diretto ai modelli francese e tedesco, v. AS n.1429, Relazione, p.6. Per un approfondimento sul tema della rappresentanza mettendo a confronto il progetto del Senato italiano con quello transalpino v. H. SCHMIT, *La riforma del Senato e la rappresentanza democratica*, in *www.forumcostituzionale.it*, 30 novembre 2014, p. 10.

non scritte: prassi, convenzioni e consuetudini.

Nel secondo caso il diritto parlamentare può essere definito come *droit spécial des assembléès*[628] nella misura in cui esprime il potere delle Camere di produrre autonomamente le regole del proprio funzionamento.

In questo senso ne discende un problema in ordine alla gerarchia delle fonti del diritto parlamentare, evidentemente dipendente dall'estensione concessa al perimetro dell'autonomia parlamentare[629], tema sul quale vale la pena brevemente soffermarsi.

A nome della separazione dei poteri pubblici, a partire dal 1789, le Assemblee parlamentari hanno affermato la propria indipendenza riconoscendo formalmente nella Costituzione, e nei testi aventi valore costituzionale, il principio di autonomia del Parlamento: in Francia si parla infatti a tal riguardo di "*bloc de constitutionnalité*".

L'autonomia parlamentare ha la finalità di garantire a tale organo istituzionale l'esercizio delle competenze ad esso assegnate dalla Costituzione medesima; pertanto la sua applicazione risulta sostanzialmente identica sia per l'*Assemblée nationale* che per il *Sénat* e si estrinseca attraverso una "*autonomie fonctionnelle*" nel determinare la propria organizzazione interna e le procedure per il funzionamento del complesso '"ingranaggio" parlamentare.

L'estensione del campo dell'autonomia parlamentare è misurabile attraverso quattro indicatori: l'autonomia regolamentare, l'autonomia finanziaria e l'autonomia amministrativa e di polizia.

Sotto il primo aspetto, ciascuna Camera dispone di un proprio Regolamento interno (*Règlement*) esplicitazione di un potere di auto-organizzazione relativo al proprio funzionamento. Infatti, come ebbe modo di sottolineare Paul Bastid nel 1954 « *le Règlement, c'est la loi intérieure de chaque chambre, fixée par elle-même. La chambre agit en établissant son règlement non comme une branche du pouvoir législatif mais à titre de corporation autonome dotée d'un pouvoir d'organisation et possédant sur ses membres une autorité disciplinaire* »[630]. In altre parole il prodotto dell'autonomia regolamentare è il *Règlement*: una fonte del diritto parlamentare la cui natura giuridica appartiene alle misure di ordine interno; pertanto le disposizioni in esso contenute si applicano unicamente ai membri che la compongono.

Tuttavia la Carta del 1958 ha fortemente ridimensionato i confini dell'autonomia parlamentare francese attribuendo al *Conseil constitutionnel* il controllo preventivo di costituzionalità dei regolamenti parlamentari e delle *résolutions* che li modificano[631]; sindacato che resta però formalmente circoscritto al testo regolamentare (art.61 c.1° Const.)

---

[628] Cfr. P. AVRIL – J. GICQUEL, *Droit parlamentaire*, Montchrestien, Lextenso éditions, Paris, IV ed., 2010, p. 2.

[629] Come osserva Manzella, i vari ordinamenti si collocano nello spettro dell'autonomia parlamentare ai cui poli troviamo il Regno Unito, la cui autonomia parlamentare è massima e all'opposto la Francia della V Repubblica in cui essa è "messa sotto chiave" da una forte costituzionalizzazione dei procedimenti, A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, III ed., 2003, pp. 37 ss.

[630] Cfr. P. BASTID, Les institutions politiques de la monarchie parlamentaire francaise (1814-1848), Sirey, Paris, 1954, p. 260.

[631] Sull'incidenza della giurisprudenza costituzionale e delle sentenze sui regolamenti parlamentari v. P. AVRIL – J. GICQUEL, *Droit parlamentaire*, cit., p. 10 ss. I regolamenti sono una fonte strettamente incardinata sul rispetto della disciplina costituzionale al punto da poter considerare le sentenze del *Conseil constitutionnel* quali "*véritable source de droit parlementaire*", *ivi*, p. 16, poiché i motivi a supporto e fondamento delle sentenze del *Conseil*, così come le disposizioni da esso emanate, "s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles", Décision n. 62-18 L du 16 janvier 1962.

senza entrare nel merito del suo funzionamento interno che, disciplinato dall'*Instruction générale du Bureau*, si sottrae al giudizio preventivo della Corte.

Il *Conseil* può altresì intervenire *a posteriori* nella fase del procedimento legislativo prima della promulgazione delle leggi, ai sensi dell'art. 61 c.2° Const. su ricorso di 60 deputati o 60 senatori.

Sembra quindi chiaro come la Costituzione della V Repubblica, nell'intento di correggere lo squilibrio a favore del Parlamento creato nelle precedenti Repubbliche, abbia aumentato il peso della Corte nella volontà di *renforcer l'autorité du Gouvernement et de soummettre le Parlement à une plus stricte discipline*[632], riducendone *de facto* l'estensione del raggio di autonomia.

Un altro modo per verificare l'indipendenza delle due Camere è la garanzia della dotazione di un'autonomia finanziaria[633]: nell'ordinamento francese così come sancito dall'art. 7 *ord.* 17 novembre 1958: "*chaque assemblée parlementaire jouit de l'autonomie financière*".

I regolamenti parlamentari disciplinano nel dettaglio le disposizioni a presidio dell'autonomia contabile del Parlamento[634]. Il bilancio interno del Senato (*dotation*) è automaticamente inscritto, a partire dal 1951, nel bilancio generale dello Stato (Titolo II, *Budget Général Pouvoirs Publics*). Il budget, preparato dai questori delle rispettive Assemblee, è deliberato da una commissione composta dai questori di ambedue le Camere e presieduta da un membro della Corte dei Conti[635].

Tuttavia, il controllo della Corte dei Conti è più formale che sostanziale[636]: si tratta difatti di un'autonomia solo apparentemente "*proclamée et limitée*"[637] poiché ciascuna Camera determina liberamente l'ammontare del proprio fabbisogno finanziario e non conosce limiti se non quelli che essa stessa si prefissa.

Terzo, l'autonomia amministrativa: è resa possibile grazie all'esistenza dell'autonomia finanziaria e consiste nel potere delle Camere di determinare la propria amministrazione generale e l'organizzazione interna del personale alle proprie dipendenze. Dal punto di vista amministrativo l'autorità sui servizi amministrativi e finanziari del Senato appartiene al *Bureau* e la direzione è affidata ai questori[638]. I funzionari parlamentari assumono la qualifica di *fonctionnaires de l'Etat*[639] ma godono di un proprio particolare *status* definito

---

[632] *Ivi*, p.12. Si veda come esempio di "compressione" del diritto parlamentare il caso della Décision n.2005-526 DC del 13 ottobre 2005 sul diritto di emendamento, F. DURANTI, *Francia: Regolamenti parlamentari e giustizia costituzionale*, in *www.forumcostituzionale.it*.

[633] Cfr. V. DUSSART, *L'autonomie financière des pouvoirs publics constitutionnels*, 2000. Come asserisce la Corte, si tratta di una forma di autonomia "lequel relève du respect de la séparation des pouvoirs", Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001.

[634] Cfr. CHAPITRE XVIII bis "Budget et comptes du Sénat", RS.

[635] Cfr. art.7 c.2, Ord. n. 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

[636] Può esistere teoricamente una qualche forma di controllo sulla *dotation* del Sénat ravvisabile nella partecipazione dei membri della Corte dei Conti alla Commissione ma *de facto* la bozza preparata dai questori viene ratificata senza modifiche, T. DI MANNO, *The Sénat of the French Republic*, in J. LUTHER – P. PASSAGLIA – R. TARCHI (a cura di), *A World of Second Chambers. Handbook for Constitutional Studies on Bicameralism*, Giuffrè, 2006, p. 210.

[637] Cfr. P. AVRIL – J. GICQUEL, *Droit parlamentaire*, cit., p.91 ss.

[638] V. art. 101 c.2 RS.

[639] Ai sensi dell'art. 8, al. 2, ord. 17 novembre 1958. Spetta alla legge ordinaria, la loi n. 83-634 du juillet 1983 *portant droit et obligations des fonctionnaires*, disciplinare diritti e doveri dei funzionari civili e militari dello Stato ai

dal *Bureau* di ciascuna assemblea, sulla scorta delle indicazioni contenute nel *Réglement*[640].

Prima del 1958 il personale delle assemblee parlamentari beneficiava di una propria giurisdizione, restando al di fuori del diritto comune: i dipendenti facevano riferimento unicamente al *Bureau* della Camera di riferimento e in caso di controversie che coinvolgessero gli organi legislativi dello Stato il giudice amministrativo non poteva avere competenza in materia.

Con l'introduzione dell'*ordonnance* n.58-1100 del 17 novembre 1958 relativa al funzionamento delle assemblee parlamentari si registra un radicale cambiamento in tema di autodichia[641]: il giudice amministrativo è chiamato a risolvere le controversie di ordine individuale che coinvolgono i dipendenti e si pronuncia riguardo ai principi generali del diritto e alle garanzie fondamentali riconosciute ai funzionali civili e militari dello Stato di cui all'art. 34 della Costituzione; come ulteriormente specificato dall'art. 8 *ord*. "*la juridiction administrative est également compétente pour se prononcer sur les litiges individuels en matière de marchés publics*"[642].

In Francia la concezione rigida e forte dello Stato inquadra sistematicamente il Parlamento considerandolo una parte integrante di esso pertanto, coerentemente a tale principio, le assemblee non sono dotate di personalità giuridica poiché è lo Stato a possedere tale attribuzione[643].

Infine, un ulteriore elemento che assicura l'indipendenza del Sénat consiste nel conferimento al Presidente dell'Assemblea del diritto di provvedere ai servizi di polizia e di sicurezza interna ed esterna dell'organo cui è a capo[644]. A tal fine è prevista la possibilità di richiedere l'intervento delle forze armate e delle autorità la cui assistenza è ritenuta necessaria[645].

La disciplina dei servizi di polizia è inoltre contenuta nei regolamenti delle due Camere: il *Réglement du Sénat* dedica alla *Police intérieure et extérieure du Sénat* il capitolo XVI ribadendo l'assunto per cui "il servizio di polizia del Senato è esercitato, in suo nome, dal

---

sensi dell'art. 34 Const.

[640] V. art. 102 RS: «Le Bureau déterminera, par un règlement intérieur, l'organisation et le fonctionnement des services du Sénat, les modalités d'exécution par les différents services des formalités prescrites par le présent Règlement ainsi que le statut du personnel et les rapports entre l'administration du Sénat et les organisations professionnelles du personnel». I funzionari del Sènat così come quelli dell'AN sono assunti per concorso pubblico: Recrutements et stages, http://www.senat.fr/emploi/. Per approfondimento sull'evoluzione dello statuto dei funzionari parlamentari delle Assemblee in Francia v. P. AVRIL – J. GICQUEL, *Droit parlamentaire*, cit., p. 85 ss.

[641] V. art. 8 Ord. n.58-1100 du 17 novembre 1958. Per approfondire il tema dell'autodichia in chiave comparativa v. E. BOTTINI, *La Francia*, in P. PASSAGLIA (a cura di) *Brevi note in tema di autodichia delle Camere in alcuni ordinamenti stranieri*, in *www.cortecostituzionale.it*, *Studi e ricerche di diritto comparato*, marzo 2014, pp. 3-7.

[642] Nel caso italiano permane invece la "questione controversa" che la sent.120/2014 della Corte Costituzionale ha riconosciuto aleggiare intorno all'insindacabilità dei regolamenti e degli atti interni delle Camere che sottraggono al giudice esterno i rapporti di lavoro dei dipendenti e con i terzi. La Corte si è espressa con "monito comparatistio" affermando che "negli ordinamenti costituzionali a noi più vicini, come Francia, Germania, Regno Unito e Spagna, l'autodichia sui rapporti di lavoro con i dipendenti e sui rapporti con i terzi non è più prevista".

[643] Contra, l'Italia è l'eccezione che conferma la regola. Come afferma Couderc "no notamment par notre collègue du Sénat italien qui énumère les attributs principaux de la personnalité juridique : «ester en justice, acquérir des biens immobiliers, stipuler des contrats de droit commun», M. MICHEL COUDERC, *L'autonomie administrative et financière des asssemblés parlementaires. Rapport* in *Informations Constitutionnelles & parlementaires*, *Revue de l'ASGP* n.177/1999, p. 3.

[644] Ai sensi dell'art. 3 c. 1 Ord. n.58-1100 du 17 novembre 1958.

[645] *Ivi*, art. 3 c. 2.

Presidente" (art. 90 c.2 RS) o per delega dai questori[646]. Per quanto concerne la sicurezza esterna, dal 2002 il *Jardin du Luxembourg* è oggetto di uno specifico regolamento interno che ha forza di decreto di polizia[647].

Veniamo adesso al sistema delle fonti del diritto parlamentare francese.

Per esigenze di chiarezza e semplificazione nel seguente paragrafo tratteremo l'insieme delle fonti del diritto afferenti alla *"Haute Assemblée"* sistematizzandole per ordine gerarchico di importanza rispetto alla Costituzione, *"source la plus directe du droit parlementaire"*[648], e dividendole per tipologia, ovvero trattando separatamente prima quelle scritte, poi quelle non scritte.

La parte chiaramente più corposa è dedicata alla disciplina risultante dai testi scritti: all'apice dell'ordine giuridico interno vi sono le norme costituzionali[649] che prevalgono su tutte le altre, ivi comprese quelle derivanti da accordi internazionali[650].

Passeremo successivamente in rassegna due fonti assenti nel nostro ordinamento: le leggi organiche che, previste dalla Costituzione[651] al fine di precisare le modalità di applicazione di alcune delle disposizioni contenute in essa, disciplinano gli organi costituzionali e, sopraordinate rispetto alle *lois*, si distinguono da queste ultime per il procedimento di approvazione e il contenuto; e l'*ordonnance*, altra peculiarità dell'ordinamento francese prevista in Costituzione[652] consistente in un provvedimento governativo emanato, previa autorizzazione del Parlamento, su misure normalmente riservate alla legge.

Verranno poi analizzate le fonti principali della procedura parlamentare: il Regolamento e l'*Instruction Générale du Bureau* – il secondo completa il regolamento su questioni tecniche interne al *Sénat* – ponendo particolare attenzione alle modificazioni intervenute nel tempo sulla base dei «*changements que l'expérience fera juger nécessaires*».

Guardando alla posizione occupata dal *Réglement* nella gerarchia delle fonti del diritto parlamentare francese possiamo infatti sostenere che i regolamenti parlamentari – che il *Conseil constitutionnel* ha più volte ritenuto privi di valore costituzionale[653] – individuano

---

[646] V. IA, III, Instruction Générale du Bureau du Sénat.

[647] Ai sensi dell'art. 14 loi n.2001-1062 du 15 novembre 2001 *relative à la sécurité quotidienne* il Presidente del Senato insieme ai Questori determina il *Règlement du Jardin du Luxembourg*, v. *arrêté* du 17 avril 2002 pubblicato nel *Journal Officiel, Lois et Décrets* du 3 mai 2002.

[648] V. La vie des assemblées dans l'espace francophone: recueil des procédures et des pratiques parlementaires, Plan adopté par la commission des affaires parlementaires le 7 juillet 2005 à Bruxelles (Belgique), Bureau de la Francophonie, p. 1.

[649] Il c.d. "bloc de constitutionnalité" è composto dalla disciplina contenuta in più testi: le préambule et les articles de la Constitution du 4 octobre 1958; le préambule de la Constitution de 1946; la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789; la Charte de l'environnement ; «les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République» ed infine «les principes et objectifs de valeur constitutionnelle», cfr. *http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique/I.-Conception-des-textes/1.3.-Hierarchie-desnormes/1.3.1.-Differentes-normes*.

[650] Cfr. Décision CE 30 octobre 1998, Sarran, Levacher et autres, n° 200286.

[651] Le leggi organiche sono adottate con una procedura rafforzata rispetto alle leggi ordinarie e possono essere promulgate solo previa dichiarazione di conformità alla Costituzione da parte del *Conseil constitutionnel*, v. art. 46 Const.

[652] Cfr. art. 38 Const.

[653] Cfr. Décision n° 84-181 DC du 11 octobre 1984: «Considérant que les règlements des assemblées parlementaires n'ayant pas en eux-mêmes valeur constitutionnelle, la seule méconnaissance des dispositions réglementaires invoquées ne saurait avoir pour effet de rendre la procédure législative contraire à la Constitution». Tale pronuncia conferma il carattere di légalité spéciale dei regolamenti parlamentari la cui competenza si limita al perimetro delle Camere e, sottoposta alla légalité générale, non si confonde con essa. E' interessante notare come invece nell'ordina-

un'area di "*légalité intérieure*" circoscritta alla disciplina del funzionamento interno delle singole Assemblee e fortemente subordinata alla *"légalité constitutionnelle"*al punto tale da poter annoverare le sentenze del *Conseil* tra le fonti del diritto parlamentare.

Il "giro di chiave" impresso alla sovranità parlamentare con l'avvento della V Repubblica ci porta pertanto a considerare come elemento importante anche l'apporto della giurisprudenza costituzionale, nella maniera in cui essa incide, da più di 50 anni, sulle procedure parlamentari.

Infine l'altra importante tipologia di fonti che integra, e talvolta erode[654], il terreno del diritto parlamentare scritto è quella delle fonti non scritte: una sorta di bussola che in presenza di difficoltà interpretative o lacune del regolamento interno indica ai Presidenti delle Camere il cammino già percorso (*régle du précédent*) orientandone le decisioni.

Sebbene il Paese *ivi* in esame, modello per la tradizione parlamentare continentale, prediliga una forma del diritto essenzialmente scritta affermando *"la primauté du droit parlementaire écrit, tant au plan quantitatif que qualitatif"* sul diritto parlamentare non scritto, tuttavia esso attribuisce un peso determinante a *précédents*, *costumes* e *pratiques* che insieme formano una giurisprudenza parlamentare dotata di *"une relative effectivité juridique"*[655].

2. Le fonti scritte.

La caratteristica precipua del diritto parlamentare della V[a] Repubblica francese è la sua totale subordinazione ad un corpo completo e gerarchizzato di regole scritte, promulgate nella fase di messa in atto del nuovo sistema istituzionale, su cui vigila costantemente il Consiglio costituzionale. Questo insieme comprende: la Costituzione, le leggi organiche, la legge sul funzionamento delle assemblee parlamentari ed infine i regolamenti interni di ciascuna Camera, come illustrato schematicamente nei successivi paragrafi.

2.1 *La Costituzione del 1958.*

Sull'impronta del *parlementarisme rationalisé* la Costituzione del 4 ottobre 1958

---

mento italiano la disciplina degli artt. 64 e 72 Cost. delimita una vera e propria "riserva di regolamento parlamentare" che preclude la modifica via legge ordinaria, attribuendo alle sole Camere il potere di produrre autonomamente le regole del proprio funzionamento e di delineare i procedimenti decisionali che in essa hanno luogo. La Corte italiana con la sentenza n. 231 del 1975, in riferimento all'art. 64 Cost., ha confermato che la posizione di "assoluta indipendenza del Parlamento […] (riflettentesi naturalmente sui loro organi) si articola, nella normativa direttamente dettata dal testo costituzionale" e "nell'autonomia organizzativa e normativa spettante a ciascuna di esse".

[654] In un'ottica comparatistica, mentre nell'ordinamento francese «en accroissant le domaine des normes constitutionnelles organiques et législatives concernant le droit parlementaire, la Constitution de la Vème République a réduit l'importance des sources non-écrites», v. *La vie des assemblées dans l'espace francophone: recueil des procédures et des pratiques parlementaires, Plan adopté par la commission des affaires parlementaires le 7 juillet 2005 à Bruxelles (Belgique), Bureau de la Francophonie*, cit. p. 5, nel caso italiano il processo di riforma dei regolamenti parlamentari intrapreso dalla Camera dei deputati a inizio della XVII legislatura conferma un'ingente perdita di terreno del diritto parlamentare scritto a favore di quello non scritto nella misura in cui l'ipotesi di articolato predisposto dalla Giunta per il regolamento procede alla massiccia codificazione di prassi, pareri, procedure sperimentali e istituti del c.d. "diritto parlamentare spontaneo", cfr. IBRIDO R. (a cura di) *Verso la "riforma Boldrini": processi di scrittura del diritto parlamentare e ruolo della comparazione*, in *Federalismi.it*, 22 gennaio 2014, p. 5 s.

[655] Cfr. REMI SCHENBERG, *Les sources du droit parlementaire*, in *Recueil des pratiques et des procedures parlementaires, www.recueil.apf-francophonie.org*.

disegna un Parlamento bicamerale composto dall'*Assemblée nationale*, Camera eletta a suffragio universale diretto e dal *Sénat*, eletto a suffragio universale indiretto, con funzione di rappresentanza delle collettività territoriali della Repubblica francese.

L'eccesso di sovranità parlamentare, individuata come una delle concause dell'instabilità governativa delle precedenti Repubbliche (III[a] e IV[a]), portò i Costituenti della V[à] Repubblica ad assumere come primo obiettivo la ridefinizione del peso delle istituzioni dello Stato ponendo in essere, attraverso una precisa regolamentazione costituzionale, le principali procedure atte a favorire la stabilità governativa[656].

Quantunque più di cinquanta articoli sulle 311 disposizioni di cui è composta la *Loi fondamentale*[657] incidano direttamente sul Parlamento – ad esso sono dedicati il Titolo IV *Le Parlement* (artt.24–33 Const) ed il successivo titolo *Des rapports entre le Parlement et le Gouvernement* (artt.34–51-2 Const) – la Costituzione del '58 traccia in modo generale l'assetto delle Istituzioni che lo compongono, se raffrontata alle leggi costituzionali della III[a] Repubblica[658].

La disciplina costituzionale vigente affonda le sue radici nel terreno delle Costituzioni che si sono susseguite nella storia francese[659]. L'art. 24 sancisce l'assetto bicamerale e prevede che il Senato, il cui numero di membri non può eccedere trecentoquarantotto, è eletto a suffragio indiretto ed assicura la rappresentanza delle collettività territoriali (art. 24 c. 4 Const).

Per quanto concerne la durata dei poteri del Senato, il numero dei suoi membri, le indennità, le condizioni di eleggibilità, la sostituzione ed il regime di ineleggibilità e incompatibilità la Costituzione ne rimanda la disciplina ad una legge organica (art. 25 Const) e ad altre norme, gerarchicamente subordinate ad essa[660].

Per ciò che attiene lo *status* dei parlamentari invece troviamo una chiara disciplina delle immunità di cui beneficiano i componenti delle Camere (art. 26 Const.).

Il Presidente del Senato è eletto dopo ogni rinnovo parziale della Camera (art. 32 Const.); è consultato nel caso di scioglimento dell'Assemblea nazionale (art.12 Const.) e, ove il Presidente della Repubblica fosse impedito dall'esercitare il proprio mandato, ne assume provvisoriamente le funzioni (art. 7 c.4° Const.).

Il Presidente della Camera alta è eletto dopo ogni rinnovo parziale della Camera (art. 32 Const); è consultato nel caso di scioglimento dell'Assemblea nazionale (art.12 Const.) e, ove il Presidente della Repubblica fosse impedito dall'esercitare il proprio mandato, ne assume provvisoriamente le funzioni (art. 7 c.4° Const.). Qualora si verifichino le condizioni per l'esercizio dei poteri eccezionali, passati trenta giorni il Presidente del Senato può

[656] L'allora ministro della Giustizia Debré il 27 ottobre 1958 dinanzi all'Assemblea generale del Consiglio di Stato affermò con convinzione che la stabilità governativa della Francia non può essere un risultato garantito dalla legge elettorale, bensì è il frutto di una precisa «réglementation constitutionnelle», M. DEBRÉ, *La nouvelle Constitution*, *Revue française de science politique*, 9e année, n°1, 1959. p.17. Il regime parlamentare francese viene quindi sottoposto a 4 regole sancite dalla Costituzione: "uno stretto regime di sessioni parlamentari, uno sforzo per definire l'estensione della legge, una riorganizzazione profonda della procedura legislativa e di bilancio; una messa a punto dei meccanismi giuridici indispensabili per l'equilibrio e la buona esecuzione delle funzioni politiche", *ivi*, p. 10.

[657] Il testo ad oggi in vigore è stato riformato 24 volte, l'ultima riforma costituzionale approvata è quella del 2008.

[658] Cfr. loi constitutionnel du 24 février 1875 *relative à l'organisation du Sénat*.

[659] V. *supra*, cap. I.

[660] V. paragrafi successivi.

richiederne la verifica della sussistenza (art. 16 Const.).

Per quanto concerne il ruolo del Senato nel procedimento legislativo la Costituzione specifica che i progetti di legge il cui oggetto principale riguardi l'organizzazione delle collettività territoriali siano presentati prima al Senato (art. 39 c. 2° Const.). Alle condizioni previste dalla legge, il Presidente può sottoporre al Consiglio di Stato una proposta di legge depositata da uno dei suoi membri per un parere (art. 39 c. 5° Const.); può altresì opporre l'irricevibilità per proposte o emendamenti di iniziativa parlamentare che riguardino materie non riservate alla legge (art. 40 e 41 Const.).

La *Constitution* disciplina inoltre la modalità di discussione in aula (art. 42 Const.) e quelle di fissazione dell'ordine del giorno per ogni Assemblea (art. 48 Const.); il numero delle Commissioni permanenti – limitato a otto per ciascuna Camera (art. 43, c.1° Const.); l'esercizio del diritto di emendamento (art. 44 Const.) ed il funzionamento del bicameralismo, ivi comprese le procedure di conciliazione tra le due Assemblee nel caso in cui vi sia disaccordo su un disegno o una proposta di legge dopo due letture da parte di ciascuna Assemblea (art. 45 Const.).

2.2 *Le leggi organiche riferite al Sénat*

Per quanto concerne la disciplina di ambedue le Assemblee parlamentari, la Costituzione del 1958 rinvia alle leggi organiche le modalità di applicazione di alcune disposizioni quali:
- la durata dei poteri di ciascuna Camera, il numero dei suoi membri, le loro indennità, le condizioni di eleggibilità e il regime delle ineleggibilità e delle incompatibilità (art. 25 c. 1° Const.)[661];
- le condizioni di sostituzione dei deputati e dei senatori fino al rinnovo generale o parziale dell'assemblea di appartenenza (*ivi*, c. 2°)[662];
- le precisazioni ed integrazioni alle disposizioni di legge di cui all'art. 34 della Costituzione (art. 34 c. 8 Const.);
- i termini di presentazione e le modalità di controllo del Consiglio costituzionale per i referendum che vertano su argomenti concernenti l'organizzazione dei pubblici poteri (art. 11 c. 4° Const.)[663];
- le modalità di votazione delle risoluzioni (art. 34-1 c.1° Const.)[664];
- le modalità di presentazione dei progetti di legge (art. 39 c. 3° Const.)[665];
- il quadro generale entro cui il regolamento interno disciplina le condizioni dell'esercizio

[661] Cfr. LO n. 2009-38 du 13 janvrier 2009 portant application de l'article 25 de la Constitution: questa legge modifica le disposizioni contenute nel Code électoral, testo modificato da numerose leggi organiche.

[662] *Ivi*.

[663] Ai senti dell'art. 11 c. 3° Const., un referendum che verta su un argomento tra quelli indicati all'art. 11 c.1° Const. può essere organizzato su iniziativa di un quinto dei membri del Parlamento, sostenuto da un decimo degli elettori iscritti alle liste elettorali. Tale iniziativa prende forma di una proposta di legge e non può avere a oggetto l'abrogazione di una disposizione legislativa promulgata da meno di un anno. La disciplina è rimessa alla LO n. 2013-2014 du 6 décembre 2013 portant application de l'article 11 de la Constitution.

[664] Cfr. Capitolo I "Dispositions relatives aux résolutions prises en vertu de l'article 34-1 de la Contitution", LO n. 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des artiche 34-1, 39 et 44 de la Constitution. V. anche Capitolo VIII *bis* "Résolutions prévues par l'article 34-1 de la Constitution", artt. 50 *bis* ss. RS.

[665] Cfr. LO Capitolo II "Disposition relatives à la présentation des projets de loi prises en vertu de l'article 39 de la Constitution", LO n. 2009-403 du 15 avril 2009.

del diritto di emendamento (art. 44 c. 1° Const.)[666];
- le condizioni di voto dei disegni di legge finanziaria (art. 47 c. 1° Const.)[667].

Le leggi organiche relative al Sénat sono invece soggette ad una particolare procedura poiché devono essere votate nello stesso testo da entrambe le Assemblee (art. 46 c. 4° Const.), mentre ordinariamente in mancanza di accordo tra i due rami del Parlamento spetta all'Assemblea nazionale l'ultima parola (*ivi*, c. 3°).

Di particolare rilievo risultano le modifiche introdotte con legge organica sul piano della gerarchia delle fonti. Infatti, sebbene le *lois organiques* non appartengano propriamente al c.d. *bloc de constitutionnalité*, si inseriscono nel sistema delle fonti in una posizione privilegiata ed, insieme ai dispositivi costituzionali, sono fissati sin dai primi mesi della V[a] Repubblica salvo le modificazioni apportate successivamente ai contenuti.

2.3 Le disposizioni legislative che incidono sul Sénat.

Il testo legislativo principale che disciplina il funzionamento delle due Assemblee parlamentari è l'*ordonnance* n° 58-1100 del 17 novembre 1958 *relative au fonctionnement des assemblées*. Adottato conformemente all'articolo 92 della Carta del 5 ottobre 1958[668], secondo cui il Consiglio dei Ministri può attuare le misure legislative necessarie alla messa in atto delle istituzioni della V[a] Repubblica, riprende le disposizioni relative ai poteri pubblici codificate nel 1950 e definisce diversi aspetti: il numero di seggi del Senato e dell'Assemblea nazionale; i poteri dei rispettivi presidenti in materia di sicurezza; il regime delle petizioni. Il testo sancisce inoltre l'autonomia finanziaria delle Camere, la responsabilità civile e le immunità associate ai discorsi e ai documenti parlamentari in considerazione della *loi sur la presse*.

L'ordinanza completa le disposizioni costituzionali relative alle commissioni d'inchiesta e di controllo, fornendo un fondamento giuridico che ne motivi l'esistenza[669].

Dal punto di vista della gerarchia delle fonti, secondo quanto disposto dal *Conseil Constitutionnel* nel '66, l'ordinanza sul funzionamento delle assemblee ha valore di legge ordinaria ma è sovraordinata rispetto ai regolamenti parlamentari contenendo "*des mesures législatives nécessaires à la mise en place des institutions*"[670] in virtù dell'art. 92 della Costituzione. Conseguentemente l'ordinanza del 17 novembre 1958 è stata più volte modificata attraverso leggi ordinarie[671], su cui non vige il controllo di conformità imposto ad esempio alle leggi organiche dall'art. 61 c.1° della Costituzione.

Oltre alle modificazioni apportate all'ordinanza del '58, vi sono diverse leggi che incido-

[666] Cfr. Capitolo III "Disposizions relatives au droit d'amendement prises en vertu de l'article 44 de la Constitution", LO n. 2009-403 du 15 avril 2009. V. anche Capitolo VIII "Amendements", artt. 48-50 RS. La riforma costituzionale francese del 2008 oltre l'annunciato *rééquilibrage* nei rapporti Esecutivo-Parlamento ha portato ad una redistribuzione dei poteri e dei contropoteri. Uno degli interventi attuativi, insieme alla novella dei Regolamenti parlamentari, è proprio la LO n. 2009-403. Per un approfondimento sui profili della riforma v. G. RIZZONI, Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto, Il Mulino, 2012, p.190 ss.

[667] Cfr. LO n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances e successive modifiche introdotte con la LO n° 2005-779 du 12 juillet 2005. Vi è inoltre una specifica legge organica relativa al finanziamento della Sécurité sociale, LO n. 96-1160 du 27 décembre 1996, in applicazione della LC n. 96-138 du 22 février 1996.

[668] Cfr. Titre XV "Dispositions Transitoires".

[669] Cfr. art. 6 ORD n° 58-1100 du 17 novembre 1958.

[670] Cfr. Décision n° 66-28 DC du 08 juillet 1966.

[671] La versione originaria è stata modificata da più di trenta leggi dal 1958 alla chiusura del presente scritto.

no sul funzionamento delle Assemblee: ad esempio quelle che hanno istituito le delegazioni parlamentari per la radiotelevisione[672], per i problemi demografici[673] o per la pianificazione delle scelte strategiche e degli obiettivi di medio termine per lo sviluppo economico, sociale e culturale della nazione[674].

Altri esempi di normative che hanno incidenza sul diritto parlamentare sono quelle che prevedono la partecipazione di deputati e senatori in organismi extraparlamentari[675] o l'istituzione del mediatore della Repubblica[676] che non può che essere un parlamentare.

2.4. *Il regolamento interno.*

Il *Règlement* è la fonte principale di procedura parlamentare di ciascuna camera, cui fanno seguito in modo complementare, come vedremo successivamente, l'*Instructions générales du Bureau* ed il *règlement du Congrès du Parlement*.

Da un punto di vista formale i due regolamenti non presentano specifiche differenze: entrambi, in virtù del principio di autonomia regolamentare delle due Assemblee[677], sono adottati dai membri della rispettiva camera di appartenenza presentando una "*proposition de résolution*"[678] che segue l'ordinario *iter* parlamentare – deposizione di una proposta di risoluzione, esame in commissione e discussione in Aula – salvo la promulgazione che non avviene.

Il regolamento appartiene alla categoria giuridica delle misure di ordine interno; in altre parole la validità delle regole è limitata all'Assemblea nazionale e al Senato. La disciplina regolamentare riguarda tutte le articolazioni poste sotto il controllo delle assemblee (membri eletti, *Bureau*, Gruppi parlamentari, Commissioni, Uffici parlamentari e delegazioni, organi di polizia interni ed esterni, Servizi del Senato e personale dipendente).

Occorre però considerare che in esso siano contenuti non solo la disciplina relativa agli organi interni ed il loro funzionamento ma anche disposizioni che concernono le relazioni con l'esecutivo cosicché, posto il fatto che il "cuore" della forma di governo riposa nelle norme che disciplinano le assemblee elettive, l'applicazione dei regolamenti può avere effetti anche esterni al perimetro parlamentare[679].

Alla prima versione del *règlement du Sénat* della V[a] Repubblica, redatta dalla Commissione speciale presieduta dal Senatore M. Geoffroy de Montalembert[680] e adottata il

---

[672] Cfr. Loi n. 72-553 du 3 juillet 1972, Loi n. 74-696 du 7 août 1974 e Loi n. 82-652 du 29 juillet 1982. La delegazione parlamentare è stata soppressa con la Loi n. 86-1210 du 26 novembre 1986.

[673] Cfr. Loi n. 79-1204 du 31 décembre 1979.

[674] Cfr. Loi n. 82-653 du 29 juillet 1982.

[675] V. Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) istituito con la Loi. n. 83-609 du 8 juillet 1983.

[676] Cfr. Loi n. 73-6 du 3 janvrier 1973.

[677] V. *supra*.

[678] Come sancito dall'art. 24 c. 3 RS: "Les propositions de résolution ont trait aux décisions relevant de la compétence exclusive du Sénat".

[679] Di conseguenza l'applicazione del regolamento durante la procedura legislativa può essere letto come un'estensione del controllo di costituzionalità delle leggi, T. DI MANNO, *The Sénat of the French Republic*, in J. LUTHER – P. PASSAGLIA – R. TARCHI (a cura di), *A World of Second Chambers. Handbook for Constitutional Studies on Bicameralism*, cit, p. 174.

[680] La Commissione speciale incaricata di elaborare il Regolamento provvisorio del Senato era composta da Jean Nayrou, Louis Gros (*Vice-presidenti);* Joseph Raybaud, (*Segretari);* Abel Durand, André Armengaud, Jean-Éric

16 gennaio 1959, fecero seguito la risoluzione modificativa e definitiva del Regolamento[681] e l'approvazione di conformità alla Costituzione da parte del *Conseil*. Dal 1959 ad oggi sia il Regolamento del *Sénat* che quello dell'*Assemblée nationale* sono stati modificati esattamente 35 volte[682].

2.5 *L'amministrazione interna del Senato e la sua applicazione: l'Instruction Générale du Bureau.*

L'Ufficio di presidenza dei due rami del Parlamento adotta l'I*nstrucion Génerale du Bureau*, un insieme di regole che completano il *Règlement* sulle questioni interne propriamente tecniche.

Dal punto di vista della natura normativa, tali provvedimenti hanno la stessa valenza del regolamento interno poiché definiscono ai sensi dell'art. 102 RS[683] le modalità di applicazione, di ordine interno, di diverse disposizioni del regolamento stesso.

L'*Instrucion Génerale du Bureau du Sénat* è stata adottata durante la seduta del 14 dicembre 1960 e successivamente modificata attraverso gli *arrêtés*, atti amministrativi del *Bureau*. Le ultime disposizioni introdotte con gli *arrêtés* del 15 aprile 2015 riguardano: la pubblicazione della dotazione finanziaria del Senato[684]; l'indennità parlamentare in corso di mandato[685]; la pubblicazione degli emendamenti non adottati in commissione, l'irricevibilità degli emendamenti ai sensi dell'art. 41 Const, la pubblicazione dei pareri della commissione competente in materia di bilancio sugli emendamenti presentati[686].

2.6 *Il regolamento del Congrès du Parlement.*

Sebbene non sia propriamente un regolamento di assemblea ai sensi dell'art. 61 della Costituzione, il *Règlement du Congrès du Parlement* è un ulteriore testo da annoverare tra le fonti del diritto parlamentare poichè incide sul funzionamento sia della *Chambre haute* che della *Chambre basse* qualora esse siano convocate in seduta comune per esercitare i poteri costituenti[687]. Di fatto il *Congrès* è assimilabile ad una vera e propria Assemblea parlamentare dal momento in cui è dotato di un Ufficio di presidenza, coincidente con

---

Bousch, Julien Brunhes, Marcel Champeix, Yvon Coudé du Foresto, Émile Dubois, Gilbert Jules, Roger Lachèvre, Pierre de La Gontrie, Georges Lamousse, Léonetti, François Levacher, Pierre Marcilhacy *(Relatore)*, André Méric, Max Monichon, Louis Namy, Marcel Pellenc, Joseph Perrin, Pidoux de la Maduère, Auguste Piston, Pisani, Henri Rochereau, Alex Roubert, per il testo provvisorio v. Rapport *Sénat - Session extraordinaire* de *1959, n. 3.*

[681] V. Résolution n.7 adoptée le 9 juin 1959, Sénat, Session ordinaire ouverte le 28 avril 1959.

[682] Le ultime novelle regolamentari risalgono rispettivamente al 2011 per il *Sénat*, v. résolution n. 33 du 19 décembre 2011 e al 2014 per l'*Assemblée nationale*, v. résolution n. 437 du 28 novembre 2014.

[683] V. *ante*, nota 16.

[684] V. capitolo XX *bis* A. IGB intrdodotto con l'arrêté n. 2015-95.

[685] Il nuovo capitolo XX *sexies* introdotto con l'arrêté n. 2015-96 entrerà in vigore il 1 ottobre 2015, a eccezione del III comma che sarà applicabile dal 1 gennaio 2016 ai sensi del quale "nessuna spesa relativa all'acquisizione di una proprietà può essere detratta dall'indennità in corso di mandato".

[686] V. rispettivamente capitoli VI *bis*, *ter* e *quater* IGB intrdodotti con l'arrêté n. 2015-97. A seguito di tale provvedimento del 15 aprile 2015 è stato inoltre modificato il capitolo XX *ter* concernente la disciplina del *Comité de déontologie parlementaire du Sénat*, introdotto con l'arrêté n. 2014-168 del 25 giugno 2014 entrato in vigore il 1° ottobre 2014.

[687] Per un approfondimento sul funzionamento del *Congrès* v. P. AVRIL – J. GICQUEL, *Droit parlamentaire*, cit, p. 269 ss.

quello dell'Assemblea nazionale[688]; di un suo regolamento interno, che sin dalla sua origine è stato sottoposto sistematicamente al sindacato di costituzionalità della Corte ai sensi dell'art. 61, c. 1° della Costituzione[689]; e di regolamenti interni adottati dal *Bureau* (*Instruction générale du Bureau du Congrès du Parlement*) che determinano l'organizzazione e il funzionamento dei servizi del *Congrès* e le modalità di applicazione, interpretazione ed esecuzione delle disposizioni presenti nel Regolamento[690].

3. *Le fonti non scritte: precedenti, prassi e convenzioni.*

Questa breve ma dettagliata disamina delle fonti del diritto parlamentare transalpino si conclude con le fonti del diritto parlamentare non scritte. Nonostante la massiccia codificazione della V[a] repubblica abbia ridotto l'importanza di tali fonti, esse sono tutt'oggi un *corpus* di riferimento di notevole rilievo per le assemblee.

I precedenti si pongono come un rimedio alla natura troppo generale delle norme scritte: dinanzi ad un problema procedurale non previsto dalla disciplina presente nei testi, le decisioni sono assunte dall'Ufficio di presidenza, su domanda del Presidente, evitando così soluzioni di ripiego arbitrarie ed assicurando così l'esistenza di una fonte di "*légalité intérieure*". I precedenti sembrerebbero pertanto costituire una "*jurisprudence*" dotata di una autorità effettiva cui fare appello[691].

I Presidenti delle due Assemblee, rivestendo il duplice ruolo di *gardien de la loi* e di legislatori, hanno quindi contribuito, creando ex novo o rifacendosi alla c.d. "*règle du précédent*", a sedimentare una tradizione di *règles coutumières* ovvero regole di diritto consuetudinario le quali colmano una lacuna normativa e trovano il proprio fondamento giuridico[692] sui precedenti.

Nella quotidianità dell'attività parlamentare vi sono poi un insieme di "*règle de vie sociale*" accettate "*par le comportement*"[693] la cui violazione non comporta alcuna sanzione che possiamo considerare non tanto vere e proprie regole del diritto parlamentare ma forse, più propriamente, "*courtoisie parlementaire*": ad esempio la prassi per cui gli oratori si alzano prima di prendere la parola.

Vi sono inoltre altre norme consolidate nella prassi caratterizzate da un vincolo di politicità più forte e pertanto più vincolanti: i Presidenti delle rispettive Camere non esprimono il proprio voto poiché rivestono un ruolo che presuppone l'imparzialità o comunque la neutralità dell'istituto.

Le convenzioni[694] prendono forma dalla Costituzione poichè reggono i meccanismi di

[688] Ai sensi dell'art. 89, c. 3° Const.

[689] Cfr. Décision n. 63-24 DC du 20 décembre 1963.

[690] V. art. 4 RC.

[691] Cfr. P. MALAURIE, Les précédents et le droit, Revue Iinternationale de droit comparé, 2-2006, p. 321.

[692] Sugli aspetti di elaborazione dei precedenti e sulle funzioni che rivestono nel sistema delle fonti v. D. DAMAMME *Les précédents. L'enjeu de la qualification* in *Politix*, Vol. 5, n. 20, 1992, pp. 35-53, p. 38 ss.; v. anche P. AVRIL – J. GICQUEL, *Droit parlamentaire*, cit, p. 20 ss.

[693] M. PRELOT, *Droit parlementaire français*, Université de Paris, Institut d'études politiques (Les cours de droit), 1957-1958.

[694] Più precisamente Avril e Gicquel sostengono che il taglio generale "coutumes" attribuito da taluna dottrina non è esatto ma si deve parlare di "*conventions*" poiché "*leur nature n'est pas juridique mais politique*", P. AVRIL – J. GICQUEL, *Droit parlamentaire*, cit, p. 23.

interazione tra i diversi soggetti istituzionali e afferiscono direttamente o indirettamente alle prerogative costituzionali del Governo.

Esistono diversi tipi di convenzioni a seconda degli effetti producono: le *conventions interprétatives* limitano l'esercizio di un diritto e conseguentemente ne estendono un altro, come nel caso dell'applicazione dell'art. 40 della Costituzione[695] rispetto al *Sénat*. Sebbene il regolamento della *Haute Assemblée* non preveda alcun controllo a priori dell'ammissibilità degli emendamenti onerosi, è consuetudine che il Governo possa riconoscere la eventuale irricevibilità finanziaria degli emendamenti solo al termine della discussione in seduta pubblica[696].

Vi sono poi *conventions créatrices* con cui vengono stabilite nuove regole, non giuridicamente vincolanti, messe in atto volontariamente dagli organi istituzionali: è questo il caso delle interrogazioni al Governo che, introdotte per la prima volta all'*Assemblée nationale* nel 1974 e successivamente codificate nei regolamenti parlamentari delle rispettive Camere[697], vengono regolarmente inscritte all'ordine del giorno settimanalmente dalla *Conférence des Présidents*.

III. COMPOSIZIONE ED ORGANIZZAZIONE.

di *Silvia Brusadelli*

SOMMARIO: 1. La composizione e le modalità di elezione della seconda Camera - 2. Il mandato parlamentare: la natura giuridica e le sue principali caratteristiche - 2.1 Lo *status* giuridico di senatore: i requisiti di eleggibilità e la durata del mandato - 2.2 La protezione del mandato parlamentare - 2.2.1 Le incompatibilità e i divieti - 2.2.2 Le immunità parlamentari - 3. Organizzazione generale: la struttura del *Sénat* - 3.1 I principali organi - 3.2 Le Commissioni

1. *La composizione e le modalità di elezione della seconda Camera*

Come si evince dall'art. 24 della Costituzione francese[698], il Parlamento è costituito da due assemblee, rispettivamente l'Assemblea Nazionale e il Senato, le quali hanno il compito di esaminare e votare le leggi, controllare l'operato del Governo e valutare le

[695] Ai sensi dell'art. 40 Const. "Le proposte e gli emendamenti formulati dai membri del Parlamento non sono accettabili allorquando la loro adozione abbia per conseguenza una diminuzione delle entrate pubbliche, ovvero la creazione o l'aggravio di un onere pubblico".

[696] Il Governo ha in questo caso un margine discrezionale molto ampio sul controllo di ammissibilità, una sorta di *contrôle d'opportunité*, J.L. PEZANT, *Le contrôle de la recevabilité des initiatives parlementaires. Éléments pour un bilan*, In: Revue française de science politique, 31e année, n°1, 1981. pp. 140-171. p. 152 ss.

[697] V. art. 134 RA e art. 74 RS.

[698] L'attuale art. 24 della Costituzione francese così recita: "Il Parlamento vota le leggi. Controlla l'azione del Governo. Valuta le politiche pubbliche.

Il Parlamento comprende l'Assemblea Nazionale e il Senato.

I deputati dell'Assemblea Nazionale, il cui numero non può eccedere cinquecentosettantasette, sono eletti a suffragio diretto.

Il Senato, il cui numero dei membri non può eccedere trecentoquarantotto, è eletto a suffragio indiretto. Esso assicura la rappresentanza delle collettività territoriali della Repubblica.

I Francesi stabiliti fuori della Francia sono rappresentati all'Assemblea Nazionale e al Senato".

politiche pubbliche. Accennando, seppur brevemente, all'*Assemblée nationale* - che non è oggetto di disamina nella presente ricerca - si ricorda che essa conta 577 membri, eletti ogni cinque anni a suffragio universale diretto. Tale istituzione gioca un ruolo predominante in quanto, nella procedura legislativa, può prevalere in caso di disaccordo con il *Sénat* ed, inoltre, dispone del poter di sfiduciare il Governo[699].

Entrando nel merito dell'oggetto principale di tale trattazione e facendo espresso riferimento al 4° comma dell'art. 24 della Costituzione, si può affermare che il Senato francese è composto da 348 senatori, eletti a suffragio universale indiretto, i quali durano in carica sei anni (anziché nove, come era previsto prima della riforma del 2003); esso si rinnova per la metà dei componenti ogni tre anni. In accordo con quanto disposto dall'art. 24 della Costituzione, il Senato assicura la rappresentanza delle collettività territoriali della Repubblica[700]. Per quanto attiene la rappresentanza dei francesi residenti all'estero, è doveroso sottolineare che, antecedentemente alla riforma costituzionale del 2008, si trattava di una prerogativa esclusiva del Senato[701], mentre oggi, in seguito, appunto, alla legge di riforma costituzionale del 2008[702], è prevista anche l'elezione di membri dell'Assemblea Nazionale, in rappresentanza dei francesi all'estero[703].

La composizione del Senato, disciplinata da una *loi organique*[704] nell'ambito di una procedura secondo la quale entrambe le Camere si trovano su un piano di parità, deve prendere in considerazione le due prescrizioni che emergono dal summenzionato articolo 24 della Costituzione francese, ovvero la rappresentanza sia delle collettività territoriali che dei cittadini francesi stabiliti fuori dalla Nazione. In conseguenza di ciò, è necessario che l'assegnazione dei seggi ai senatori rispetti tale duplice necessità. Attualmente, dal punto di vista della distribuzione territoriale, la composizione della Seconda Camera consta di 327 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 stabiliti all'estero[705].

---

[699] Per quanto riguarda il rapporto intercorrente tra il Governo e l'*Assemblée nationale*, se da un lato il Governo necessita, al fine di poter esercitare le proprie funzioni, della fiducia da parte dell'*Assemblée nationale*, dall'altro lato quest'ultima può essere sciolta, anticipatamente, dal Presidente della Repubblica, su richiesta del Primo Ministro.

[700] Questo non significa che ogni collettività territoriale, o ancora di più, ogni categoria di collettività territoriale è rappresentata al Senato. In una nazione unitaria, quale, per l'appunto, la Francia, il Senato può solamente rappresentare l'indivisibile insieme delle diverse collettività territoriali, assunto che emerge dalla giurisprudenza del *Conseil Constitutionnel* (cfr. C.C., n. 91-290 DC, 9 maggio 1991, *Statut de la Corse*). In quest'ottica, si può osservare come l'articolo 24 della Costituzione francese non contraddica l'articolo 3, in base al quale "La sovranità nazionale appartiene al popolo che la esercita per mezzo dei suoi rappresentanti e mediante referendum".

[701] Infatti, il terzo comma dell'articolo 24 della Costituzione così recitava: "Il Senato è eletto a suffragio indiretto. Esso assicura la rappresentanza delle collettività territoriali della Repubblica. I francesi stabiliti fuori dalla Francia sono rappresentati dal Senato".

[702] *Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République*..

[703] In conseguenza di ciò, il Senato ha perso il titolo esclusivo nell'esame dei progetti di legge relativi alle istanze rappresentative dei francesi residenti all'estero.

[704] La costituzione francese - in particolare l'art. 25, commi primo e secondo - demanda alla legge organica la determinazione del numero dei parlamentari (nonché della durata del mandato parlamentare, dell'indennità parlamentare, delle condizioni di eleggibilità, ineleggibilità, incompatibilità, della sostituzione in caso di vacanza del collegio). Si ricorda che la legge organica è, nell'ordinamento francese delle fonti normative, una fonte sovraordinata alla legge ordinaria, per la cui approvazione è previsto uno speciale procedimento "rinforzato", ai sensi dell'art. 46 della Costituzione.

[705] Da ricordare che il numero dei seggi ha subito, nel corso degli anni, un incremento graduale: infatti, la legge organica del 16 luglio 1976 prevedeva 321 senatori, numero che si è alzato con la legge organica n. 696 del 30 luglio

È importante sottolineare che il Senato francese è stato protagonista, soprattutto nell'ultimo decennio, di rilevanti riforme legislative, resesi necessarie dall'esigenza di eliminare, o quantomeno ridurre, quelle diseguaglianze createsi nell'assegnazione dei seggi tra i vari dipartimenti, in considerazione dei mutamenti demografici intervenuti col trascorrere degli anni, che non potevano non essere presi in considerazione ai fini della composizione del *Sénat*[706].

Prima della riforma del 30 luglio 2003[707], l'assegnazione dei seggi ai senatori su base dipartimentale risaliva al 1976 e si basava sui dati demografici emergenti dal censimento generale del 1975. Nel 2003, tale assegnazione necessitò di essere modificata in quanto non corrispondeva più, in *toto*, alla reale consistenza demografica di ciascun dipartimento[708].

Mediante la *loi organique n. 2003-696 du 30 juillet 2003 portant réforme de la durée du mandat et de l'âge d'élegibilité des sénateurs ainsi que de la composition du Sénat* (J.O. del 31 luglio 2003), la suddivisione dei seggi senatoriali tra i dipartimenti è stata riformulata sulla base del censimento risalente al 1999, nel rispetto di una decisione del *Conseil constitutionnel* che impegnava il legislatore a modificare la ripartizione dei seggi tra i dipartimenti, tenendo in debita considerazione le variazioni delle popolazioni delle collettività territoriali, di cui il Senato assicura la rappresentanza[709]. I seggi sono stati, quindi, aumentati da

---

2003, in base alla quale i senatori sono 346.

[706] A partire dal 1875, i senatori rappresentanti le collettività territoriali sono eletti secondo un sistema dipartimentale (come, peraltro, i deputati, dal 1789). Il numero di senatori eletti in ciascun dipartimento non è, ovviamente, identico in tutti i dipartimenti, bensì varia a seconda della dimensione della popolazione del dipartimento stesso. In considerazione della crescita e degli spostamenti della popolazione sul territorio francese, si può facilmente dedurre che l'allocazione dei seggi non può essere definita una volta per tutte, ma deve essere periodicamente rivista, al fine di limitare le disparità di rappresentanza. Sin dalla Terza Repubblica, si può osservare come, in realtà, si sia prodotta una sovrarappresentazione dei dipartimenti rurali, sempre meno popolati in comparazione con i dipartimenti urbani, nei quali la popolazione ha subito un incremento costante. Le correzioni e gli aggiustamenti intervenuti negli anni 1884, 1946, 1958 e 1976 hanno tentato, ogni volta, di ridurre, almeno in parte, le disparità di rappresentanza, riuscendo a raggiungere tale risultato, ma solo per periodi di tempo limitati (rendendosi sempre necessari, come si può notare, interventi successivi). T. DI MANNO, *The Sénat of the French Republic*, in J. LUTHER - P. PASSAGLIA - R. TARCHI (a cura di), *A World of Second Chambers. Handbook for Costitutional Studies on Bicameralism*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 178.

[707] *Loi organique n. 2003-696 du 30 juillet 2003 portant réforme de la durée du mandat et de l'âge d'élegibilité des sénateurs ainsi que de la composition du Sénat* (J.O. del 31 luglio 2003).

[708] Per chiarire quanto appena affermato, si può proporre un semplice esempio: nel 1976 al dipartimento del Var erano attribuiti tre seggi senatoriali, nonostante il censimento del 1999 contasse non meno di 900.000 abitanti. Il dipartimento della Creuse, avente una popolazione di 124.000 abitanti (circa sette volte meno rispetto a quella del dipartimento del Var), era dotata di ben due seggi senatoriali. T. DI MANNO, *The Sénat of the French Republic*, in J. LUTHER - P. PASSAGLIA - R. TARCHI (a cura di), *A World of Second Chambers. Handbook for Costitutional Studies on Bicameralism*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 178.

[709] Di fronte ad una situazione pericolosa per la legittimità dell'istituzione parlamentare e dinnanzi a feroci critiche pronunciate dal livello più alto della nazione, la maggioranza senatoriale, seguendo i desideri del Presidente del Senato, prese essa stessa, nel 2003, l'iniziativa di una redistribuzione dei seggi senatoriali tra i vari dipartimenti, sulla base dei dati demografici emergenti dal censimento del 1999. Laddove il *Sénat*, tre anni prima, aveva respinto, senza nemmeno giungere alla difficoltà del dibattito parlamentare, il progetto di legge governativo promosso dal Primo Ministro Lionel Jospin, che si muoveva nella medesima direzione, in tale occasione la maggioranza senatoriale rispettò, in verità, una direttiva proveniente dal *Conseil constitutionnel*. Infatti, al fine di rispondere alle esigenze relative al rispetto del principio costituzionale della parità di suffragio, i giudici del *Conseil constitutionnel* sollecitarono il legislatore, in due occasioni, "a modificare l'assegnazione dipartimentale dei seggi senatoriali, prendendo in considerazione le evoluzioni delle popolazioni delle *collectivités territoriales*, di cui il Senato assicura la rappresentanza" (C.C. n. 2000-431 DC, 20 settembre 2001, *Hauchemaille et Marini*). Nel tentativo di ridurre le ineguaglianze prodottesi nell'assegnazione dei seggi tra i vari dipartimenti, i promotori della riforma del 2003

321 a 346, con lo scopo di favorire una più equa redistribuzione degli stessi tra i dipartimenti. Tuttavia, non è stato aumentato il numero dei senatori eletti dai francesi residenti all'estero, attualmente pari a dodici, come già sopra ricordato[710].

Come precedentemente anticipato, tratto connotante il Senato francese è il suffragio universale indiretto.

La rappresentanza delle *collectivités territoriales* e quella dei francesi residenti all'estero sono da considerarsi delle modalità tecniche espressive di tale suffragio. Dato che il Senato è elettivo di secondo grado (i senatori sono, appunto, "gli eletti degli eletti"), la rappresentanza - sia delle collettività territoriali che dei francesi all'estero - non si trova propriamente all'interno del Senato stesso, ma piuttosto nel collegio elettorale responsabile dell'elezione dei senatori. A tal proposito, è necessario prendere in considerazione la composizione del collegio elettorale in due distinti casi, ovvero: 1) il collegio elettorale responsabile dell'elezione dei senatori rappresentanti la Francia all'estero 2) il collegio elettorale responsabile dell'elezione dei senatori rappresentanti le collettività territoriali[711].

Una prima osservazione riguarda il fatto che, mentre la composizione del collegio elettorale responsabile dell'elezione dei dodici senatori rappresentanti la Francia all'estero non sembra più sollevare alcun dibattito dalla riforma del 1983, la composizione del collegio elettorale responsabile dell'elezione dei senatori rappresentanti le collettività territoriali non ha mai smesso di suscitare polemiche, dovute alla sovrarappresentazione dei piccoli comuni rurali all'interno di questo collegio elettorale. 1) A partire dalla *loi* del 18 maggio 1983[712], i dodici senatori rappresentanti la Francia all'estero sono eletti mediante suffragio universale indiretto (precedentemente erano designati), dall'Assemblea dei Francesi all'estero (AFE), che nel 2004 ha sostituito il precedente *Conseil supérieur des Français à l'étranger*. Quest'autorità è composta da 155 membri (i c.d. "grandi elettori"), eletti direttamente da circa due milioni di francesi stabiliti fuori dalla nazione[713]. 2) I senatori sono

---

decisero di applicare ai dati demografici risultanti dal censo del 1999 il sistema c.d. "*double clé*" (immaginato nel 1946 e già utilizzato nel 1958 e nel 1976), ai fini dell'assegnazione dei seggi senatoriali: mediante tale metodo, ad ogni dipartimento è assegnato un seggio senatoriale fino alla soglia di 150.000 abitanti, al quale si aggiungono poi uno o più seggi supplementari per fette di 250.000 abitanti al di là di 150.000 abitanti. Dato che la popolazione francese è aumentata sensibilmente dopo il censimento del 1975, l'applicazione di tale metodo ha comportato, automaticamente, una crescita del numero dei seggi senatoriali (25 seggi supplementari). Deferita all'esame del *Conseil constitutionnel* secondo il meccanismo della c.d. *saisine obligatoire* contemplato dall'art. 61, co. 1 della Costituzione francese, la *loi organique* n. 2003-696, cui si salda la legge n. 2003-697, è stata dichiarata conforme a Costituzione con la *décision* n. 2003-475 DC del 24 luglio 2003. T. DI MANNO, *The Sénat of the French Republic*, in J. LUTHER - P. PASSAGLIA - R. TARCHI (a cura di), *A World of Second Chambers. Handbook for Costitutional Studies on Bicameralism*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 178-179.

[710] F. PASTORE, *Decentralizzazione autonomistica e assetto del bicameralismo nella V Repubblica francese*, in *Amministrazione in cammino, rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione*, 2007, p. 67 ss.

[711] Si ricorda che l'elezione del Senato, così come quella dell'Assemblea Nazionale, è regolata dal *Code électoral*, oltre che dalla Costituzione francese, in particolare dall'articolo 24 di quest'ultima.

[712] Prima di tale riforma, i senatori rappresentanti la Francia all'estero erano solamente sei. Si osservi, in ogni caso, l'esiguità del numero dei senatori (solo dodici su oltre trecento) attualmente rappresentativi dei due milioni di francesi residenti all'estero. Questi dodici senatori rappresentano delle personalità designate per le loro particolari competenze nell'affrontare questioni riguardanti gli interessi generali della Francia all'estero.

[713] Quindi, sono solo i 155 componenti elettivi dell'Assemblea dei Francesi all'estero ad occuparsi dell'elezione dei dodici senatori rappresentanti la Francia all'estero. In questo modo, può dirsi pienamente rispettata la prescrizione dell'articolo 24 della Costituzione francese, secondo la quale il Senato è eletto mediante suffragio universale indiretto.

eletti a suffragio indiretto, in ogni dipartimento, da un collegio ristretto di "grandi elettori", composto dai deputati di quel dipartimento, dai consiglieri regionali eletti nello stesso ambito dipartimentale, dai consiglieri generali e, infine - ma si tratta della componente di gran lunga prevalente in termini numerici e, quindi, anche di maggior peso politico - dai consiglieri municipali e loro delegati. Eletti direttamente dal suffragio popolare, i "grandi elettori" prescelgono, quindi, i componenti del Senato.

La composizione del collegio elettorale è particolarmente complessa: il corpo elettorale del *Sénat* è composto da circa 150.0000 membri, di cui 577 deputati, 1.870 consiglieri regionali, 4.000 consiglieri generali e 142.000 consiglieri/delegati dei consigli municipali[714]. Si noti come circa il 96% dei "grandi elettori" sia costituito dai rappresentanti dei consigli municipali. Inoltre, il meccanismo di designazione[715] determina una marcata sovrarappresentazione dei piccoli comuni rurali (che sono circa 30.000) rispetto alle grandi città[716].

Ulteriore aspetto meritevole di trattazione è il duplice metodo mediante il quale i collegi elettorali dipartimentali eleggono i rispettivi senatori. In particolare, nei dipartimenti che eleggono fino a 3 senatori[717] e nei territori d'oltremare, si ricorre allo scrutinio maggioritario (uninominale o plurinominale) a due turni (articolo L294 del *Code électoral*). Il secondo turno si rende necessario se nessun candidato consegua, al primo turno, congiuntamente la maggioranza assoluta dei voti espressi e un numero di voti pari ad un quarto degli elettori iscritti[718]. Nei dipartimenti che eleggono 4 o più senatori[719], l'elezione ha luogo secondo il sistema proporzionale sulla base di liste bloccate[720], ai sensi dell'articolo L295 del *Code électoral* (i seggi sono cioè attribuiti secondo l'ordine di presentazione delle candidature)[721].

Discorso a sé vale per i 12 senatori rappresentanti i Francesi all'estero, eletti su base proporzionale, secondo la regola della media più alta, senza *panachage* né voto di

---

[714] Partecipano così tutte le collettività territoriali (si rammenti che la Costituzione francese, all'articolo 24, quarto comma, prescrive che "Il Senato assicura la rappresentanza delle collettività territoriali") in cui si articola la Francia (36.780 Comuni, 101 Dipartimenti, 26 Regioni e 5 collettività d'oltremare a statuto speciale).

[715] Il numero dei delegati municipali all'interno del collegio dei grandi elettori varia in base alla popolazione dei comuni:- i comuni con meno di 9.000 abitanti esprimono da 1 a 15 delegati; - nei comuni con popolazione compresa tra i 9.000 ed i 30.000 abitanti tutti i consiglieri municipali (da 29 a 69) sono delegati; - i comuni con più di 30.000 abitanti esprimono, oltre ai consiglieri municipali, delegati supplementari (eletti a scrutinio proporzionale dal consiglio municipale, in ragione di un deputato ogni 1.000 abitanti oltre i 30.000).

Servizio Studi - Dipartimento istituzioni, documentazione e ricerche della Camera dei Deputati, *Il funzionamento dei sistemi elettorali in Europa, l'esperienza di Francia, Regno Unito, Spagna e Germania*, maggio 2013, n. 18, in *http://www.camera.it/temiap/d/leg17/ac0146?social-share*, p. 10.

[716] Dossier Servizio Studi del Senato della Repubblica (a cura di F. MARCELLI, R. TUTINELLI), *Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti*, settembre 2013, n. 54, in *http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/dossier/file_internets/000/000/186/Dossier_036_vol._I.pdf*, p. 53 ss.

[717] Si tratta dei 71 dipartimenti di dimensioni minori.

[718] Da notare che al secondo turno di scrutinio è sufficiente il raggiungimento della maggioranza relativa; inoltre, ci si può candidare al secondo turno anche senza essersi candidati al primo.

[719] Si tratta dei 30 dipartimenti (metropolitani e d'oltre mare) più estesi.

[720] Per i seggi da attribuire mediante il sistema proporzionale, al fine di garantire il principio della parità di accesso di donne e uomini ai mandati elettorali, è previsto che su ogni lista, lo scarto tra il numero dei candidati di ciascun sesso non possa essere superiore a uno e che ogni lista sia composta alternativamente da un candidato di ciascun 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.

[721] Da osservare che il numero di seggi senatoriali attribuito a ciascun dipartimento dipende dalla popolazione dello stesso. In totale, 180 senatori sono eletti con rappresentanza proporzionale (circa il 52%), mentre i restanti 168 con scrutinio maggioritario a doppio turno.

preferenza, dai componenti dell'Assemblea dei Francesi all'estero (i quali sono eletti dai francesi all'estero con la modalità - maggioritario a doppio turno o proporzionale - sopra ricordata, a seconda del numero di seggi spettanti alla circoscrizione)[722].

Risulta particolarmente interessante in questa sede accennare ad un dibattito politico che ha interessato la Francia a partire dall'anno 2012 e che ha riguardato alcuni profili del sistema elettorale, nonché istituzionale. Suo propulsore è stato il Presidente della Repubblica, François Hollande, che nel luglio 2012 ha istituito una "Commissione di rinnovamento e deontologia della vita pubblica" (*Commission de rénovation et de déontologie de la vie pubblique*), presieduta da Lionel Jospin[723].

Tra le diverse proposte presentate da tale Commissione nel rapporto conclusivo, ve ne sono alcune che investono il sistema elettorale e la modalità di formazione delle due Camere. Per il Senato, la Commissione ha proposto un incremento della quota di senatori eletti con il metodo proporzionale, aumentandola da 180 senatori (il 52%), com'è attualmente, a 255 (il 73%). In prospettiva, è sin d'ora prefigurata un'ancor più radicale riforma, ossia l'integrale composizione senatoriale su base proporzionale (con circoscrizioni regionali)[724]. Inoltre, la Commissione ha affrontato il tema della rappresentatività del Senato, osservando che il corpo elettorale che elegge i senatori non consente una giusta rappresentanza delle differenti collettività territoriali: si sottolinea, infatti, come sia preponderante la rappresentazione dei consigli municipali (circa il 96% del collegio elettorale)[725] e come,

---

[722] Si ricorda che la *loi organique n. 2003-696 du 30 juillet 2003 portant réforme de la durée du mandat et de l'âge d'élegibilité des sénateurs ainsi que de la composition du Sénat* (J.O. del 31 luglio 2003) e la *loi n. 2003-697 du 30 juillet 2003 portant ré-forme de l'élection des sénateurs* (J.O. del 31 luglio 2003) hanno apportato modifiche significative al sistema elettorale applicato per l'elezione del Senato, introducendo una serie di norme aventi lo scopo di garantire un equilibrio tra i due diversi modi di scrutinio utilizzati, in modo da evitare che il Senato veda attenuato il suo ruolo di rappresentanza delle collettività territoriali. È importante osservare come la scelta del duplice sistema elettorale non sia per nulla casuale, bensì trovi la sua giustificazione nel fatto che, da un lato, il sistema maggioritario, applicato ai dipartimenti meno popolosi, costituisce un elemento fondamentale nella rappresentanza delle collettività territoriali, in quanto 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; mentre, 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.

[723] Composta da 14 membri (per metà professori e accademici; cinque magistrati e alti funzionari; due personalità politiche, una delle quali, l'ex Primo Ministro socialista Lionel Jospin, ne è stato il Presidente), la Commissione ha reso al Presidente della Repubblica, nel novembre 2012, un rapporto conclusivo, intitolato "Per un rinnovamento democratico" (*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 parlamentari.

[724] Il numero di senatori attualmente eletti con il sistema proporzionale è 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 allo scrutinio 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 sistema maggioritario nell'elezione dei deputati (tra cui la maggiore stabilità della maggioranza) non possono applicarsi al Senato, che non vota la fiducia al Governo e non ha la possibilità di dire l'ultima parola nel procedimento legislativo. Dossier Servizio Studi del Senato della Repubblica (a cura di F. MARCELLI, R. TUTINELLI), *Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti*, settembre 2013, n. 54, in *http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/dossier/file_internets/000/-000/186/Dossier_036_vol._I.pdf*, p. 61.

[725] Nella proposta della Commissione, tale percentuale diminuirebbe al 70%, aumentandosi di contro (al 15% ciascuna) la componente costituita dai rappresentanti delle regioni e dei dipartimenti (e con esclusione dei membri dell'Assemblea nazionale).

all'interno di tale categoria, siano sovrarappresentati i piccoli comuni rurali, poco popolati, a discapito delle realtà urbane[726]. Infine, si è osservato come la presenza dei deputati all'interno del collegio elettorale sia poco compatibile con la missione costituzionale del Senato di specchio della realtà locale.

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

In particolare, è stato approvato ed è quindi divenuto legge (*Loi n° 2013-702 du 2 août 2013 relative à l'élection des sénateurs*[727]) il progetto relativo all'elezione dei senatori (*Projet de loi relatif à l'élection des sénateurs*[728]), con il quale si è intervenuti sulla composizione del collegio elettorale: è stata scartata l'ipotesi del voto ponderato e si è optato per una maggiore rappresentazione dei comuni con oltre 30.000 abitanti, abbassando da 1.000 a 800 abitanti il divisore per la designazione di delegati supplementari. La legge ha inoltre esteso il metodo proporzionale ai dipartimenti in cui sono eletti almeno tre senatori[729]. Infine, la nuova legge non ha accolto la proposta di eliminare i deputati presenti all'interno del collegio elettorale, optando invece per includervi anche i senatori uscenti.

E' divenuto altresì legge (*Loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France*[730]) il progetto (*Projet de loi relatif à la représentation des Français établis hors de France*[731]) relativo all'elezione dei senatori rappresentanti i francesi all'estero, sul quale il Governo aveva chiesto la procedura d'urgenza: si prevede che del collegio elettorale senatoriale facciano parte anche dei *délégués consulaires* eletti a suffragio universale[732].

2. *Il mandato parlamentare: la natura giuridica e le sue principali caratteristiche*

In termini generali, il mandato parlamentare è l'espressione di una funzione pubblica nella quale i componenti delle due Camere sono investiti attraverso l'elezione ed il cui contenuto è determinato dalla Costituzione. In virtù di ciò, ciascun parlamentare rappresenta la nazione nella sua unitarietà - ai sensi dell'art. 3 della Costituzione francese - e concorre all'esercizio della sovranità popolare, rispettando le condizioni fissate. Il mandato parlamentare, come approfondiremo meglio più avanti, è sottomesso ad alcune incompatibilità e gode di benefici di protezione speciale: le c.d. immunità.

Per quanto attiene alla sua natura giuridica, contrariamente a quanto si potrebbe dedurre dall'uso del termine "mandato" - che conserva l'influenza delle condizioni storiche nelle

[726] Conseguenza della disciplina vigente è che ai comuni sotto i 10.000 abitanti spettino circa due terzi dei delegati dei consigli municipali (benché essi annoverino circa la metà della popolazione). A tale proposito, la Commissione ha avanzato una proposta di revisione della distribuzione dei delegati comunali, basata su una diversa ponderazione (questa volta proporzionale alla popolazione) nell'assegnazione dei delegati municipali elettori dei senatori, affinché sia ridimensionato l'effetto di sotto-rappresentazione dei comuni più popolosi.

[727] JO n. 179 del 3 agosto 2013.

[728] Testo n. 377, presentato dal Governo al Senato il 20 febbraio 2013.

[729] Saliranno così a 255, dagli attuali 180, i senatori eletti con il sistema proporzionale, contro 93 (ora 168) eletti con lo scrutinio maggioritario.

[730] JO n. 169 del 23 luglio 2013.

[731] Testo n. 376, presentato dal Governo al Senato il 20 febbraio 2013.

[732] Il numero di *délégués consulaires* è variabile in ragione della popolazione residente all'estero al 1° gennaio dell'anno di celebrazione delle elezioni; contestualmente si prevede la presenza di consiglieri consolari, eletti a suffragio universale e in ragione di 1 ogni 10.000 iscritti al registro dei francesi residenti all'estero oltre i 10.000.

quali il sistema rappresentativo è sorto -, il mandato parlamentare non è un "mandato" così come inteso ai sensi dell'articolo 1984 del *Code Civil*[733]. Infatti, esso non si estrinseca in un contratto e nemmeno comporta alcuna relazione soggettiva tra l'elettore e l'eletto: tra questi ultimi non si instaurano né legami di subordinazione né accordi di volontà. Secondo la ricostruzione di Marcel Prélot, l'elezione è un atto collettivo mediante il quale "delle volontà orientate nella medesima direzione si sommano al fine di produrre un effetto di diritto". Dal punto di vista di tale effetto di diritto, l'elezione si presenta come un "atto-condizione", vale a dire un atto giuridico che determina l'applicazione ad un individuo di uno *status* precedentemente definito. In altre parole, l'elezione è una designazione, una nomina comparabile a quella di un funzionario, ma è la Costituzione che definisce lo *status* di membro del Parlamento[734].

Occupiamoci ora delle principali caratteristiche del mandato parlamentare. In primo luogo, tale mandato è generale: secondo il principio richiamato nella Costituzione francese del 1791, "i rappresentanti nominati all'interno dei dipartimenti non saranno rappresentanti di un dipartimento in particolare, bensì dell'intera Nazione"; in altre parole, l'elezione non stabilisce alcuna relazione di tipo contrattuale tra gli elettori di una circoscrizione ed i loro eletti, i quali sono nominati "all'interno" di un dipartimento ma non "per" un dipartimento. Una seconda caratteristica del mandato parlamentare è che esso è indipendente ed irrevocabile: il parlamentare si determina liberamente nell'esercizio del suo mandato e non è giuridicamente legato né agli impegni presi prima della sua elezione né alle manifestazioni di volontà dei suoi elettori espresse nel corso del mandato. La conseguenza di questo *status* di indipendenza è stata consacrata nella Costituzione del 1791, la quale precisa che "Non potrà essere dato loro alcun vincolo di mandato"[735]. Tale principio è stato successivamente ripreso in tutte le Costituzioni e fa parte ancora oggi del diritto positivo: infatti, il 1° comma dell'articolo 27 della Costituzione attualmente vigente dispone che "Il mandato imperativo è nullo".

Da quanto appena esposto si deduce, quindi, un'ulteriore caratteristica del mandato parlamentare, che merita di essere almeno accennata, ossia la nullità del mandato imperativo. L'espressione "mandato imperativo" deve essere intesa come un atto giuridico che stabilisce un rapporto di diritto tra il mandatario e il mandante, nel quale il primo si trova alla strette dipendenze del secondo. Tale dipendenza si traduce nella revoca dell'eletto che non si conforma agli impegni presi prima di essere votato.

Dall'articolo 27, 1° comma della Costituzione ne deriva che il contratto di mandato imperativo è privo di qualsivoglia portata giuridica e non potrà, di conseguenza, essere fatto valere nei confronti di colui il quale lo abbia sottoscritto. Si tratta, quindi, di una protezione (di ordine pubblico) dell'indipendenza dei parlamentari nell'esercizio del loro mandato[736].

---

[733] Tale articolo espone quanto segue: "Il mandato o procura è un atto mediante il quale una persona dà ad un'altra il potere di fare qualcosa per il mandante ed in suo nome. Il contratto si perfeziona solo con l'accettazione del mandatario".

[734] P. AVRIL, J. GICQUEL, *Le mandat parlementaire* in *Droit parlementaire*, LGDJ, Montchrestien, 2010, p. 29 ss.

[735] Ove il termine "mandato" è inteso, in tale disposizione, nel senso civilistico di istruzioni che obbligano il mandatario, vale a dire il mandato imperativo.

[736] P. AVRIL, J. GICQUEL, *Le mandat parlementaire* in *Droit parlementaire*, LGDJ, Montchrestien, 2010, p. 31 ss.

2.1 *Lo status giuridico di senatore: i requisiti di eleggibilità e la durata del mandato*

I requisiti indispensabili per essere eletto senatore sono identici a quelli richiesti per l'elezione di deputato, ad eccezione dell'età necessaria per potersi candidare.

A tale proposito, sino alla riforma del 2003[737], l'età minima richiesta per essere eletti senatori era di 35 anni. Considerando l'evoluzione della società, quest'età di eleggibilità cominciò a ritenersi troppo alta, specialmente confrontandola con quella richiesta per essere eletti all'Assemblea Nazionale (almeno 23 anni). Al fine, quindi, di rendere più omogeno il limite d'età con quello previsto per le altre elezioni[738], mediante la legge organica del 30 luglio 2003 l'età di eleggibilità dei senatori si è ridotta da 35 a 30 anni[739]. Attualmente sono eleggibili al Senato tutti i cittadini che abbiano compiuto 24 anni, limite abbassato nel 2011[740] dai precedenti 30.

Si osserva come, in ogni caso, il requisito relativo all'età assuma solamente un significato teorico. In pratica, infatti, l'acquisizione del mandato senatoriale implica, prendendo in considerazione il sistema di voto, un forte impianto a livello locale, che si può realizzare solo dopo un lungo periodo di impegno politico[741].

Infine si rammenti che, tra le varie proposte avanzate dalla Commissione Jospin nel suo rapporto conclusivo del novembre 2012, vi era quella di abbassare a 18 anni l'età per essere eleggibile al Senato (proposta che non si è ancora inserita in un progetto di legge).

Gli altri requisiti di eleggibilità non evidenziano particolari specificità in relazione a quelli richiesti per essere eletti deputati. Queste condizioni vanno dal possesso della nazionalità francese, al godimento di diritti civili e politici ed, infine, all'obbligo di avere completamente soddisfatto le prescrizioni di legge in materia di servizio militare attivo[742].

In merito alle condizioni di eleggibilità, esse sono le stesse dei deputati. Infatti, la *loi organique* stabilisce una serie di ineleggibilità, identiche per deputati e senatori. 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

[737] Avvenuta mediante la *loi organique n. 2003-696 du 30 juillet 2003 portant réforme de la durée du mandat et de l'âge d'élegibilité des sénateurs ainsi que de la composition du Sénat* (J.O. del 31 luglio 2003).

[738] Sono richiesti solamente 18 anni per essere eletti sindaci di una grande città, mentre il Presidente della Repubblica può essere eletto dall'età di 23 anni.

[739] Ci si potrebbe legittimamente domandare il motivo per cui il legislatore organico non abbia approfittato di tale riforma per allineare l'età di eleggibilità del Senato con quella prevista per l'Assemblea Nazionale. L'argomentazione tradizionalmente adottata al fine di giustificare la "condizione d'età rinforzata" richiesta per l'elezione dei senatori consiste nell'evidenziare la maturità necessaria per sedersi all'interno di una camera di pensiero. Evidentemente, questo rinforzato requisito d'età per essere eletti senatori è diventato completamente anacronistico. Tutti noi, infatti, sappiamo che il valore non si esprime con il numero degli anni!

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

[741] Si noti come l'abbassamento dell'età di eleggibilità dei senatori abbia avuto un impatto molto limitato sull'età media dei membri della seconda camera, che è divenuta di 61 anni dopo il rinnovo parziale del Senato del 2004 (mentre prima l'età media era 64 anni).

T. DI MANNO, *The Sénat of the French Republic*, in J. LUTHER - P. PASSAGLIA - R. TARCHI (a cura di), *A World of Second Chambers. Handbook for Costitutional Studies on Bicameralism*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 186.

[742] Quest'ultima condizione è divenuta obsoleta con l'abbandono del servizio militare nazionale obbligatorio.

proprie funzioni, a meno che non si siano dimessi almeno sei mesi prima.

Per quanto riguarda la durata del mandato, è doveroso sottolineare che prima della riforma di luglio 2003, i senatori erano eletti per nove anni ed il Senato si rinnovava per un terzo dei seggi ogni tre anni[743]. Mediante la legge organica n. 696 del 30 luglio 2003, la durata del mandato senatoriale è stata ridotta a sei anni e, di conseguenza, il rinnovo a scadenza triennale interessa la metà dei senatori[744]. Il motivo principale per il quale si è ridotta la durata del mandato è rappresentato dalla volontà di allineare le elezioni senatoriali con i rinnovi dei consigli territoriali (in considerazione del fatto che il Senato rappresenta, per l'appunto, le collettività territoriali della Repubblica).

È importante osservare che 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[745].

2.2 *La protezione del mandato parlamentare*

"*Chargé de vouloir pour la Nation"*, secondo la famosa definizione di Barnave: i rappresentanti del popolo devono godere di piena libertà di comportamento durante l'esercizio del mandato che è stato loro conferito. Se da un lato, al fine di garantire la propria indipendenza, il mandato parlamentare beneficia di alcune protezioni particolari, le c.d. immunità parlamentari (ai sensi dell'art. 26 Cost.), d'altro lato è sottoposto a delle restrizioni riguardanti certe attività ritenute incompatibili con tale mandato (art. 25 Cost., che rinvia alla legge organica).

---

[743] Come già noto, il 30 luglio 2003 è stata promulgata la legge organica n. 2003-696 di modifica dello statuto dei senatori e della composizione del Senato. Tale legge rappresenta il punto d'approdo di un dibattito che, da molto tempo, animava la dottrina costituzionalistica francese. Se, da un lato, infatti, mai è stato posto in seria discussione il principio bicamerale, dall'altro lato, era diffusa la convinzione che l'istituzione senatoriale presentasse numerosi difetti. Le critiche si appuntavano, in particolar modo, sulla durata del mandato e sulla rappresentatività del Senato.

Per quanto attiene alla durata del mandato senatoriale, deve ricordarsi che il novennato costituisce un'eredità della Terza Repubblica, ripresa nel 1958 in funzione, per così dire, «antiparlamentarista». Richiamandosi alla tradizione repubblicana, il generale De Gaulle perseguiva l'intento di restaurare il Senato, conferendo allo stesso una pienezza di poteri che gli consentisse di controbilanciare in maniera efficace il predominio dell'Assemblea Nazionale.

Non solo. Introducendo un significativo elemento di differenziazione tra i due rami del Parlamento (si ricorda che la durata del mandato dei membri dell'Assemblea Nazionale è di 5 anni), il mandato novennale dei senatori sembrava rafforzare il ruolo del Senato quale camera di riflessione e di «raffreddamento», confermando l'opzione per un bicameralismo imperfetto. La successiva evoluzione costituzionale ha reso obsolete le argomentazioni originariamente addotte a sostegno della durata novennale del mandato senatoriale. Da un lato, infatti, il timore di un pericoloso protagonismo dell'Assemblea Nazionale, se comprensibile all'indomani dell'esperienza della c.d. *République des deputés*, appare irragionevole alla luce del ruolo attualmente svolto dall'Assemblea e, conseguentemente, inidoneo a fondare una così significativa differenza di trattamento tra i membri delle due camere, in relazione alla permanenza in carica. Dall'altro lato, la riforma che ha ridotto a cinque anni il mandato presidenziale alimenta ulteriormente l'idea di un'anomala sperequazione tra il mandato senatoriale e gli altri mandati elettivi, nazionali e locali.

[744] Qualora si fosse voluta tenere ferma la previsione del rinnovo per un terzo, le elezioni senatoriali avrebbero dovuto svolgersi ogni due anni, con riflessi negativi sulla stabilità degli equilibri interni all'assemblea elettiva.

[745] Dossier Servizio Studi del Senato della Repubblica (a cura di F. MARCELLI, R. TUTINELLI), *Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti*, settembre 2013, n. 54, in *http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/dossier/file_internets/000/000/186/Dossier_036_vol._I.pdf*, p. 52.

2.1.1 *Le incompatibilità e i divieti*

Una prima osservazione è relativa al fatto che non bisogna confondere le incompatibilità con le ineleggibilità, delle quali abbiamo precedentemente argomentato[746]. Infatti, l'incompatibilità è una modalità di protezione del mandato parlamentare che, a differenza dell'ineleggibilità, si applica dopo l'elezione (e non prima di questa). Colui che non è eleggibile non può nemmeno essere candidato; mentre si può essere eletti anche se colpiti da incompatibilità. L'incompatibilità, la cui portata è quindi solamente relativa, impone entro breve termine una scelta tra il mandato parlamentare e l'attività dichiarata incompatibile o dal senatore stesso o dalle istanze competenti. Le attività incompatibili con il mandato parlamentare possono essere sia pubbliche che private.

Per quanto riguarda il divieto di cumulo con le funzioni pubbliche, si sottolineano, in primo luogo, le incompatibilità con le funzioni ministeriali. A questo proposito, l'articolo 23 Cost. prevede l'incompatibilità fra le funzioni di membro del Governo e l'esercizio del mandato parlamentare[747]. Inoltre, sono previste altre incompatibilità di alcune funzioni pubbliche con il mandato parlamentare: in particolare, l'articolo 57 della Costituzione prevede l'incompatibilità con la funzione di membro del Consiglio Costituzionale; gli articoli LO 139 e LO 297 del *Code électoral* dispongono l'incompatibilità con la funzione di membro del Consiglio economico, sociale e ambientale; mentre l' articolo LO 140 prevede l'incompatibilità con le funzioni di magistrato.

Per giustificare tali incompatibilità, è stato chiamato in causa il principio della separazione dei poteri. Esso viene momentaneamente accantonato per le missioni temporanee affidate dal Governo ai senatori, in virtù dell'articolo L.O. 144 del codice elettorale: affinché non venga sviata la regola dell'incompatibilità, queste missioni non devono avere una durata oltre i sei mesi; in caso di prolungamento, il Presidente dell'Assemblea prende atto della cessazione del mandato.

Sempre in relazione alle incompatibilità con i mandati nazionali, vige un divieto assoluto di cumulo orizzontale previsto dall'articolo LO 137 del *Code électoral*, il quale fa espresso divieto di ricoprire contemporaneamente la carica di senatore e di deputato.

Per quanto attiene, invece, alle incompatibilità con il mandato europeo, gli articoli LO 137-1 e LO 297 dello stesso *Code* statuiscono l'incompatibilità assoluta tra deputato o senatore e rappresentante al Parlamento europeo.

Inoltre, il mandato di senatore è incompatibile con l'esercizio di funzioni pubbliche non elettive[748]. L'incompatibilità è stata estesa alle funzioni di direzione e di amministrazione nelle imprese statali e negli stabilimenti pubblici. La principale eccezione riguarda i professori dell'insegnamento superiore, categoria di agenti pubblici che è esente dal sospetto di dipendenza rispetto al potere politico.

---

[746] Cfr. paragrafo 2.1.

[747] Peraltro, in base all'articolo 25 della Costituzione, così come modificato dalla legge costituzionale n. 2008-724, la sostituzione del parlamentare che abbia accettato un incarico ministeriale è solo temporanea, riacquistando il parlamentare stesso il proprio seggio non appena cessate le funzioni di governo. Sebbene non siano previste espressamente incompatibilità fra i mandati locali e le funzioni ministeriali, nella pratica, sia nei governi di sinistra che in quelli di destra, i ministri hanno rinunciato alle loro funzioni esecutive locali.

[748] L'incompatibilità tra il mandato parlamentare e le funzioni pubbliche non elettive si spiega risalendo al periodo dei deputati funzionari della Monarchia di Luglio la cui carriera dipendeva dal Governo che avrebbero dovuto controllare.

In questa sede meritano di essere accennati anche i casi di incompatibilità con alcune attività private. Al contrario delle funzioni pubbliche, il principio generale è quello della compatibilità dell'esercizio delle attività professionali con il mandato parlamentare[749]. Tuttavia, sono stati previsti dei limiti: in particolare, il cumulo dei mandati non è possibile nei casi in cui vengano esercitate funzioni di responsabilità, amministrazione e direzione in società, istituti o imprese che abbiano legami finanziari (tra cui sovvenzioni, garanzie d'interesse, appello al risparmio) con soggetti pubblici. Lo stesso dicasi per le società che si occupano di attività immobiliari[750].

Sempre avendo riguardo all'esercizio di attività private, vi sono alcuni atti proibiti ai parlamentari. Per quanto attiene la professione forense, il parlamentare non può occuparsi di cause o consulenze che riguardino le società sopra menzionate, né può agire contro lo Stato o altro soggetto pubblico. Per le medesime ragioni, l'avvocato-parlamentare non può esercitare alcun atto della sua professione in cause penali aventi ad oggetto crimini o delitti contro la Nazione, lo Stato e la pace pubblica, in materia di stampa o di violazione del credito o del risparmio.

E' inoltre vietato per un parlamentare lasciar apparire il proprio nome e la propria funzione in una pubblicità relativa ad una impresa finanziaria, industriale o commerciale, ai sensi dell'art. LO 150 del *Code électoral*.

Allo stesso modo del deputato, il senatore che si trovi al momento della sua elezione in una situazione di incompatibilità è tenuto a scegliere tra il mandato parlamentare e l'attività incompatibile, entro un lasso di tempo che è fissato, in genere, a trenta giorni[751].

Se sussistesse un dubbio, o in caso di controversia, il Consiglio Costituzionale può essere adito dall'Ufficio di Presidenza, ossia dal Ministro della Giustizia, o dal parlamentare stesso. E' il Consiglio Costituzionale a detenere la sovranità della decisione: nel caso in cui pronunci un verdetto d'incompatibilità, l'interessato deve regolarizzare la propria situazione nei trenta giorni che seguono la notifica della decisione; altrimenti, viene destituito d'ufficio dal mandato, dal Consiglio Costituzionale.

Al fine di completare il quadro delle incompatibilità, un cenno particolare e maggiormente dettagliato deve essere riportato in relazione alle funzioni esecutivi locali.

Come noto, il cumulo del mandato parlamentare con uno o vari mandati locali è sempre stato praticato in Francia; dal 1958 in avanti questa prassi si è fortemente estesa. Per contrastare tale pratica, la Francia si è progressivamente dotata, nel corso degli anni, di una legislazione in materia[752]. Le prime norme aventi lo scopo di ridurre le situazioni di cumulo

[749] Il legislatore è solamente intervenuto al fine di rendere incompatibile il mandato parlamentare con l'esercizio di certe attività private suscettibili di esporre i parlamentari stessi alle pressioni dello Stato o ad interessi privati.

[750] A questo proposito, gli articoli LO 145, LO 146 e LO 297 del *Code électoral* prevedono l'incompatibilità con funzioni direttive o di controllo esercitate in talune imprese, tra le quali gli enti pubblici nazionali, le autorità amministrative indipendenti, le società o gli enti che godono di sovvenzioni pubbliche, o la cui attività consiste nell'esecuzione di lavori o servizi per conto o sotto controllo pubblico, o dedite alla compravendita di terreni o alla costruzione di immobili. Nota breve Servizio Studi del Senato della Repubblica (a cura di R. TUTINELLI), *L'introduzione in Francia del divieto di cumulo tra mandato parlamentare e funzioni esecutive locali*, marzo 2014, n. 28, in *www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00757373.pdf*, p. 4.

[751] Deve inoltre rendere nota, entro i medesimi termini, qualunque attività professionale o di interesse generale che intenda conservare. In tal ultimo caso, l'Ufficio di Presidenza della relativa Camera si pronuncia sulla compatibilità di questa attività con il mandato parlamentare. Nel corso del mandato, l'Ufficio di Presidenza deve anche essere adito per qualsivoglia modifica che riguardi la situazione del parlamentare rispetto alle regole sull'incompatibilità.

[752] Nonostante ciò, dagli anni '70 ad oggi, la percentuale di deputati/senatori che non ricoprono altri mandati non

dei mandati risalgono al 1985: si tratta della legge organica n. 85-1405, la quale ha fatto divieto ai parlamentari di disporre di più di un mandato fra quelli di rappresentante all'assemblea delle Comunità europee, di consigliere regionale, generale, di Parigi, di sindaco di un comune di oltre 20.000 abitanti o di vicesindaco di comuni con oltre 100.000 abitanti; la successiva legge n. 85-1406, intervenendo sui mandati locali, ha vietato il cumulo di oltre due dei mandati sopra descritti, nonché il cumulo fra le funzioni di presidente di consiglio generale e di consiglio regionale[753].

Successivamente, un passo significativo e di svolta in tale ambito è stato compiuto dalla Commissione presieduta da Lionel Jospin, istituita nel 2012 su incarico dell'allora neopresidente François Hollande[754]. Tra le varie proposte avanzate da tale Commissione nel suo rapporto conclusivo - reso pubblico nel novembre 2012 ed intitolato *Pour un renouveau démocratique* -[755] figurava anche quella dell'incompatibilità del mandato parlamentare con ogni mandato elettivo diverso da quello locale semplice. A tale riguardo la Commissione, dopo aver analizzato la composizione di entrambe le Camere, ha potuto constatare che i parlamentari che detengono uno o anche più mandati a livello locale sono largamente maggioritari nelle due assemblee[756] e che il regime vigente all'epoca non contemplava alcuna incompatibilità fra mandato parlamentare ed esercizio di responsabilità esecutive locali. Sulla base di queste osservazioni, 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 costituzionale del 2008.

Le indicazioni della Commissione Jospin sono state recepite in due progetti di legge governativi, adottati dal Consiglio dei Ministri il 2 aprile 2013 e contestualmente presentati all'Assemblea Nazionale[757]. Dopo un lungo esame parlamentare, il 22 febbraio 2014

è diminuita.

[753] Il quadro legislativo sopra descritto è stato modificato e rafforzato dalla legge organica n. 2000-29418, relativa alle incompatibilità tra mandati elettorali, nonché dalla legge n. 2000-29519, la quale precisa le incompatibilità applicabili agli eletti locali, ai rappresentanti al Parlamento europeo e le incompatibilità tra le funzioni esecutive locali. Nota breve Servizio Studi del Senato della Repubblica (a cura di R. TUTINELLI), *L'introduzione in Francia del divieto di cumulo tra mandato parlamentare e funzioni esecutive locali*, marzo 2014, n. 28, in *www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00757373.pdf*, p. 3.

[754] Si ricorda che il divieto di cumulo dei mandati rientrava nei *60 engagements pour la France* proposti da François Hollande durante la campagna presidenziale della primavera 2012. Dopo la sua elezione, il neopresidente incaricò la Commissione Jospin di elaborare delle proposte per un rinnovamento della vita democratica.

[755] Di queste proposte si è già argomentato nel primo paragrafo della presente trattazione.

[756] 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.

[757] Si tratta del *Projet de loi interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen* (n. 886) e del *Projet de loi organique interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur* (n. 885), sui quali il Governo ha richiesto la procedura d'urgenza. L'approvazione della riforma ha avuto comunque un *iter* particolarmente sofferto: dopo il primo voto dell'Assemblea Nazionale (9 luglio 2013), il Senato ha votato - per ben due volte - un testo in base al quale i senatori venivano esclusi dal divieto assoluto di cumulo dei mandati; nel testo, infatti, venivano previste alcune eccezioni al principio di incompatibilità per i senatori, ai quali era consentito mantenere sia la carica di parlamentare sia l'esercizio di un solo mandato esecutivo locale. Decidendo in ultima istanza, secondo quanto prevede la procedura legislativa francese, l'Assemblea Nazionale ha votato definitivamente l'ultimo testo approvato dall'Assemblea stessa. In conclusione, fra le due opzioni che si erano prospettate, ossia se applicare un regime differente a deputati e senatori in virtù dell'articolo 24 della Costituzione, per cui il Senato assicura la rappresentanza delle collettività territoriali della Repubblica oppure, al contrario, se applicare il medesimo regime ad entrambe le Camere, ha prevalso il secondo

l'Assemblea Nazionale ha definitivamente approvato due leggi relative al divieto di cumulo dei mandati elettorali locali, nazionali ed europei: si tratta della *Loi organique* n. 2014-125, la quale vieta il cumulo delle funzioni esecutive locali con il mandato parlamentare, a decorrere dal 2017 (anno in cui sono previsti l'elezione dell'Assemblea nazionale ed il rinnovo parziale del Senato), e della legge ordinaria n. 2014-126, che riguarda i parlamentari europei, per i quali il divieto scatterà dal 2019[758]. La nuova normativa prevede che la scelta del mandato a cui rinunciare, da parte del deputato o senatore che si trova in una situazione di incompatibilità ai sensi degli articoli LO 141 e LO 141-1, non sia più libera, ma debba riguardare uno dei mandati detenuti anteriormente. Resta ferma, secondo quanto stabilito dalla previgente disciplina, la previsione che, in caso di mancata scelta da parte del parlamentare, si decade automaticamente dal mandato più risalente.

Infine, viene resa più semplice - modificando gli articoli LO 176, LO 178 e LO 319 - la sostituzione del deputato o del senatore dimissionario (che abbia, quindi, optato per l'esercizio di funzioni esecutive locali), estendendo a tale fattispecie la possibilità di essere sostituiti dal supplente contemporaneamente eletto[759]. È doveroso sottolineare che la nuova disciplina non impedisce al parlamentare di ricoprire un mandato locale semplice (quale, per esempio, quello di consigliere), in quanto il divieto di cumulo scatta solo per le funzioni esecutive[760].

2.2.2 *Le immunità parlamentari*

Come vedremo, anche in merito alle immunità parlamentari non ci sono regole particolari/specifiche previste solamente per il Senato, bensì vi è una disciplina unitaria per

---

orientamento, coerentemente con le previsioni sia della Commissione Jospin che del Governo. A supporto di tale interpretazione, vi erano sia la lettura dell'art. 24 Cost. - il quale, nel definire i compiti del Parlamento, non fa differenza tra quelli dell'Assemblea Nazionale e quelli del Senato - che quella dell'art. 27 Cost., sul divieto di mandato imperativo. Inoltre, a favore della non differenziazione tra i due rami del Parlamento, vi era anche la convinzione che una disciplina differente avrebbe potuto comportare, in futuro, una trasformazione del ruolo del Senato, da assemblea legislativa di pieno diritto a camera competente unicamente nelle materie relative alle collettività territoriali.

[758] La legge n. 125 introduce nel *Code électoral* l'art. LO 141-1, il quale prevede nuove fattispecie di incompatibilità del mandato parlamentare con le funzioni esecutive locali, in particolare con le funzioni di sindaco, di sindaco di *arrondissement*, di vice-sindaco, di presidente e vice-presidente degli enti pubblici di cooperazione intercomunale, di presidente e vicepresidente del consiglio dipartimentale, regionale, di *syndicat mixte*, di presidente, membro del consiglio esecutivo e presidente dell'assemblea regionale della Corsica, dell'assemblea della Guyana, della Martinica, della Nuova Caledonia, della Polinesia francese, delle Isole Wallis e Futuna, di Saint-Barthélemy, di Saint-Martin, di Saint-Pierre-et-Miquelon, di presidente o vice presidente di qualunque altro organo deliberante di ente locale che sarà istituito per legge, nonché di presidente o membro dell'ufficio di presidenza dell'Assemblea dei francesi all'estero. Inoltre, viene introdotto l'art. LO 147-1, che stabilisce l'incompatibilità tra il mandato parlamentare e la funzione di presidente o vice-presidente del consiglio di amministrazione (e, in alcuni casi, anche del consiglio di sorveglianza) di una serie di enti pubblici, tra i quali gli istituti pubblici locali, il Centro nazionale della funzione pubblica territoriale e i centri di gestione territoriale, le società economiche miste locali, etc.

[759] Si ricordi che la precedente disciplina prevedeva, invece, il ricorso ad elezioni parziali. Mediante la nuova disposizione normativa, si intende evitare il rischio di destabilizzare le assemblee legislative a causa dello svolgimento, nel corso della legislatura, di elezioni parziali, potenzialmente numerose, nei casi in cui il parlamentare opti a favore dell'esercizio delle funzioni esecutive locali.

[760] Nota breve Servizio Studi del Senato della Repubblica (a cura di R. TUTINELLI), *L'introduzione in Francia del divieto di cumulo tra mandato parlamentare e funzioni esecutive locali*, marzo 2014, n. 28, in *www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00757373.pdf*, p. 1 ss.

entrambe le Camere. In particolare, è l'articolo 26 della Costituzione del 1958 che si occupa della protezione del mandato parlamentare, attraverso la previsione di tali immunità[761].

Tradizionalmente, le immunità parlamentari perseguono due finalità principali: una di queste è fornire una garanzia di indipendenza del senatore (così come del deputato) durante l'esercizio del mandato (si parla, a tal proposito, di irresponsabilità); l'altra consiste nell'assicurare una protezione delle incombenze derivanti dal mandato parlamentare (in tal caso, trattasi di inviolabilità). È importante sottolineare che tali protezioni funzionali e personali sono istituite, non nell'interesse del singolo parlamentare, ma nell'interesse del mandato. In tal senso, queste garanzie presentano un carattere oggettivo e sono essenziali per l'esercizio del mandato, a tal punto che nessun parlamentare può rinunciarvi.

- L'irresponsabilità

"Nessun membro del Parlamento può essere perseguito, ricercato, arrestato, detenuto o giudicato in seguito a opinioni espresse o voti emessi nell'esercizio delle proprie funzioni" (Articolo 26, comma primo, della Costituzione).

Contrariamente a quello dell'inviolabilità, il regime dell'irresponsabilità - così come espresso nella Costituzione del 1958 - non ha, ad oggi, subito alcuna modifica. Tale principio protegge i senatori (e i deputati) contro tutti i procedimenti legali, sia civili che penali, che abbiano ad oggetto atti compiuti nell'esercizio del mandato parlamentare[762].

Il principio di base di questa immunità è quello di garantire la libertà di espressione dei parlamentari; si tratta di una protezione globale, esercitata anche quando le opinioni date o i voti espressi costituiscono un'infrazione o possono generare errori. Inoltre, è una protezione perenne/permanente: ciò significa che va al di là della scadenza del mandato, non potendo il parlamentare essere perseguito dopo la fine del suo mandato per un atto compiuto durante l'esercizio del mandato stesso.

L'irresponsabilità parlamentare ha, tuttavia, un limite: essa copre ogni atto della funzione parlamentare - tra cui i rapporti, i discorsi, i voti - ma unicamente questi ed esclude, di conseguenza, gli atti e le parole che non sono associati all'esercizio diretto di questa funzione. Per esempio, l'irresponsabilità non può estendersi agli atti compiuti e alle opinioni espresse da un parlamentare nell'ambito di una missione affidata dal Governo (decisione del Consiglio Costituzionale n 89-262 del 7 novembre 1989).

- L'inviolabilità

Al contrario dell'irresponsabilità, lo scopo dell'inviolabilità è proteggere il parlamentare dall'essere perseguito per atti compiuti al di fuori dell'esercizio del suo mandato.

Il parlamentare è posto sotto la protezione dell'Assemblea alla quale appartiene; ma, si

---

[761] L'articolo 26 Cost. così recita: "Nessun membro del Parlamento può essere perseguito, ricercato, arrestato, detenuto o giudicato per opinioni o voti espressi nell'esercizio delle sue funzioni.

Nessun membro del Parlamento può essere soggetto, in materia penale, ad arresto o a qualsiasi altra misura privativa o restrittiva della libertà senza l'autorizzazione dell'Ufficio di Presidenza dell'assemblea di appartenenza. Detta autorizzazione non è richiesta in caso di flagranza o di condanna definitiva.

La detenzione, le misure privative o restrittive della libertà o l'azione penale nei confronti di un membro del Parlamento sono sospese per la durata della sessione qualora l'assemblea alla quale appartiene lo richieda.

L'assemblea interessata si riunisce di pieno diritto in sedute supplementari per consentire, se del caso, l'applicazione del comma di cui sopra".

[762] T. DI MANNO, *The Sénat of the French Republic*, in J. LUTHER - P. PASSAGLIA - R. TARCHI (a cura di), *A World of Second Chambers. Handbook for Costitutional Studies on Bicameralism*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 192 ss.

ricordi, questa protezione è espressa solamente da un'immunità procedurale e non anche da un'immunità penale. In altri termini, si riconosce che tale protezione non produce un effetto stallo o, ancor di più, un effetto paralizzante sulle azioni penali.

Fu proprio per scongiurare questo rischio che il regime dell'inviolabilità venne revisionato con la legge costituzionale del 4 agosto 1995. A partire da tale modifica si può dedurre, dal silenzio dell'art. 26 Cost. su questo aspetto, che la prosecuzione o l'inizio dei procedimenti penali contro un parlamentare non rientrano più negli scopi dell'inviolabilità.

In altre parole, ogni parlamentare può essere incriminato da un giudice istruttore, sulla base delle regole del diritto comune. D'altro canto però, in accordo con quanto previsto dal nuovo 2° comma dell'art. 26 Cost., "nessun membro del Parlamento può essere soggetto, in materia penale, ad arresto o a qualsiasi altra misura privativa o restrittiva della libertà senza l'autorizzazione dell'Ufficio di Presidenza dell'assemblea di appartenenza. Detta autorizzazione non è richiesta in caso di flagranza di reato o di condanna definitiva". Da notare che è il *Bureau* (letteralmente, l'Ufficio/il Consiglio di Presidenza) dell'assemblea parlamentare di appartenenza e non l'assemblea stessa a decidere se concedere o meno l'autorizzazione alle misure restrittive della libertà personale del parlamentare.

«L'inviolabilità non costituisce un privilegio personale di cui godono i parlamentari, ma una protezione assicurata al Parlamento per garantirne il buon funzionamento, che altrimenti rischierebbe di essere ostacolato da azioni giudiziarie avviate abusivamente contro i suoi membri dall'esecutivo o da privati». Le motivazioni del progetto di revisione costituzionale adottato dal Consiglio Costituzionale nel 1995, nonostante riprendano la ragion d'essere dell'inviolabilità parlamentare, constatano allo stesso tempo che questa «va contro il principio di uguaglianza di fronte alla legge». E' stato quindi necessario apportare delle modifiche, prendendo in considerazione la procedura di controllo giudiziario - istituita nel 1970, quindi posteriormente alla Costituzione del 1958 - e tutti i provvedimenti restrittivi della libertà che essa comporta; ciò è stato oggetto della revisione costituzionale del 4 agosto 1995, che ha modificato l'articolo 26 della Costituzione stabilendo le regole seguenti:

- è sempre possibile intentare azioni di giustizia, anche quando il parlamento è in sessione;
- qualunque misura di arresto, privativa o restrittiva della libertà, viene presentata per l'autorizzazione all'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea cui il parlamentare appartiene, che non ha il compito di giudicare il senatore (o il deputato) in causa ma solamente deliberare sul carattere di serietà, lealtà e sincerità della domanda che gli viene presentata[763];
- l'autorizzazione dell'Ufficio di Presidenza non è richiesta quando il reato o l'atto illecito sono commessi in flagranza ed anche in caso di condanna definitiva;
- l'Assemblea parlamentare può richiedere ed ottenere la sospensione della detenzione o dei provvedimenti privativi e restrittivi della libertà o delle azioni penali intentate contro uno dei suoi membri. L'effetto di tale sospensione è limitato alla durata della sessione nel corso della quale la stessa viene decisa[764].

[763] Il *Bureau* concede l'autorizzazione solo quando ritiene che la domanda sia seria - vale a dire basata su fatti costitutivi di un reato o di un'infrazione attribuibili al parlamentare - leale e sincera, ovverosia non fondata su motivi politici.

[764] Questa prerogativa, che è posta a compensazione del superamento dell'immunità parlamentare, permette

3. Organizzazione generale: la struttura del Sénat

In accordo con quanto disposto dall'articolo 1 dell'*ordonnance* del 17 novembre 1958 relativa al funzionamento delle assemblee parlamentari, il *Sénat* ha sede a Parigi. L'articolo 2 dello stesso testo specifica che "Il Palazzo del Lussemburgo è assegnato al Senato". Se il volto della seconda camera, come abbiamo già avuto modo di analizzare, si è evoluto con il trascorrere degli anni, la sua sede ha, invece, resistito. Infatti, il Palazzo del Lussemburgo, costruito su ordine di Maria de' Medici nel XVII secolo, ha ospitato i membri del Senato francese sin dal 1799[765].

3.1 *I principali organi*

La Costituzione della Quinta Repubblica ha rispettato le tradizioni repubblicane, conferendo ai presidenti delle due assemblee parlamentari, ed in particolare al presidente del Senato - d'interesse nella nostra trattazione -, eminenti ruoli nell'organizzazione generale dei poteri pubblici[766].

Il Presidente del Senato - eletto per tre anni dopo ogni rinnovo parziale della seconda Camera - 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, egli dispone di importanti attribuzioni di ordine costituzionale: in primo luogo, è garante della continuità della Repubblica, esercitando provvisoriamente le funzioni del Presidente della Repubblica in caso di impedimento permanente, di dimissioni e di morte di quest'ultimo, senza potere di scioglimento dell'Assemblea Nazionale né di indizione di *referendum* popolare e neppure di iniziativa di revisione della Costituzione; l'*interim* può durare il tempo strettamente necessario per procedere alle nuove elezioni presidenziali, e comunque non oltre 50 giorni. In secondo luogo, il Presidente del Senato deve essere

all'Assemblea di considerare la natura e la gravità dei fatti incriminatori attribuiti ad un proprio membro.

[765] Il testo dell'*ordonnance* del 1958 è stato successivamente integrato dalla legge del 1° agosto 2003, con la quale si è previsto che l'*hôtel du Petit-Luxembourg*, i giardini del Lussemburgo ed i loro annessi storici sono anch'essi assegnati al Senato. Questa modifica è stata prevista per contrastare una sentenza del *Tribunal administratif* di Parigi, nella quale emergeva il principio secondo cui il diritto comune relativo all'urbanistica fosse da applicare anche alle costruzioni del Senato (cf. TA Parigi, 9 dicembre 2002, *Apfelbaum c/Sénat*). In applicazione dell'art. 2 dell'*ordonnance* del 1958, il legislatore fu anche più esplicito nell'art. 76 delle legge del 2 luglio 2003 relativa all'urbanistica e alle abitazioni, ove dispose che "nel rispetto del principio di separazione dei poteri e di quello di autonomia delle assemblee parlamentari - quest'ultimo derivante dal primo - le regole che si applicano all'amministrazione del patrimonio costituito dai giardini del Lussemburgo, (…) così come le regole relative a costruzioni, demolizioni, lavori, sviluppi ed installazioni nel perimetro e sulle ringhiere dei giardini, sono stabilite dalle autorità competenti del Senato". Il Senato beneficia, d'ora in avanti, di un tipo di privilegio di "extra-territorialità", che produce conseguenze di gran lunga maggiori rispetto al privilegio garantito agli stati esteri per le loro ambasciate (sottomesso, in ogni caso, al diritto comune dell'urbanistica). Si ricordi che la sede del Senato può essere trasferita in un altro luogo, qualora le circostanze lo richiedano. Infatti, in virtù dell'art. 1, 2° comma dell'*ordonnance* del 1958, il Governo può, in accordo con i Presidenti d'Assemblea, trasferire la sede dei pubblici poteri al fine di permettere al Parlamento di localizzarsi in prossimità del luogo ove il Presidente della Repubblica ed il Governo si trovano. T. DI MANNO, *The Sénat of the French Republic*, in J. LUTHER - P. PASSAGLIA - R. TARCHI (a cura di), *A World of Second Chambers. Handbook for Costitutional Studies on Bicameralism*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 194 ss.

[766] Il Presidente del Senato è considerato la seconda persona più importante della Repubblica, tenendo in debito conto le sue funzioni di temporaneo Presidente della Repubblica, conferitegli dalla Costituzione. Rimane da sottolineare che, comunque, secondo l'ordine del protocollo (decreto del 13 settembre 1989), egli è collocato al terzo posto, dopo il Presidente della Repubblica ed il Primo Ministro.

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, ai sensi all'articolo 16 della Costituzione. Infine, gode del potere di nominare tre dei nove membri del Consiglio Costituzionale (al quale ha la facoltà di sottoporre un testo di legge o un trattato che ritiene contrario alla Costituzione), un membro del Consiglio Superiore della Magistratura, un membro della Commissione nazionale dell'informatica e delle libertà, tre membri del Consiglio superiore dell'audiovisivo, un membro della Commissione delle operazioni in Borsa ed un membro dell'Autorità di regolazione delle telecomunicazioni.

Il Presidente è assistito, nel suo compito, dal Consiglio di Presidenza (*Bureau*), organo composto da 25 senatori, che adottano tutte le più importanti decisioni riguardanti il funzionamento del Senato. Ogni membro del Consiglio esercita particolari attribuzioni: gli 8 Vice Presidenti sostituiscono il Presidente nella direzione dei dibattiti, i 3 Questori provvedono all'amministrazione ed alla gestione del Senato, infine i 14 Segretari accertano il risultato delle votazioni durante le sedute pubbliche. Importante sottolineare che i componenti del Consiglio sono 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 i componenti del Consiglio di Presidenza sono eletti per tre anni, dopo ogni rinnovo parziale del Senato.

Mentre l'esercizio del potere deliberativo può avere luogo soltanto durante una sessione plenaria, va ricordato che le decisioni che vengono prese sono preparate anticipatamente, all'interno di gruppi più ristretti. Questi gruppi parlamentari interni sono caratterizzati dal fatto che essi rappresentano solo una parte dell'intera composizione del Senato ed i loro incontri non sono, in genere, pubblici (ma eccezioni a tale principio, previsto dal regolamento del Senato, si verificano diverse volte).

I gruppi parlamentari riuniscono i senatori aventi le stesse affinità politiche o appartenenti al medesimo partito e si costituiscono (o ricostituiscono) dopo ogni rinnovo triennale[767]. 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, nella quale sono formulati gli obiettivi ed i mezzi della politica che perseguono.

I gruppi designano i loro candidati nel Consiglio di Presidenza o nelle Commissioni, prendono posizione sui testi di legge e determinano l'atteggiamento politico dei loro componenti in Commissione o in Assemblea. Ogni gruppo politico elegge un presidente ed un ufficio di presidenza; i presidenti dei diversi gruppi hanno prerogative esclusive nello svolgimento dei dibattiti: in Assemblea possono chiedere lo scrutinio palese o la sospensione della seduta ed, inoltre, siedono nella Conferenza dei Presidenti.

Ad ogni gruppo è assicurata la disponibilità di locali all'interno del Senato e di personale di segreteria, reclutato liberamente. Un aspetto particolare della regolamentazione francese consiste nel fatto che è possibile far parte di un gruppo, con l'autorizzazione del relativo

[767] Si ricordi che ciascun senatore ha diritto di aderire ad un gruppo sulla base di una libera scelta, in considerazione delle proprie affinità politiche. Non vi è alcun obbligo per i senatori di aderire ad un gruppo parlamentare ed su questo punto il regolamento del Senato è particolarmente chiarificatore ("Nessuno può essere obbligato a far parte di un gruppo). Inoltre, i senatori che non desiderano essere affiliati ad alcun gruppo politico hanno la possibilità, se sono in numero sufficiente, di formare un gruppo indipendente.

ufficio di presidenza, non come componente a tutti gli effetti, bensì come "apparentato" (non tenuto, per esempio, a rispettare gli indirizzi di voto del gruppo) o "collegato" (in questo caso si tratta di un legame solo amministrativo). Il Regolamento del Senato, all'articolo 29-bis, prevede delle tutele specifiche per i gruppi minoritari e di opposizione, riservando, nella programmazione dei lavori, alcune giornate dedicate appositamente ad argomenti proposti da tali gruppi.

La Conferenza dei Presidenti è un organo formato in secondo grado, essendo, appunto, composta di diritto da membri di altri organi del Senato: in essa sono rappresentati - sotto la presidenza del Presidente del Senato - oltre ai presidenti dei gruppi parlamentari, i vice-presidenti, i presidenti delle commissioni permanenti (e in alcuni casi, anche quelli delle commissioni speciali), il relatore generale della Commissione finanze e il Presidente della Commissione per gli affari europei. La Conferenza dei Presidenti ha, tra i suoi compiti, quello di fissare il programma di lavoro e l'ordine del giorno: essa si riunisce regolarmente, per definire date e orari delle sedute e per ratificare le liste nonché l'ordine di esame dei testi di legge di cui il Governo ha deciso la discussione o di cui il Senato propone l'esame. Un membro del governo, in genere il Ministro dei rapporti con il Parlamento, partecipa alla riunione, che si tiene normalmente il mercoledì nel tardo pomeriggio.

3.2 *Le Commissioni*

Le Commissioni formano una seconda categoria di gruppi interni al *Sénat* ma, contrariamente ai gruppi politici, esse hanno prevalentemente una funzione tecnica. Le commissioni devono essere viste come organi del lavoro parlamentare, che aiutano l'Assemblea nel prendere decisioni. La loro composizione deve riflettere la configurazione politica dell'assemblea, la quale gode, da sola, del potere deliberativo.

Si possono distinguere tre categorie di commissioni (sia per quanto riguarda il *Sénat* che l'*Assemblée Nationale*): le commissioni legislative, le commissioni d'inchiesta e le cosiddette commissioni *ad hoc*.

In riferimento alle commissioni legislative, è bene ricordare che - come reazione alla pratica sviluppatasi durante la Terza e la Quarta Repubblica, ove le commissioni legislative proliferavano e tendevano ad ingerirsi nell'attività governativa - la Costituzione del 1958 ha drasticamente limitato la possibilità di formare questo tipo di commissioni. L'articolo 43 della Costituzione [768] prevede due differenti tipologie di commissioni legislative: le commissioni speciali e le commissioni permanenti.

Le Commissioni speciali 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; è doveroso ricordare che, ai sensi dell'art. 43 Cost., i disegni e le proposte di legge sono inviati per l'esame - su richiesta del Governo o dell'Assemblea che ne è investita - ad una commissione espressamente designata per tale scopo. Nel Senato, le commissioni speciali, quando vengono formate, sono composte da 37 membri. La costituzione di tali commissioni avviene di diritto quando è domandata dal Governo, o se una commissione

[768] Tale articola recita come segue: "I disegni e le proposte di legge sono inviati per l'esame ad una delle commissioni permanenti il cui numero è limitato a otto per ciascuna assemblea.

Se il Governo o l'assemblea che ne è investita ne fanno richiesta, i disegni e le proposte di legge sono inviati per l'esame ad una commissione espressamente istituita a tal fine".

permanente rifiuta la sua competenza oppure nei casi in cui si crea un conflitto di competenza tra due o più commissioni permanenti. La commissione speciale ha una prospettiva di vita limitata, in quanto si scioglie con la promulgazione del testo in questione. Contrariamente alle previsioni di coloro i quali elaborarono l'art. 43 Cost., le commissioni speciali non hanno ottenuto un grande riscontro pratico, considerando che solo all'incirca una quarantina di queste commissioni sono state istituite nel Senato a partire dal 1959.

Ai sensi del 1° comma dell'attuale art. 43 Cost., i disegni e le proposte di legge per i quali non è intervenuta la designazione di una commissione speciale sono inviati, per l'esame, ad una delle commissioni permanenti previste per ciascuna Assemblea. Quella che doveva essere un'eccezione è diventata, in realtà, la regola: nella maggior parte dei casi, infatti, i testi di legge sono sottoposti all'esame di una commissione permanente[769]. Tali commissioni sono divenute, per il Senato così come per l'Assemblea Nazionale, organismi chiave del lavoro legislativo.

Il Senato si articola, appunto, in Commissioni permanenti ed ogni senatore - ad eccezione del Presidente del Senato - fa parte di una di queste commissioni[770]. Per lungo tempo limitate a sei, sia per l'Assemblea nazionale che per il Senato, con la riforma costituzionale del 2008 sono state portate ad otto (ai sensi dell'articolo 43, 1° comma della Costituzione); tuttavia, a seguito della risoluzione del 19 dicembre 2011, il *Sénat* conta sette Commissioni permanenti[771]. Esse svolgono 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 europei[772]; la Commissione per il controllo dell'applicazione delle leggi[773]; le Commissioni miste paritarie - composte da 7 deputati e da 7 senatori - che possono essere costituite in caso di disaccordo

[769] Risulta importante sottolineare che, precedentemente alla revisione costituzionale del 2003, l'articolo 43 della Costituzione recitava quanto segue: "I disegni e le proposte di legge sono, a richiesta del Governo o dell'assemblea che ne è investita, inviati per l'esame a Commissioni espressamente designate. I disegni e le proposte per le quali la richiesta non è fatta, sono inviati ad una delle Commissioni permanenti, il cui numero è limitato a sei per ciascuna assemblea".

[770] La composizione politica di ciascuna commissione, determinata dall'applicazione della regola della rappresentanza proporzionale, deve riflettere la configurazione politica del Senato. La scelta di appartenere ad una o all'altra Commissione permanente è fatta in accordo con le competenze e le specialità di ognuna di queste.

[771] 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.

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

[773] Seguendo le orme tracciate dalla riforma costituzionale del 23 luglio 2008 - la quale ha consacrato la funzione di controllo dell'azione del Governo affidata al Parlamento - il Senato francese, con deliberazione del *Bureau* del 16 novembre 2011, ha istituito la Commissione per il controllo dell'applicazione delle leggi. A tale nuova Commissione senatoriale, composta da 39 membri, sono stati demandati principalmente due compiti: da un lato, assicurare un osservatorio sulla pubblicazione dei testi regolamentari necessari per l'applicazione delle leggi e, dall'altro lato, informare il Senato sulla messa in opera e la concreta applicazione delle leggi. La Commissione svolge la sua attività sulla base di un programma di lavoro annuale, approva relazioni (*rapports*) su ciascuna questione esaminata ed inoltre presenta ogni anno una relazione sull'attività svolta, nella quale possono essere formulate proposte volte al miglioramento della legislazione e della regolamentazione. Per l'esercizio delle sue funzioni può essere autorizzata ad utilizzare anche i poteri di inchiesta. Dossier Servizio Studi del Senato della Repubblica (a cura di R. TUTINELLI), *La Commissione per il controllo dell'applicazione delle leggi istituita dal Senato francese: i primi due anni di attività*, novembre 2013, n. 79, in *www.senato.it*, p. 7.

fra Assemblea Nazionale e Senato su un disegno di legge[774]; inoltre, vi sono le Commissioni di inchiesta[775], formate sempre seguendo il criterio della rappresentanza proporzionale. Si ricordi che tali commissioni non possono essere create in relazione a fatti che abbiano già dato origine ad un procedimento giudiziario e per tutto il tempo in cui questi processi vanno avanti. In ogni caso, le commissioni d'inchiesta hanno una durata temporanea dato che "la loro missione si conclude dopo il deposito del loro rapporto e, al più tardi, allo scadere di un ritardo di sei mesi a decorrere dalla data di adozione della delibera che le ha create" (ai sensi dell'art. 6, *ord.* 1958). Esse possono, tuttavia, ricostituirsi: ma la riformazione di una nuova commissione d'inchiesta avente il medesimo scopo della precedente non può avvenire prima del trascorrere di un tempo di dodici mesi, conteggiato dalla fine della precedente missione. Le commissioni d'inchiesta sono create mediante l'adozione di una risoluzione e la loro dimensione raggiunge il limite massimo di 21 membri del Senato (comparati con i 30 dell'Assemblea Nazionale).

Infine, un breve cenno merita di essere fatto in riferimento alle cosiddette commissioni *ad hoc*; sono previste tre tipologie di queste commissioni: le commissioni responsabili del controllo e della quadratura dei conti, formate da 10 membri designati secondo le medesime modalità delle commissioni permanenti; le commissioni responsabili dell'analisi di progetti di risoluzione aventi la finalità di domandare la sospensione di misure privative o restrittive della libertà personale o di azioni penali adottate nei confronti di un senatore; le commissioni aventi lo scopo principale di esaminare le proposte di rinvio a giudizio dinnanzi alla *Haute Cour de Justice*[776].

IV. LE FUNZIONI.

di *Giulia Melani*

SOMMARIO: 1. Premessa: quale bicameralismo per quale ordinamento? – 2. La funzione di rappresentanza: un Senato delle collettività territoriali? – 3. La funzione legislativa: il Parlamento è soprattutto legislatore – 3.1. Il potere di iniziativa tra Governo e Camere: projet e *proposition de loi* – 3.2. Il ruolo delle due camere nel procedimento legislativo: un *bicamérisme* dinamico - 3.2.1. Il bicameralismo perfetto – 3.2.2. Il bicameralismo imperfetto a favore dell'*Assemblée Nationale* – 3.2.3. Il bicameralismo imperfetto *reversé* (a favore del *Sénat*) – 4. I rapporti tra Senato e Governo – 5. La nomina dei membri di alcuni organi costituzionali – 6. Il ruolo del *Sénat* nei rapporti con l'Unione

[774] Queste commissioni sono incaricate di redigere un testo di compromesso relativamente agli articoli sui quali le due assemblee parlamentari non hanno ancora raggiunto un accordo.

[775] La possibilità di istituire commissioni d'inchiesta all'interno di ciascuna Assemblea è stata prevista dall'*ordonnance* del 17 novembre 1958 relativa al funzionamento delle assemblee parlamentari. Originariamente, questo testo distingueva tra le commissioni d'inchiesta create per raccogliere elementi d'informazione su determinati fatti e sottoporre le conclusioni all'Assemblea che le aveva istituite e le commissioni di controllo, costituite per esaminare la gestione amministrativa, finanziaria e tecnica dei servizi pubblici o delle imprese nazionali ed aventi lo scopo di informare l'Assemblea che le aveva create circa i risultati ottenuti mediante le analisi condotte. Nel 1991, il legislatore ordinario decise di abolire la terminologia "commissione di controllo", conservando comunque lo scopo perseguito da tale tipologia di commissione, che venne da quel momento affidato ad una commissione d'inchiesta. Si ricordi che l'esistenza delle commissioni d'inchiesta è stata costituzionalizzata con la legge n. 2008-724 (cfr. art. 51-2 Cost.).

[776] T. DI MANNO, *The Sénat of the French Republic*, in J. LUTHER - P. PASSAGLIA - R. TARCHI (a cura di), *A World of Second Chambers. Handbook for Costitutional Studies on Bicameralism*, Giuffrè, Milano, 2006, p.205.

Europea.

1. *Premessa: Quale bicameralismo per quale ordinamento?*

Interrogarsi sulle funzioni che un'istituzione svolge, rappresenta spesso l'antecedente logico rispetto ad alcuni quesiti, che talvolta rimangono inespressi, come: "A cosa serve l'istituzione oggetto di indagine?" oppure "Ha un senso la sua sopravvivenza?" E proprio da questi quesiti ha origine l'idea e lo schema argomentativo di questo contributo, che nell'architettura del saggio collettivo – in cui è compreso – apre l'ultima parte, dedicata alle riflessioni sulla resa del modello bicamerale francese. Così, questo saggio mira a descrivere il ruolo ricoperto dal Senato, elencando le funzioni che questo è chiamato a svolgere dalla Costituzione. Per gettare le basi utili ad una proficua indagine sulla resa del modello bicamerale, pare essenziale chiedersi che tipo di bicameralismo sia quello francese. Ma interrogarsi sull'ascrivibilità o meno del parlamento francese ad un determinato modello, rischierebbe di tradursi in un'astratta speculazione, se limitassimo la nostra analisi ad un elencazione delle disposizioni costituzionali che disciplinano il ruolo del Senato, estraniando questa riflessione dal contesto dei rapporti con le altre istituzioni dell'ordinamento francese. Da questo ha origine l'ulteriore domanda "Quale bicameralismo per quale ordinamento?" Per dare corpo a queste riflessioni, ci sembrano d'obbligo due premesse: una prima sui modelli di bicameralismo, che ci consenta – attraverso il raffronto con alcuni idealtipi – di capire quale ruolo è chiamato a rivestire il Senato nella Repubblica francese, una seconda sulla forma di governo, che ci permetta di delineare il contesto in cui il Senato è chiamato a svolgere le sue funzioni.

Oggigiorno, nei paesi che hanno optato per un Parlamento organizzato in due Camere, si possono riconoscere alcuni modelli di funzionamento e giustificazione dell'esistenza delle Camere Alte. Il primo modello è quello delle seconde Camere di riflessione. Questo assetto trova il suo fondamento nella teoria dei *checks and balances*, ovvero nasce dall'esigenza di predisporre dei contro-limiti interni al potere legislativo, al fine di evitare scelte non ponderate. Negli Stati che adottano questo assetto, le seconde camere – che per le modalità di elezione dei propri membri rappresentano le istanze più conservatrici – assurgono al ruolo di moderatori rispetto alle esigenze espresse in prima istanza dalle camere basse e attraverso il loro esame dei testi sono chiamate a garantire una più attenta riflessione sugli stessi[777].

Secondo modello di bicameralismo è quello delle Camere alte territoriali. Questo è adottato dai paesi a struttura federale o fortemente decentrati ed è funzionale a garantire la rappresentazione a livello di stato centrale di interessi locali. Il terzo modello, *species* del *genus* delle camere alte territoriali, è quello delle camere identitarie. Questo modello è fatto proprio da quegli stati ove coesistono diversi gruppi etnici e linguistici, che si ritiene debbano essere rappresentati a livello di stato centrale. Ultimo modello di camere alte è quello delle camere corporative, chiamate a rappresentare gruppi di interesse tecnico-professionali[778].

In sintesi, possiamo dire che esistono due macro-categorie di camere alte: quelle di

[777] M. Calamo Specchia, "Il Senato in Belgio e Francia", in S. Bonfiglio (a cura), *Composizione e funzioni delle Seconde Camere in Italia e in Europa*, Padova, Cedam, 2008, pp. 44 e ss.

[778] Ivi, pp. 48 e ss.

riflessione e quelle di rappresentanza di gruppi specifici, portatori di interessi peculiari, siano essi interessi territoriali, etnico-culturali o tecnico-professionali.

Passando alla forma di governo, la Francia della *V^e^ République* è una Repubblica semipresidenziale[779], nella quale – secondo la definizione di Duverger[780] – convivono al vertice dell'esecutivo un Presidente eletto a suffragio universale diretto, con poteri pregnanti ed un Governo – diretto dal Primo Ministro – detentore del potere esecutivo e legato al Parlamento da un rapporto fiduciario.

Il Presidente della Repubblica – eletto a suffragio universale diretto e con mandato quinquennale[781] – nomina il Primo Ministro e su proposta di quest'ultimo i Ministri. Il Governo entra subito in carica e non è tenuto a presentarsi all'Assemblea Nazionale per ottenere la fiducia, la quale – in mancanza di una espressa previsione costituzionale – viene presunta esistere[782]. Il Governo è comunque legato all'Assemblea Nazionale da un rapporto di fiducia, in quanto questa, votando apposita mozione, può obbligarlo a rassegnare le dimissioni[783].

Il Presidente della Repubblica gode inoltre del potere di sciogliere l'Assemblea Nazionale, potere non sottoposto a particolari limitazioni, salvo una di carattere temporale: l'impossibilità di esercitare questa prerogativa nell'anno successivo ad un precedente scioglimento (art. 12 al. 4 Const.).

Ai due organi di vertice del potere esecutivo – due teste di un'unica aquila secondo la rappresentazione duvergeriana[784] –si affianca un parlamento composto da due Camere: *Assemblée Nationale* e *Sénat*. L'Assemblea Nazionale è eletta a suffragio universale diretto, con un sistema uninominale a doppio turno. Il Senato è invece eletto indirettamente e rappresenta – ai sensi dell'art. 24 Const. – le comunità locali, i governi territoriali e i francesi residenti all'estero. Le due Camere, non svolgono funzioni identiche, si tratta quindi di un bicameralismo imperfetto, anche se, come avremmo modo di vedere, secondo uno schema flessibile, che vede la camera bassa prevalere sull'alta in alcune procedure, mentre in altre le due camere si eguagliano.

Come abbiamo potuto riscontrare nel contributo dedicato alla ricostruzione storica[785], la riforma costituzionale che diede origine alla V Repubblica francese, nacque da un'aspra

[779] La classificazione della forma di governo francese come *semi-presidenziale* si deve a Duverger, che in un suo saggio del 1958, ipotizzava questa nuova categoria di forma di governo, proprio per definire i caratteri della V Repubblica francese. L'etichetta duvergeriana, seppure entrata nel lessico dell'analisi scientifica sulle forme di governo, è stata non poco criticata. Alcuni autori (tra i quali Duhamel, Gicquel e Lavroff) hanno ritenuto più opportuno definire la forma di governo francese come presidenziale «ad eccezione coabitazionista». Cfr. P. Piciacchia, *La forma di governo della IV e della V Repubblica. Recenti trasformazioni e caratteri del costituzionalismo francese*, Milano, Giuffré, 1998, pp. 253 e ss.

[780] M. Duverger, "A new Political System Model: Semi-Presidential Government", *European Journal of Political Research*, 8, 1980, p. 165. Si veda anche: M. Duverger, *Le Costituzioni della Francia*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 1984, pp. 144 e ss.

[781] L'elezione del Presidente della Repubblica a suffragio universale diretto è frutto della riforma costituzionale del 1962 (Loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962). Per quanto riguarda la durata del mandato presidenziale, questa era fissata dal testo originario della Carta Costituzionale in 7 anni, è stata ridotta a 5 anni con la riforma costituzionale del 2000 (Loi constitutionnelle n° 2000-964 du 2 octobre 2000). I testi delle riforme sono reperibili sul sito http://www.legifrance.gouv.fr.

[782] E. Grosso, *Francia*, Bologna, Il Mulino, 2006, pp. 96 e ss.

[783] Si veda *infra* par . 4.1.

[784] M. Duverger, *Le Costituzioni della Francia*, cit., p. 145

[785] Si veda *infra* parte I, a cura di M. Boldrini, *Evoluzione storica e contesto istituzionale*, pp. 180 e ss.

critica alla forma di governo parlamentare e dalla volontà – *in primis* del generale De Gaulle – di ridurre le prerogative del parlamento ed attribuire maggiori poteri decisionali all'esecutivo. Il Parlamento uscito dalla riforma del 1958 occupa – come sottolinea Chantebout[786] – uno spazio ridotto nel cuore delle istituzioni. Ridotto in quanto è limitata la funzione legislativa e compresso il settore di normazione riservato alla legge[787], ridotto inoltre, in quanto al Governo è conferito un ampio potere nel determinare l'ordine del giorno dei due rami del Parlamento[788].

Struttureremo questo lavoro prendendo spunto dalla ripartizione delle funzioni dei parlamenti individuata da Barbera analizzando nell'ordine: la funzione di rappresentanza, quella legislativa, e quelle di controllo e indirizzo politico (che analizzeremo in un paragrafo unitario dedicato ai rapporti Senato- Governo)[789]. Dedicheremo infine un paragrafo alla normativa europea e alla partecipazione del Senato alle fasi ascendente e discendente del diritto dell'UE.

2. *La funzione di rappresentanza: un Senato espressione delle collettività territoriali?*

Il Senato, il cui numero dei membri non può eccedere trecentoquarantotto, è eletto a suffragio indiretto. Esso assicura la rappresentanza delle collettività territoriali della Repubblica. [art. 24 al. 3 Const.]

Come recita l'art. 24 della Costituzione della V Repubblica francese, il *Sénat* rappresenta le collettività territoriali. Benché chiamato a svolgere questa funzione di rappresentanza per il sistema elettorale[790], la sua organizzazione[791] e le funzioni attribuitegli, il Senato francese, finisce per configurarsi come una camera di rappresentanza politica[792]. A favore di questa conclusione giocano alcune considerazioni. In primo luogo, una relativa all'organizzazione interna del Senato: i senatori si ripartiscono – a seconda delle affinità politiche – in gruppi politici e non in gruppi territoriali. Del resto, venendo al nostro secondo rilievo, porta a propendere per configurare il *Sénat* come camera di rappresentanza politica, il divieto di mandato imperativo previsto dall'art. 27 della Costituzione, sia per i deputati che per i

[786] B. Chantebout, *Droit Constitutionnel*, Sirey, 2003, p. 510.

[787] Dal combinato disposto tra gli artt. 34 e 37 della Costituzione francese si ricava il ruolo circoscritto ritagliato al legislatore. L'art. 34 infatti, elenca le materie che devono essere oggetto di una previsione legislativa e quelle per le quali la legge deve determinare i principi fondamentali. L'art. 37 statuisce che quelle materie che non sono di "dominio" legislativo abbiano carattere regolamentare.

[788] Si veda più diffusamente *infra* par. 3., pp. 219 e ss.

[789] A. Barbera, *I parlamenti*, Bari, Laterza, 1999, pp. 66 e ss.; A. Barbera, "Parlamento (voce)", in *Enciclopedia*, Treccani, 1996. Questa schematizzazione delle funzioni del Parlamento non è la sola possibile: Bagheot individuava ben sei funzioni dei Parlamenti: elettiva, espressiva, educativa, informativa, legislativa, finanziaria. Sartori – più similmente a Barbera – riconosceva ai Parlamenti le funzioni: rappresentativa, di controllo legislativo, di formazione dell'esecutivo e di controllo politico su questo. Cotta raggruppava le funzioni del parlamento in tre categorie: funzioni di rappresentanza, controllo dell'esecutivo e policy making. Per una rassegna dettagliata di queste ed altre classificazioni delle funzioni del parlamento, si rinvia a: A. Mastropaolo e L. Verzichelli, *Il Parlamento. Le assemblee legislative nelle democrazie contemporanee*, Bari, Laterza, 2006, pp. 20-22

[790] Si rinvia *supra* alla parte III del presente lavoro, a cura di Silvia Brusadelli, *Composizione e organizzazione*, par. 1, pp. 195 e ss.

[791] Ivi, pp. 210 e ss.

[792] F. Pastore, "Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo nella V Repubblica francese", in *Forum Costituzionale*, p. 9.

senatori[793]. In paesi dove, la tradizione federale è risalente e la camera alta rappresenta effettivamente gli stati membri della federazione, come la Germania, i senatori hanno un preciso vincolo di mandato[794]. Del resto, come abbiamo visto, le camere alte territoriali sono tipiche di stati federali o fortemente decentrati, mentre la Francia è uno stato accentrato.

Occorre notare che con la riforma del 2003, per rendere maggiormente effettivo il principio della rappresentanza territoriale è stato previsto l'esame prioritario da parte del Senato di tutti le proposte legislative afferenti l'organizzazione delle collettività territoriali e i francesi residenti all'estero[795].

3. *La funzione legislativa: il Parlamento è «soprattutto legislatore»?*

Sul sito istituzionale del Senato francese possiamo leggere che il senatore «è soprattutto un legislatore, incaricato di votare le leggi della Repubblica »[796]. In generale, com'è noto, i parlamenti contemporanei vedono ridurre lo spazio del loro intervento nella produzione normativa e a questa dinamica non sfugge il Parlamento francese[797]. Da un lato infatti, la pluralità di ordinamenti[798] e la massiccia produzione normativa dell'Unione Europea, nonché la relativizzazione della legge, in virtù della proliferazione di Carte e giudici dei diritti[799], riducono gli ambiti di intervento del legislatore nazionale; d'altra parte il Parlamento francese vede compresso il suo ruolo nella produzione normativa da un Governo che ha riservato il *dominio*[800] su tutte le materie che residuano alla competenza legislativa e che è personaggio comprimario nello stesso procedimento di produzione della legge.

Difatti, occorre in primo luogo ricordare, che la Costituzione francese – attraverso il combinato disposto degli art. 34 e 37 – delimita le materie nelle quali il legislatore può intervenire[801], predisponendo un elenco tassativo di quelle di "dominio legislativo" (art.34 Costituzione)[802] e statuendo che le restanti materie debbano essere regolate da fonti di rango

---

[793] P. Carrozza, "Il senato come camera delle autonomie: problemi e prospettive di una riforma complicata", in *Quaderni dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, 21, 2010, Giappichelli, pp. 52 e ss.

[794] Si veda *infra*, La Germania, parte I, a cura di M. R. Vicario, *Il bundesrat tedesco: storia e natura giuridica*, pp. 254-255.

[795] Si veda infra, par. 3.2.1.

[796] Quest'affermazione si può leggere nella pagina dedicata alle ruolo e le funzioni del Senato in www.senat.fr/lng/it/

[797] B. Chantebout, *op.cit.*, p. 510.

[798] Sulla pluralità di ordinamenti e sulle modalità di integrazione tra ordinamento statale e ordinamento sovrannazionale si rinvia a: S. Anastasia, Pluralità e pluralismo degli ordinamenti nella teoria del diritto e della democrazia di Luigi Ferrajoli, in S. Anastasia (ed.), *Diritto e democrazia nel pensiero di Luigi Ferrajoli*, Torino, Giappichelli.

[799] Sulla marginalizzazione della legge nei Paesi di *civil law* a partire dal Secondo dopoguerra, si rinvia E. Santoro, *Diritto e diritti: lo stato di diritto nell'era della globalizzazione. Studi genealogici, Albert Venn Dicey e il rule of law*, Torino, Giappichelli, 2008, pp. 14- 26.

[800] Si utilizza il termine *dominio*, in quanto traduzione letterale dell'espressione utilizzata dalla Carta costituzionale francese che etichetta le materie riservate alla legge come *domaine de la loi* (art. 37 co. 1 Costituzione)

[801] Questa limitazione mostra un'inversione rispetto all'idea classica della sovranità legislativa del Parlamento che non incontrerebbe limiti se non quelli imposti da necessità naturali, espressa dalla massima Di De Lolme secondo cui il Parlamento può fare tutto tranne che rendere la donna uomo e l'uomo donna. Cfr. A. V. Dicey, *Introduction to the study of the law of the Constitution*, Indianapolis, Liberty Classics, 1989, p. 5, tr. It., A.V. Dicey, *Introduzione allo studio del diritto costituzionale. Le basi del costituzionalismo inglese*, Bologna, Il Mulino, 2003.

[802] L'art. 34 distingue due tipologie di materie di dominio legislativo: un primo gruppo è composto dalle materie

regolamentare (art. 37 Const.)[803]. Per far valere il mancato rispetto – da parte del legislatore – delle norme costituzionali sulla ripartizione delle competenze, il Governo può dichiarare irricevibile una proposizione di legge – ovvero un disegno di legge di iniziativa parlamentare – che fuoriesca dal dominio legislativo (art. 41 Const.)[804]. In questa ipotesi la discussione sul testo è interrotta e l'irricevibilità portata davanti al Presidente dell'assemblea presso la quale il disegno è in esame e nel caso in cui egli non dichiari il progetto irricevibile, il Consiglio Costituzionale – adito dal Presidente stesso o dal Governo – dirime la questione[805]. Oltre a godere della potestà normativa in tutte le materie non ricomprese nel dominio della legge, il Governo può emanare atti normativi anche nelle materie rientranti in quel dominio. Il Governo infatti, può chiedere al parlamento l'autorizzazione ad emanare *ordonnances* per attuare il programma (art. 38 Const.)[806]. Le *ordonnances* – approvate dal Consiglio dei Ministri e firmate dal Capo di stato – entrano in vigore con la pubblicazione, ma perdono efficacia se non viene depositato in Parlamento, entro i termini previsti dalla legge autorizzativa, un progetto di legge di ratifica[807].

Come abbiamo anticipato, il Governo esercita un ruolo non secondario nella procedura legislativa. In primo luogo gode, al pari di deputati e senatori del potere di iniziativa. Inoltre, il Governo ha un ruolo fondamentale nella determinazione dell'ordine del giorno delle assemblee. Infatti, la Costituzione del 1958 aveva distinto l'ordine del giorno delle assemblee in due parti: quello prioritario – stabilito dal Governo – e quello complementare – di iniziativa parlamentare. Sull'ordine del giorno prioritario la Conferenza dei presidenti – organo interno alle camere chiamato ad approvare l'ordine del giorno[808] – non aveva margine di intervento, dovendosi limitare all'approvazione. Questo potere di interferire sull'ordine del giorno era produttivo di conseguenze importanti, difatti, non solo il Governo poteva favorire l'adozione dei *projects de loi*[809] in tempi brevi, ma poteva anche ostacolare l'adozione delle *propositions*[810] che riteneva inopportune. Se è pur vero che il Governo non aveva alcuna competenza sull'ordine del giorno complementare, il tempo dei lavori

---

rispetto alle quali vige una riserva di legge assoluta (art. 34 co. 1 e 2); un secondo gruppo da quelle materie rispetto alla quali la legge si deve limitare ad individuare i principi fondamentali (art. 34 co. 3). Sul dominio legislativo e la limitazione della sovranità legislativa del Parlamento in Francia, si rinvia a: P. G. Lucifredi e P. Costanzo, *Appunti di diritto costituzionale comparato. Il sistema francese*, Milano, Giuffrè, 2004, pp. 107-108; L. Favoureu, P. Gaia et. al., *Droit Constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2009, pp. 720-721; B. Chantebout, *op.cit.*, pp. 510-511; P. Ardant, *Les insitutions de la V^e Republique*, Paris, Hachette, 2005, pp. 101-103.

[803] Questa previsione costituzionale in realtà non è stata in grado di produrre a pieno gli effetti immaginati in virtù di un'interpretazione del Consiglio costituzionale, che ha aperto alla possibilità che la legge debordi dallo stretto ambito di intervento previsto dal combinato disposto degli artt. 34 e 37 Costituzione.

[804] P. Ardant, *op.cit.*, p. 103 e B. Chantebout, *op.cit.*, p. 511.

[805] E' necessario sottolineare come – a partire dagli anni '80 – il Governo non abbia mai fatto ricorso a questo strumento, prediligendo un'altra modalità di intervento: la presentazione da parte della maggioranza parlamentare (di cui il Governo è espressione) di un emendamento che intervenga sulla materia, cfr. P. Ardant, *op.cit.*, p. 103.

[806] E. Palici di Suni Prat, F. Casella e M. Comba (a cura di), *Le Costituzioni dei Paesi dell'Unione Europea*, Milano, Cedam, 2001, p. 236.

[807] Si veda in proposito la scheda *Qu'est-ce qu'un ordonnnance?* sul sito realizzato dalla Direction de l'information Légale et Administrative "Vie Pubblique", www.vie-pubblique.fr

[808] Si rinvia infra alla parte c., a cura di Silvia Brusadelli.

[809] Come chiariremo nel par., nell'ordinamento francese si distinguono i progetti di legge a seconda dell'organo costituzionale che ha avuto l'iniziativa, con *projets de loi* si intendono esclusivamente i progetti di iniziativa governativa.

[810] Come chiariremo nel par., con *propositions de loi* si intendono i progetti di legge di iniziativa regolamentare.

parlamentari che rimaneva libero (sottratto il tempo destinato all'ordine del giorno prioritario) era estremamente ridotto e questo incideva fortemente sull'autonomia del Parlamento[811].

Con la riforma costituzionale del 2008[812], il peso eccessivo del governo nella determinazione dell'ordine del giorno parlamentare è controbilanciato da una ripartizione delle sedute mensili che consenta alle minoranze di vedersi riservate una parte delle sedute. Difatti, è stato previsto che due settimane di seduta su quattro siano riservate – nell'ordine prestabilito dal Governo – alla discussione di testi e ai dibattiti sui temi che questo iscrive all'ordine del giorno. E' inoltre previsto che il Governo possa inserire prioritariamente nell'ordine del giorno i progetti di legge finanziari, quelli di finanziamento di sicurezza sociale, quelli relativi agli stati di crisi e le domande di autorizzazione allo stato di guerra. Una settimana al mese, è invece destinata al controllo sull'azione del Governo. Infine, è prevista una seduta mensile dedicata all'iniziativa delle minoranze parlamentari (art. 48 Const.)[813].

3.1. *L'iniziativa legislativa tra Governo e Parlamento: projets e propositions de loi.*

L'iniziativa legislativa – ai sensi dell'art. 39 – appartiene parimenti al Primo ministro e ai membri di ciascuno dei due rami del parlamento. I testi esaminati dalle assemblee sono distinti a seconda dell'organo che ha esercitato il potere di iniziativa: si parla di *projet* quando l'iniziativa è governativa e di *proposition*, quando è parlamentare[814].

I *projets* sono presentati per un esame al Consiglio di Stato[815] prima di essere approvati dal Consiglio dei Ministri[816]. A seguito dell'approvazione in Consiglio dei ministri sono depositati – previa firma del primo ministro – presso il *bureau*[817] di una delle due camere[818]. I *projets* – a seguito della legge organica 2009-403 del 15 aprile del 2009, devono essere corredati – pena la non iscrizione all'ordine del giorno[819] – da un ricca documentazione[820]

---

[811] L. Favoreu, P. Gaia et. al., *op.cit.*, p. 744.

[812] Sulla riforma costituzionale francese del 2008 si rinvia a R. Biagi, *La Costituzione francese tra continuità e innovazione*, Torino, Giappichelli, 2010.

[813] M. Volpi, "La forma di governo in Francia alla luce della riforma costituzionale del 2008", in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2008, 4, p. 1973.

[814] B. Chantebout, *op.cit.*, p. 514.

[815] Ivi, p. 515.

[816] Il Consiglio di Stato si esprime sul rispetto della Costituzione, delle leggi organiche e dei trattati internazionali, controlla la qualità della stesura del testo ed infine si esprime sul merito dello stesso. Inoltre, il Consiglio di Stato presenta al Governo il suo testo, motivando sulle ragioni dei suoi interventi. Il Governo può decidere se adottare il proprio testo o quello modificato dal Consiglio di stato (non può comunque presentare un testo che sia il frutto di una commistione tra il proprio progetto e quello uscito dal Consiglio di Stato). Cfr. S. Boyron, *The Constitution of France. A Contextual Analysis*, Oxford, Hart, 2013, pp. 119-120.

[817] Ivi, p. 122.

[818] *Ibid.*

[819] La conferenza dei Presidenti dell'assemblea presso la quale il testo è in esame, può non iscrivere il testo nell'ordine del giorno qualora ritenga che non sia stato rispettato l'onere documentale. In caso di disaccordo tra il Governo e l'assemblea, il Primo Ministro o il Presidente dell'Assemblea possono rimettere la decisione al Consiglio costituzionale. Cfr. S. Boyron, *cit.*, p.121.

[820] L'introduzione di questo onere di allegazione documentale, si inserisce in quel filone di politiche volte a migliorare la qualità dei testi legislativi. Cfr. S. Boccalatte e G. Piccirilli, "La funzione legislativa tra Governo e Parlamento dopo la riforma Costituzionale francese del 2008", in *Osservatorio delle fonti*, 2009, 2. Si tratta della medesima politica che ha condotto nel nostro ordinamento, a partire dalla legge di semplificazione del 1998 – Legge 50/1999 – all'introduzione dell'onere per il governo di presentare in Parlamento i disegni di legge corredati da AIR

(in particolare è prevista la redazione di due relazioni: *exposé des motifs* ed *étude d'impact*)[821].

Le *propositions* sono presentate al *Bureau* dell'assemblea di cui è membro il parlamentare che ha proposto il testo.

La Costituzione pone delle condizioni di ricevibilità delle proposizioni di legge. Ai sensi dell'art. 40 infatti, sono dichiarate irricevibili quelle proposizioni che producano l'effetto di aumentare le spese o diminuire le entrate pubbliche[822]. Inoltre, il Governo si può opporre all'esame di quelle proposizioni che travalichino il dominio legislativo (art. 41 Const). In caso di disaccordo tra il Presidente dell'assemblea e il Governo sulla ricevibilità del testo, può essere adito da parte di una delle due autorità il Consiglio costituzionale[823].

3.2. *Il ruolo del Senato nel procedimento legislativo: un bicamérisme dinamique*

L'esame del procedimento legislativo assume una funzione centrale nell'analisi del ruolo della Camera alta nelle dinamiche endoparlamentari. Nel modello bicamerale francese – disegnato dalla Costituzione del 1958 – non è possibile individuare un rapporto fisso, statico, sempre uguale a se stesso, tra le due Camere. Come osserva Calamo Specchia, quello francese si configura piuttosto come un modello dinamico[824]. *Prima facie*, Assemblea Nazionale e Senato rivestono all'interno del procedimento legislativo un ruolo equipollente. La Costituzione infatti prevede, all'art. 45, che i progetti e le proposizioni siano esaminate – attraverso quel meccanismo noto come *navette* – dalle due assemblee al fine dell'adozione di un testo identico. Se apparentemente la procedura legislativa è di tipo bicamerale paritario, attraverso una serie di strumenti funzionali alla risoluzione delle controversie tra Assemblea e Senato si può riconoscere, nella procedura legislativa ordinaria, una prevalenza della camera bassa.[825]. Le procedure, che tendono a sbilanciare il rapporto di forza tra le due camere in favore dell'Assemblea nazionale, sono precluse per alcuni procedimenti legislativi, in particolare: la revisione costituzionale e l'adozione di leggi organiche aventi ad oggetto la disciplina del Senato. Infine, per alcuni progetti/proposizioni legislative si inverte l'ordinario rapporto tra Camera e Senato, attraverso strumenti che tendono a garantire una prevalenza della camera alta.

Seguendo la schematizzazione appena delineata, andremo a descrivere il procedimento legislativo ordinario – soffermandoci in particolare sulle le leggi di finanza pubblica e finanziamento della sicurezza sociale – e quello predisposto per l'approvazione di leggi organiche, che annovereremo tra i procedimenti bicamerali imperfetti a favore dell'Assemblea Nazionale. Seguirà la trattazione della procedura legislativa prevista per le leggi di revisione costituzionale e le leggi organiche che hanno ad oggetto la regolamentazione del Senato, che possiamo raggruppare sotto l'etichetta di procedimenti bicamerali paritari. Conclude-

---

(analisi impatto regolamentazione) e ATN (analisi tecnico normativa).

[821] S. Boccalatte e G. Piccirilli, *op.cit.*

[822] Un primo vaglio di ricevibilità della proposizione è esercitato nel momento stesso della presentazione da una delegazione del Bureau, che rifiuta il deposito (artt. 81 alinea 3 del Regolamento dell'Assemblea Nazionale e 34 del Regolamento del Senato). Cfr. P. Avril e J. Gicquel, *Droit Parlamentaire*, Paris, Domat, 2004, pp. 164-165.

[823] B. Chantebout, *op.cit.*, p. 514.

[824] M. Calamo Specchia, *op.cit.*, pp. 62-63.

[825] Ivi, pp. 64 e ss.

remo questa parte dedicandoci a quei correttivi alla procedura legislativa ordinaria – previsti per le leggi che hanno ad oggetto le collettività territoriali – che tendono ad attribuire al Senato un ruolo prioritario, privilegiato, nel procedimento.

3.2.1. *Il bicameralismo imperfetto a favore dell'Assemblée Nationale: leggi ordinarie e leggi organiche*

Nella procedura legislativa ordinaria, il progetto/proposta di legge – depositato presso il *Bureau* di una delle due assemblee – è affidato per l'esame ad una commissione. Ai sensi dell'art. 43, su domanda del Governo o dell'assemblea presso la quale il disegno è in esame, potrebbe essere istituita una commissione speciale temporanea, allo scopo di esaminare il testo. Nella pratica, il ricorso alle commissioni speciali è stato assai sporadico[826] e l'esame dei testi è stato affidato ad una delle commissioni permanenti.

Il dibattito sul testo, di fronte all'assemblea, si apre con una dichiarazione del Governo e la presentazione della relazione da parte del relatore della Commissione incaricata dell'esame[827] (ed eventualmente delle commissioni sentite per l'espressione di un parere[828]). All'apertura del dibattito, i parlamentari o il Governo possono porre in atto delle procedure finalizzate ad impedire la discussione del testo. In primo luogo è possibile richiedere di dichiarare un testo irricevibile ai sensi degli art. 40 e 41 Const.[829]. E' altresì possibile – per i parlamentari – richiedere di votare una questione preliminare. La questione preliminare – impedisce di procedere alla deliberazione di un testo per mere questioni di opportunità politica esposte dal parlamentare che la promuove. Infine, la camera può chiedere – manifestando la propria insoddisfazione – il rinvio in commissione del testo[830].

Sotto la direzione di un Presidente e di un Vice Presidente, si procede all'esame articolo per articolo. In questa fase il Governo e i parlamentari possono presentare emendamenti. Normalmente il voto avviene articolo per articolo, ma il Governo dispone di una prerogativa importante: il *vote blocqué*. Ai sensi dell'art. 44 Const. al. 3 il Governo può richiedere all'assemblea di esprimersi con un solo voto sulla totalità o parte del testo, mantenendo soltanto gli emendamenti accettati dal Governo[831].

Perché la legge sia adottata è necessario che sia approvata in un testo identico da ambedue le camere. Dunque, fintanto che le camere non si trovano in accordo su un testo, il progetto/proposizione passa da una camera all'altra con quel procedimento che viene chiamato *navette*. Fin a questo punto l'Assemblea Nazionale ed il Senato hanno un peso esattamente eguale nel procedimento legislativo, ma la Costituzione predispone alcuni meccanismi per superare l'impasse rappresentato dall'impossibilità per le due camere di

[826] Le ragioni di questo sono facilmente comprensibili se ci poniamo nell'ottica dei rapporti Governo-Parlamento. Il Governo infatti, non ha nessun interesse all'istituzioni di Commissioni ad hoc. Difatti, l'istituzione di una nuova commissione per ogni testo in esame, comporterebbe maggiori difficoltà nel dialogo tra Governo e Commissioni, rispetto al mantenimento delle commissioni permanenti con le quali il Governo intrattiene costanti rapporti. Cfr. P. Avril e J. Gicquel, *op.cit.*, p. 166.

[827] B. Chantebout, *op.cit.*, p. 517.

[828] E' infatti possibile che sia richiesto ad un commissione l'esame di tutto o di una parte del testo perché possa esprimere su questo un parere. Cfr. P. Avril e J. Gicquel, *op.cit.*, pp. 166-167.

[829] Su questo punto si veda *supra* al par. 3.1.

[830] P. Ardant, *op.cit.*, p. 108.

[831] B. Chantebout, *op.cit.*, p. 518.

accordarsi su un testo identico nel corso della *navette*, attribuendo alla camera bassa una posizione di assoluta preminenza[832]. Infatti, dopo due letture da parte di ciascuna delle due Camere – o dopo una sola lettura (procedura accelerata) in caso in cui si tratti di una disposizione dichiarata urgente dal Governo – il primo Ministro ha la facoltà di convocare una commissione mista paritetica – composta da sette membri per ciascuna delle due assemblee[833] – che proponga un testo sulle disposizioni controverse. Nel caso in cui la Commissione mista paritetica giunga all'elaborazione di un testo in accordo, il Governo può sottoporlo all'approvazione delle due assemblee, che non potranno apportare emendamenti se non approvati dal Governo[834]. Nel caso di fallimento della procedura in Commissione mista paritetica, o per mancata adozione di un testo in accordo o per mancata approvazione da parte delle Assemblee del testo uscito dalla Commissione mista paritetica, il Governo può affidare all'Assemblea Nazionale la decisione definitiva. L'assemblea nazionale può in questo caso adottare sia il testo elaborato dalla Commissione, sia l'ultimo testo votato dall'Assemblea, sia quest'ultimo con tutti o alcuni degli emendamenti proposti dal Senato (art. 44 Const.).

Dunque, nelle ipotesi di contrasto insanabile tra le due assemblee (anche esperito il tentativo di istituzione di una commissione mista paritetica), all'Assemblea Nazionale è conferito il diritto all'ultima parola, ma ci sono ipotesi in cui l'Assemblea Nazionale è direttamente investita di un ruolo prevalente. Il Primo Ministro può infatti impegnare la responsabilità del Governo su un progetto. In tal caso il testo è approvato salvo – nel termine di 24 ore – sia presentata e adottata una mozione di sfiducia (art. 49 al. 3 Const.)[835]. Questa possibilità è stata ridimensionata, attraverso l'introduzione – con la riforma costituzionale del 2008 – di due tipologie di limiti: uno per materia e un secondo quantitativo. Il Governo può infatti esercitare questa prerogativa soltanto per i progetti di legge in materia finanziaria e di finanziamento della sicurezza sociale. Al di fuori di queste materie il Governo può impegnare la propria responsabilità su un disegno di legge per sessione.

Dunque, la procedura legislativa ordinaria prevede una serie di meccanismi, che in caso di disaccordo tra le due camere, consentono al Governo di attribuire all'Assemblea Nazionale un ruolo di primato nel procedimento legislativo.

Il testo adottato dal Parlamento con le procedure descritte è promulgato dal Capo dello Stato, il quale, entro il termine di cinque giorni dalla comunicazione del testo da parte delle camere può rinviarlo chiedendo una nuova delibera sull'intero testo o su una parte dello stesso. La seconda delibera non può essere rifiutata (art. 10)[836].

La legge finanziaria

Come anticipato, sullo schema della procedura legislativa ordinaria si innesta la procedura prevista per le leggi finanziarie. Le leggi finanziarie[837] hanno ad oggetto l'organizzazione delle entrate e delle spese pubbliche e – ai fini dell'applicazione della legge organica 2001-692 del 1° agosto 2001 – si considerano leggi finanziarie: la legge di

[832] M. Calamo Specchia, *op.cit.*, pp. 66-67.
[833] *Ibid.*
[834] B. Chantebout, *op.cit.*, p. 519.
[835] M. Calamo Specchia, *op.cit.*, pp. 66-67.
[836] *Ibid.*
[837] *Ibid.*

finanza annuale e le leggi di rettifica di quest'ultima; la legge di regolamento[838]; le leggi previste dall'art. 45 (ovvero le leggi e i decreti che autorizzano il prelievo fiscale in caso di mancata approvazione della legge finanziaria entro il termine)[839]. La più importante legge finanziaria (la legge finanziaria annuale) è votata ogni anno a dicembre e contiene il bilancio per l'anno di esercizio che ha inizio dal primo gennaio successivo e l'equilibrio di bilancio e finanziario che risulta dalle spese e dalle entrate autorizzate (art. 1 legge organica 2001-692)[840]. Questa legge stabilisce la natura, l'ammontare e la destinazione delle entrate e delle spese pubbliche[841].

Per l'approvazione della legge finanziaria, la Costituzione francese prevede dei termini assai stringenti per l'esame parlamentare. Il progetto di legge – di iniziativa governativa – è presentato dinnanzi all'Assemblea Nazionale[842], che ha a disposizione 40 giorni per terminare l'esame, mentre soltanto 20 giorni sono concessi al Senato, che si trova in posizione di svantaggio. Nell'ipotesi di ritardo da parte dell'Assemblea Nazionale nella pronuncia sul testo, il testo è inviato al Senato ed il tempo per l'esame è ridotto a 15 giorni (Art. 47 co. 2). In caso di mancato accordo il Governo procede all'istituzione di una commissione mista paritetica e in caso di fallimento può – ai sensi dell'art. 45 – statuire che spetti all'Assemblea Nazionale la decisione definitiva sul testo. E' infine previsto un termine complessivo per l'espletamento dell'iter parlamentare di 70 giorni al termine del quale, se l'iter non è completato il Governo può agire mediante *ordonnances*[843] (art. 47 alinea 3).

In materia di leggi finanziarie e di leggi di finanziamento della sicurezza sociale il Governo può decidere di estromettere il Senato dalla procedura legislativa, attraverso l'impegno della propria responsabilità sul progetto. L'art. 49 – limitato dalla riforma costituzionale del 2008 alle sole leggi finanziarie e di finanziamento della sicurezza sociale – prevede che il Primo Ministro possa – previa autorizzazione del Consiglio dei Ministri – impegnare la responsabilità del Governo su un testo. In questo caso il testo è adottato salvo che non venga proposta e votata una mozione di censura[844].

Leggi di ratifica dei trattati internazionali

L'art. 53 della Const. elenca le tipologie di obbligazioni internazionali che necessitano di ratifica o autorizzazione parlamentare, con la specificazione che, nessun trattato che produca modifiche a disposizioni di natura legislativa possa entrare in vigore in assenza di un accordo con il Parlamento. Le leggi di ratifica o di autorizzazione sono adottate con la procedura legislativa ordinaria.

---

[838] *Ibid.*

[839] *Ibid.*

[840] P. Ardant, *op.cit.*, p. 111.

[841] Si veda a questo riguardo la pagina dedicata alla legge di finanza nel Glossario del sito "Vie publique", curato dalla *Direction de l'information Legal et Administratif*, www.vie-publique.fr

[842] I progetti di legge di finanza e di finanziamento della sicurezza sociale sono presentati in prima lettura alla Camera.

[843] G. Delle Donne, "Le procedure di bilancio tra equilibri delle forme di governo e ricerca della stabilità economica: una ricostruzione comparata delle esperienze francese e tedesca", in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2011, 2, pp. 474-475.

[844] Si veda *infra* par. 4.2.

Leggi organiche

Le leggi organiche, nella gerarchia delle fonti francese, rappresentano fonti di rango superiore alle leggi ordinarie[845], con carattere rinforzato da un duplice punto di vista, quello contenutistico (in quanto si tratta di leggi sull'organizzazione costituzionale) e quello procedurale[846].

Le leggi organiche – siano proposte o progetti – sono sottoposte al voto della prima assemblea che ne è investita decorsi almeno 15 giorni. In caso di disaccordo tra le due camere è possibile che l'Assemblea Nazionale sia chiamata a decidere in ultima lettura, ma a differenza della procedura legislativa ordinaria, è prevista per l'approvazione una maggioranza aggravata: la maggioranza assoluta dei membri (art. 46 Const.)[847].

Prima della promulgazione delle leggi organiche è prevista una pronuncia preventiva di costituzionalità da parte del *Conseil Constitutionnel*.

3.2.2. *Il bicameralismo paritario: la revisione costituzionale e le leggi organiche che riguardano il Senato*

Vi sono due tipologie di procedimento legislativo ove sono inibiti gli strumenti di risoluzione delle controversie che attribuiscono alla camera bassa un ruolo prevalente nelle dinamiche endoprocedimentali: quello di revisione costituzionale e quello di approvazione di leggi organiche in materia di organizzazione del Senato. Non ci concentreremo sulle seconde in quanto, salvo l'esclusione del *dernier mot*, questa non presenta alcuna peculiarità rispetto al già descritto procedimento di adozione delle leggi organiche.

Revisione costituzionale

L'iniziativa di revisione costituzionale appartiene a ciascuno dei membri delle due assemblee e al Presidente della Repubblica, su proposta del Primo Ministro. Analogamente alle proposte legislative ordinarie, si utilizzano due differenti denominazioni a seconda dell'organo che ha esercitato l'iniziativa, quando l'iniziativa è esercitata dal Capo dello Stato si parla di *projet*, quando è parlamentare di *proposition*.

Il progetto o la proposizione deve essere adottato da entrambe le camere in termini identici, senza la possibilità per il Governo di ricorrere a nessun meccanismo di razionalizzazione. Il progetto di revisione così approvato è sottoposto a referendum popolare.

Per i soli "progetti" (dunque di iniziativa del Capo di Stato) di revisione, il Capo di Stato può optare per un'altra procedura deliberativa. In questo caso il Parlamento è riunito in Congresso a Versailles. Le sedute del Parlamento in Congresso sono presiedute dal *Bureau* della sola Assemblea Nazionale. Perché il testo sia approvato con questa procedura – che consente di evitare il referendum approvativo – è necessaria una maggioranza qualificata di 3/5 dei voti espressi.

[845] Si rinvia infra parte II, a cura di I. Fusani, *Le fonti*, par. 2.2., pp. 189 e ss.
[846] M. Calamo Specchia, *op.cit.*, p. 68.
[847] Cfr. P. Ardant, *op.cit.*, pp. 110-111.

3.2.3. *Il bicameralismo imperfetto reversé (a favore del Sénat): le leggi sulle collettività territoriali*

I progetti e le proposizioni di legge che concernono le collettività territoriali sono – a seguito della revisione costituzionale del 2003 – depositati previamente al Senato per la prima lettura (art. 39 Const.). La priorità attribuita in questa materia al Senato non incide sulla procedura legislativa ordinaria e il Governo resta titolare di strumenti quali il voto bloccato e il *dernier mot*[848].

4. *I rapporti tra Senato e Governo*

4.1. *L'esclusione del Senato dal rapporto di fiducia*

In Francia la Camera alta risulta esclusa dal rapporto fiduciario che intercorre esclusivamente tra Assemblea nazionale e Governo. L'art. 49 infatti, prevede la possibilità per la sola Assemblea Nazionale di mettere in causa la responsabilità del Governo attraverso la votazione di una *motion de censure*[849]. La mozione di censura, promossa da 1/10 dei deputati, è posta in votazione decorse almeno 48 ore dalla presentazione. La mozione si ritiene approvata a maggioranza dei membri dell'assemblea.

E' prevista un'altra modalità attraverso cui si estrinseca il rapporto di fiducia tra Governo e Assemblea Nazionale, l'impegno del Governo su un testo davanti all'Assemblea. Il terzo comma dell'art. 49 prevede che il Primo Ministro possa – previa deliberazione del Consiglio dei Ministri – impegnare il Governo sull'adozione di un testo. In questa ipotesi il testo risulta adottato salvo sia proposta – nel termine di 24 ore – e approvata una mozione di sfiducia.

Per quanto concerne il Senato, questo – escluso dal rapporto fiduciario strettamente inteso – può essere chiamato dal Governo all'approvazione di una dichiarazione di politica generale. Questa procedura non ha grande rilievo in quanto nella pratica il Governo vi ha fatto ricorso molto di rado – soltanto 13 volte dal 1975 al 2013 – e sempre quando aveva la certezza di potere ottenere dal Senato l'approvazione[850]. Peraltro, la mancata approvazione di una dichiarazione di politica generale da parte del Senato non comporta l'obbligo per il Primo Ministro di rassegnare le dimissioni del Governo dinnanzi al Presidente della Repubblica, obbligo limitato alle ipotesi di approvazione di una mozione di sfiducia, respingimento del programma o dichiarazione di una politica generale del Governo da parte dell'Assemblea Nazionale (art. 50 Const.).

[848] R. Hanicotte, "Priorité au Sénat", in *Pouvoirs*, 111, 2004, pp. 159 e ss.

[849] La mozione di sfiducia è promossa da almeno 1/10 dei deputati. La mozione è posta in votazione non prima di 48 ore dopo la presentazione della stessa. La mozione è approvata a maggioranza dei componenti dell'Assemblea. Nel caso in cui la mozione di sfiducia non sia accolta, i firmatari non possono presentarne un'altra nella stessa sessione, salvo l'ipotesi in cui il Primo Ministro impegni la responsabilità del Governo su un testo (Art. 49 Costituzione).

[850] F. Marcelli, R. Tutinelli (a cura di), *Le Camere Alte in Europa e negli Stati Uniti*, Roma, Servizio Studi Senato, 2013, p. 192

4.2. *Potere di indirizzo e controllo.*

La riforma costituzionale del 2008 ha consacrato la funzione di controllo sul Governo da parte dal Parlamento[851], tanto da portare alcuni commentatori – che incrociavano questo elemento con la crisi della legge a la minore rilevanza del Parlamento nel procedimento legislativo – a parlare di un nuovo ruolo per il Parlamento francese[852]. Nell'ambito delle funzioni di indirizzo e controllo, camera alta e bassa hanno a disposizioni strumenti del tutto analoghi.

Gli strumenti di controllo a disposizione del Senato sono: le interrogazioni, le risoluzioni e le Commissioni d'inchiesta.

Le interrogazioni si distinguono in scritte e orali. Le interrogazioni scritte possono essere poste da qualsiasi senatore – o deputato – comunicando il testo al Presidente di assemblea, il quale lo notifica al Governo (artt. 74 alinea 1 RS e 135 alinea 3 RAN[853]). Le questioni scritte sono pubblicate in Gazzetta Ufficiale e le risposte dei Ministri devono egualmente essere pubblicate entro un mese dalla pubblicazione dell'interrogazione (art. 75, alinea 1 RS). I Ministri hanno la possibilità di non rispondere all'interrogazione, dichiarando per scritto che l'interesse pubblico gli impedisce di rispondere, è altresì possibile che i Ministri richiedano, seppure in via eccezionale, di avere un tempo supplementare – di massimo un mese – per potere raccogliere gli elementi necessari (art. 75 alinea 2 RS). Nel caso di mancata risposta alla questione, se l'autore lo richiede, l'interrogazione è convertita in interrogazione orale (Art. 75 alinea 3 RS).

Le interrogazioni orali si possono distinguere in due categorie: quelle con dibattito e quelle senza dibattito. Queste ultime sono funzionali a consentire l'instaurazione di un dialogo tra il senatore (o deputato) preponente e un Ministro, senza estensione del dialogo nei confronti del resto dell'assemblea[854]. Queste sono poste dal preponente rimettendo il testo al Presidente dell'assemblea che provvede a comunicare al Governo (Art. 76 alinea 1 RS). Le interrogazioni devono essere redatte sommariamente (Art. 76 alinea 2 RS) e possono essere rivolte ad un solo Ministro o al Primo Ministro, qualora concernano la politica generale del Governo (art. 76 alinea 2 RS). Alle interrogazioni orali è riservata dal regolamento del Senato la seduta del martedì. Sono iscritte all'ordine del giorno soltanto le questioni iscritte almeno 8 giorni prima. L'interrogante ha a disposizione tre minuti per sviluppare la sua questione e due minuti per rispondere al Governo (art. 77 RS). Le interrogazioni senza dibattito si concludono con la replica da parte del senatore proponente, ma su richiesta di 30 senatori – con constatazione della presenza per appello nominale – la questione può essere trasformata in interrogazione orale con dibattito.

Le interrogazioni orali con dibattito consentono di far seguire al dialogo tra interrogante e Ministro – o Primo Ministro per le politiche generali del Governo – un dibattito in assemblea. La procedura per presentare l'interrogazione è in tutto analoga a quella prevista per quelle senza dibattito, dunque il proponente presenta al Presidente del Senato la

[851] Si sostiene questo in quanto, non solo sono stati potenziati gli strumenti di controllo a disposizione del Parlamento, ma anche in quanto è stato introdotto nel testo costituzionale il principio secondo cui

[852] B. Pastore, *op.cit.*

[853] Come si può notare dai riferimenti normativi, la procedura per porre interrogazioni orali o scritte è predisposta dai regolamenti delle due camere.

[854] P. Ardant, *op.cit.*, pp. 746-747.

questione attraverso la redazione di un testo che produca sommariamente l'oggetto dell'interrogazione ed il Presidente provvede a comunicarla al Governo. Rispetto al procedimento visto per le interrogazioni senza dibattito, il Presidente provvede anche alla comunicazione del testo all'assemblea (art. 79 RS).

Tra le interrogazioni vi sono infine, quelle al Governo. Questa tipologia di interrogazioni non era prevista dalla Costituzione ed è stata introdotta nel 1974 per l'Assemblea Nazionale ed estesa al Senato nel 1982[855]. Rappresenta oggi, tra le interrogazioni quella cui si fa più spesso ricorso. Queste interrogazioni – a differenza di quelle orali – sono proposte nella stessa seduta in cui sono discusse e vertono dunque questioni di stretta attualità[856].

Occorre notare che all'Assemblea Nazionale sono state sperimentate – rispetto al Senato – ulteriori forme di interrogazione (le *questions cribles* e le *questions au ministre*), senza particolare successo.

I due rami del Parlamento possono votare risoluzioni. Questa possibilità – sviluppatasi finora nella prassi – è stata confermata dalla riforma costituzionale del 2008. Il legislatore costituzionale del 2008, pur costituzionalizzando questo strumento, lo ha sottoposto ad una forte limitazione al fine di evitare quella prassi che si era sviluppata nel corso della III e IV Repubblica di utilizzo delle risoluzioni al fine di ottenere l'effetto di far dimettere il Governo, senza sfiduciarlo attraverso la mozione. Si prevede infatti, che siano irricevibili e non possano essere iscritte all'ordine del giorno quelle risoluzioni che – a parere del Governo – siano di natura tale da mettere in discussione la sua responsabilità.

Ulteriore strumento di controllo è rappresentato dalle Commissioni d'inchiesta. Inizialmente previste da un' *ordonnance* del 1958, la loro presenza è stata consacrata con la riforma costituzionale del 2008. Le commissioni hanno il compito di raccogliere informazioni su fatti determinati, sulla gestione dei servizi pubblici o delle imprese nazionali oppure su questioni sociali (come, a titolo esemplificativo, l'immigrazione, gli orari di lavoro dei dipendenti, il futuro delle imprese siderurgiche[857]) per sottoporre le loro conclusioni all'assemblea che le ha istituite. Le commissioni sono istituite per volontà dei deputati o dei senatori con una risoluzione – proposta da uno dei membri e votata dall'assemblea – che contenga con precisione l'oggetto dell'inchiesta[858]. Le commissioni d'inchiesta godono di ampi poteri, tra i quali si annovera: la possibilità di convocare persone informate, che hanno l'obbligo di rispondere e quella di tenere audizioni sotto giuramento. I rapporti della Commissione sono pubblicati e possono dare luogo ad un dibattito in assemblea che può dare origine ad una raccomandazione o anche al deposito di una proposizione di legge.

5. *La nomina dei membri di alcuni organi costituzionali*

Il Senato in posizione di parità rispetto alla Camera, partecipa alla nomina dei membri di alcuni importanti organi costituzionali. In tutte queste ipotesi la nomina è sottratta – in virtù

[855] Ivi, p. 748.
[856] *Ibid.*
[857] Gli esempi riportati sono relativi a Commissioni che sono state storicamente istituite e sono stati ripresi dalla pagina web dedicata alle commissioni di inchiesta sul sito Vie publique a cura della *Direction per l'information Légale et Administratif*, www.vie-publique.fr
[858] P. Avril, *op.cit.*, pp. 173-175.

della spettanza alla sola Presidenza della camera o delle maggioranze previste per la nomina – alla partecipazione delle minoranze parlamentari.

Tra gli organi alla nomina dei cui membri partecipa il Senato, vi è in primo luogo il *Conseil Consitutionnel*[859], del quale il Presidente del Senato è chiamato a nominare tre dei nove membri (altri tre sono di nomina presidenziale e altri tre di nomina del Presidente dell'Assemblea Nazionale)[860]. Il Presidente del Senato è altresì chiamato a nominare due dei sei membri laici[861] del Consiglio superiore della magistratura competente per la magistratura giudicante[862] e due dei sei membri laici del Consiglio Superiore della magistratura competente per quella inquirente[863]. Al Presidente del Senato è anche affidata la nomina di tre dei nove membri – gli altri sei sono nominati da Presidente della Repubblica e Presidente dell'Assemblea Nazionale nel numero di tre per ciascuno – del Consiglio superiore dell'audiovisivo[864].

Il Senato partecipa all'elezione dei membri dell'*Haute Cour*[865], composta da 24 membri eletti in numero uguale da ciascuna delle due camere tra i rispettivi membri. Analogamente, partecipa in posizione paritaria rispetto alla Camera, all'elezione dei membri della *Cour de Justice de la République*[866], dei quali ne elegge, tra i suoi membri sei (altri sei sono eletti dall'Assemblea Nazionale e tre nominati tra magistrati).

6. *Il ruolo del Sénat nei rapporti con l'Unione Europea*

Per affrontare il tema dei rapporti tra Senato ed Unione europea occorre distinguere tra fase ascendente e discendente del diritto comunitario. Ci occuperemo in questo paragrafo di analizzare le modalità di partecipazione del parlamento (in generale) e del Senato (in

[859] *Ibid.*

[860] Fanno parte del Consiglio Costituzionale – con incarico a vita – anche gli ex Presidenti della Repubblica, ma questo non incide sugli equilibri dell'organo, in quanto dal 1962 gli ex Presidenti non hanno mai preso parte alle sedute del Consiglio.

[861] Il consiglio superiore della magistratura competente per la magistratura giudicante è presieduto dal primo Presidente della Corte di Cassazione e composto da cinque magistrati giudicanti, un magistrato inquirente, un consigliere di Stato, un avvocato e sei personalità qualificate che non appartengono né al parlamento, né all'ordine giudiziario, né all'ordine amministrativo. Tra questi ultimi sei membri (membri laici): due sono eletti dal Presidente della Repubblica, due dal Presidente dell'Assemblea Nazionale e due – appunto – dal Presidente del Senato.

[862] A seguito della riforma costituzionale del 2008 il Consiglio superiore della magistratura è stato diviso in due organi, uno competente per la magistratura giudicante e l'altro per la magistratura inquirente.

[863] Il consiglio superiore della magistratura competente per la magistratura inquirente è presieduto dal procuratore generale presso la corte di cassazione, e composto da cinque magistrati inquirenti, un magistrato giudicante, un consigliere di Stato, un avvocato e – analogamente a quello competente per la magistratura inquirente – da sei personalità che non appartengono né al parlamento, né all'ordine giudiziario, né a quello amministrativo. Di questi ultimi sei due sono nominati dal Presidente della Repubblica, due dal Presidente della Camera e due da quello del Senato.

[864] Il consiglio superiore dell'audiovisivo è un'autorità amministrativa indipendente chiamata – tra l'altro – a garantire l'indipendenza e l'imparzialità del servizio pubblico radiotelevisivo e a vigilare sulla qualità dei programmi trasmessi.

[865] L'*Haute Cour* è un tribunale speciale, competente a giudicare del reato di alto tradimento commesso dal Presidente della Repubblica. Il Presidente della Repubblica infatti– ai sensi dell'art. 68 – è irresponsabile degli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzione eccetto l'ipotesi di Alto tradimento. Il Capo dello stato è messo in stato d'accusa per alto tradimento dalle due Camere a maggioranza assoluta dei componenti con voto a scrutinio segreto.

[866] La *Cour de justice de la République* è il giudice competente a giudicare dei membri del governo per i crimini ed i delitti commessi nell'esercizio delle loro funzioni.

particolare) alle due fasi.

In primo luogo occorre notare che la Francia ha scelto di adottare, come gran parte dei paesi europei, uno specifico modello di partecipazione parlamentare alla fase ascendente: quello dell'istituzione di un apposito organismo, chiamato ad esaminare la normativa comunitaria[867]. Infatti, per garantire una partecipazione più proficua alla fase ascendente, il costituente del 2008[868] ha optato per l'istituzione di una *Commission des affaire européenne* in ciascuna delle due camere[869]. L'attività della Commissione per gli affari europei è un'attività di controllo sulla politica che l'esecutivo sceglie di adottare in sede europea, che segue il modello del *document based scrutiny*, ovvero del controllo fondato sui documenti comunitari[870]. Ai sensi dell'art. 88-4 Const. sono sottoposti all'Assemblea nazionale ed al Senato tutti gli atti legislativi europei e i disegni o proposte di atti dell'Unione, non appena trasmessi al Consiglio dell'UE. Per poter svolgere al meglio l'esame, la Commissione per gli affari europei del Senato svolge audizioni di Ministri, esponenti delle istituzioni europee e parlamentari europei[871]. La Commissione, al termine dell'esame può adottare *conclusions* (trasmesse al Governo), oppure una proposta di risoluzione[872]. La proposta di risoluzione viene inviata per l'approvazione alla commissione competente in materia[873].

La mera previsione della necessità di devolvere al Parlamento l'esame di tutti gli atti legislativi europei, non è di per sé sufficiente a garantire l'effettività della partecipazione del parlamento alla fase ascendente, ma nel corso degli anni sono stati introdotti degli strumenti, volti ad assicurare l'effettività dell'esame parlamentare. In primo luogo, è stata prevista la riserva di esame parlamentare, ovvero l'autorizzazione al Governo ad opporsi all'iscrizione di un atto all'ordine del giorno (del Consiglio dei Ministri UE) fino all'avvenuto esame parlamentare[874]. Oltre a questa previsione, ve n'è un'altra che consente al parlamento di prendere parte attivamente alla fase ascendente, ovvero la possibilità per il Governo di vincolare il proprio voto finale in sede europea ad una presa di posizione del Parlamento stesso[875].

Il Parlamento francese, partecipa alla fase ascendente anche attraverso la possibilità, prevista dal nuovo art. 88-6 della Costituzione di esprimere un parere motivato sulla conformità di un progetto europeo al principio di sussidiarietà.

---

[867] P. Gambale, "La partecipazione dei parlamenti nazionali alla fase "ascendente" del diritto comunitario: modelli stranieri e novità dell'ordinamento italiano", in *Amministrazione in cammino*, 2006, pp. 1-2.

[868] La scelta del Costituente del 2008 conferma la tradizione francese. Difatti, fino dal 1979 esiste in Francia un apposito organismo parlamentare competente per l'esame dei progetti normativi comunitari: la *Délégation pour les Communautes européenne*. Cfr. F. Bruno, *Stati membri ed Unione Europea. Il difficile cammino*, Giappichelli, Torino, 2012, pp. 93 e ss.

[869] L'istituzione di un'apposita commissione risponde principalmente a due finalità: a) garantire maggiore professionalità e specializzazione di coloro che si occupano di affari europei, così da rendere più efficace la partecipazione alla fase ascendente; b) mantenere una certa separazione tra affari interni ed europei.

Cfr. P. Gambale, *op.cit.*, pp. 1-2.

[870] P. Gambale, *op.cit.*, p. 2.

[871] F. Bruno, *op.cit.*, p. 131.

[872] L'art. 88-4 prevede una forma specifica di risoluzione in materia di proposte normative europee. Cfr. P. Avril e J. Gicquel, *op.cit*, pp. 263 e ss.

[873] La risoluzione è adottata definitivamente dalla commissione competente in materia, salvo che il Presidente del Senato, il presidente di un gruppo o quello di una commissione permanente, non richiedano la votazione in aula. Cfr. F. Bruno, *op.cit.*, p. 132.

[874] P. Gambale, *op.cit.*, p. 5.

[875] *Ibid.*

Per quanto concerne la fase discendente, occorre ricordare che l'attuazione delle norme dell'Unione, segue la medesima ripartizione di competenze tra legislatore ed esecutivo, prevista dall'art. 34 Costituzione. Peraltro, anche nelle materie di *domaine de loi*, è assai frequente che sia delegato il Governo all'adozione di *ordonnances*[876], dunque la partecipazione parlamentare è assai limitata.

V. La Resa Del Bicameralismo.

di *Brando Mazzolai*

SOMMARIO: 1. Il Senato francese, "*une anomalie de la démocratie*"? – 2. Il Senato della V[a] Repubblica e le principali modifiche costituzionali intervenute: "*le bicamérisme à la française*" – 3. Il ruolo del Senato francese dopo la riforma costituzionale del 2008. L'attività del Senato in cifre. – 4. Decentralizzazione autonomistica e assetto del bicameralismo: quale alternanza possibile? – 5. Le prospettive di riforma del Senato, un dibattito sempre aperto.

1. *Il Senato francese, "une anomalie de la démocratie"?*

Premessa

Nel corso della V[a] Repubblica numerose sono state le personalità politiche di destra e di sinistra che, interrogate sul Senato, ne hanno chiesto la modifica o addirittura la soppressione. Come vedremo questo atteggiamento di forte critica verso la Camera alta del Parlamento, ha sempre caratterizzato la discussione politica in Francia e ha costantemente costituito oggetto di riflessione da parte della stessa dottrina, tesa a reclamare la necessità di un suo riequilibrio istituzionale.

L'espressione "anomalia democratica" era stata usata dal Primo ministro francese Lionel Jospin per definire il Senato, in un articolo apparso il 21 aprile del 1998 sul quotidiano francese *Le Monde*. L'intervista affrontava le future scelte economiche e sociali che avrebbe dovuto prendere il nuovo Esecutivo, nell'attesa delle riforme istituzionali considerate prioritarie secondo il quadro di bilancio previsto per l'anno successivo[877].

Eletto da poco nel primo governo di coabitazione sotto la presidenza di Jacques Chirac, il governo guidato da Jospin doveva riuscire a convivere con un Presidente della Repubblica e un Senato a lui politicamente avverso, perché espressione di un diverso partito[878].

Fin dall'inizio della legislatura, Jospin aveva criticato la composizione del Senato, proponendone una modifica del sistema di elezione dei suoi membri in senso proporzionale[879]. In questo modo si cercava di assicurare una più equilibrata rappresentatività tra le

[876] *Ibid.*

[877] Significativo il passaggio dell'intervista in cui Jospin affermava in proposito: *"Si on y réfléchit bien, et sans passion, une chambre comme le Sénat avec autant de pouvoirs, où l'alternance n'est jamais possible, qui n'est pas élue au suffrage universel direct et qui n'a même pas la caractéristique d'être une chambre fédérale - puisque nous sommes un Etat unitaire -, c'est une anomalie parmi les démocraties. Je la perçois connue une survivance des chambres hautes conservatrices",* in *Le Monde* 21 aprile 1998.

[878] Leader di una coalizione di sinistra a maggioranza del Partito Socialista, Lionel Jospin fu nominato Primo Ministro nel 1997 dal Presidente Jacques Chirac, a sua volta eletto nel 1995 come candidato della coalizione di centrodestra di ispirazione gollista "*Rassemblement pour la République*".

[879] Nel 2000 durante il primo governo Jospin, c'era stato un tentativo di riforma del modo di elezione senatoriale,

zone urbane e quella dei piccoli comuni rurali scarsamente popolati, ma notoriamente espressione dei partiti più conservatori. Nella stessa intervista a *Le Monde* dichiarava in proposito: *"Un'assemblea che non conosce l'alternanza, costituisce un problema di principio, e ciascuno di noi sa che la riforma in progetto non cambierà di certo questa anomalia, ma cercherà di correggerla per quello che sarà possibile."*[880] Chiaramente il primo obiettivo dell'esecutivo presieduto da Jospin era quello di risolvere l'impasse della fase legislativa, caratterizzata da una Camera alta di segno opposto, che alleandosi direttamente con la Presidenza della Repubblica poneva un grave ostacolo alle proposte del governo.

Così nel 1999 davanti al "*bureau du Senat"*, Lionel Jospin annunciava un progetto di legge sulla riforma della modalità di elezione senatoriale, che fissava in maniera uniforme il criterio di rappresentanza delle collettività territoriali, prevedendo di attribuire a ciascun comune un numero di delegati stabilito in base alla popolazione e in ragione di un delegato ogni 300 abitanti. Con questo nuovo sistema si cercava di riequilibrare la sproporzione esistente fra le zone urbane e gli ampi spazi rurali scarsamente popolati, ma eccessivamente rappresentati nella composizione dei collegi elettorali.

La legge ordinaria però, impugnata da sessanta senatori, era stata in parte censurata dal Consiglio Costituzionale[881], ravvisandone un travisamento della Carta del '58. Secondo l'interpretazione dei giudici costituzionali, infatti, l'art. 24 della Costituzione poneva l'esigenza secondo cui il Senato, essendo espressione delle collettività territoriali, fosse eletto da un corpo elettorale quanto più rappresentativo delle diverse comunità locali[882].

Nonostante ciò i giudici, decidevano di salvare la parte della legge che ampliava la soglia di applicazione del sistema proporzionale per i dipartimenti che esprimevano almeno tre senatori.

Il resto del progetto di riforma a quel punto, fu così abbandonato, facendo però della decisione della Consiglio Costituzionale, una cornice di principi che ancora oggi restano vincolanti per qualsiasi progetto di revisione.

Vale a questo punto ricordare come già lo stesso De Gaulle, criticando l'eccessivo potere del Senato riconosciuto in Costituzione, amasse ripetere: *"S'il y a eu une erreur dans la Constitution de 1958, c'est bien celle-là: de créer un corps contre lequel on ne peut rien*[883]".

Padre nobile della V[a] Repubblica, fu lui stesso a sottoporre a referendum nel 1969

---

con una norma che fissava in maniera uniforme il criterio di rappresentanza delle collettività territoriali prevedendo un delegato ogni 300 abitanti.

[880] In un altro passaggio dell'intervista rilasciata al giornalista di *Le Monde*, Lionel Jospin rifletteva su un nuovo sistema elettivo senatoriale avanzando la proposta di allargare il metodo proporzionale a tutti i dipartimenti prevedendo tre o quattro seggi, secondo i voti presi in relazione al numero degli abitanti di ogni circoscrizione.

[881] Si trattava della decisione del 6 luglio n. 431/ 2000.

[882] La decisione della Corte aveva inoltre precisato che la rappresentanza dei comuni dovesse rifettere la loro diversità, e per rispettare il principio costituzionale d'eguaglianza posto dall'art.3 Cost., la rappresentanza di ciascuna categoria delle collettività territoriali doveva tenere conto della popolazione residente.

[883] La citazione completa è tratta dal libro di Paul Allies in "*Le sénat: un insupportable archaisme*" ed. Mediapart 2008 p. 32: *"Le Sénat a un privilège exorbitant et imparable, celui de tout bloquer. Le gouvernement n'a pas ce pouvoir puisqu'il peut être renversé par l'Assemblée ; le président de la République ne l'a pas puisqu'il est tributaire du gouvernement lui-même tributaire de l'Assemblée ; l'Assemblée ne l'a pas puisqu'elle peut être dissoute. Seul le Sénat aurait la possibilité d'être contre tout sans qu'on puisse rien contre lui. S'il y a eu une erreur dans la Constitution de 1958, c'est bien celle-là: de créer un corps contre lequel on ne peut rien, alors qu'on peut quelque chose contre tous les autres."*

nell'ambito di un nuovo e ambizioso regionalismo, la riforma del Senato, istituzione a lui politicamente ostile perché in opposizione ai suoi progetti di riforma costituzionale.

Riemergeva così prepotentemente la concezione gollista dell'organo parlamentare, già tratteggiata nel discorso pronunciato a Bayeux il 16 giugno del 1946[884].

Durante la presidenza di De Gaulle, il Senato si era trasformato in un luogo di opposizione alle sue proposte di riforma delle istituzioni. Fu infatti in seguito alla vittoria referendaria del 1962 con la quale si decise per l'elezione diretta del Presidente della Repubblica, che le elezioni legislative registravano una forte maggioranza governativa all'Assemblea nazionale e questo faceva pensare che ormai, una seconda Camera, sarebbe risultata inutile ostacolo alla stabilità e governabilità del paese. Iniziava quindi un periodo di isolamento dell'attività legislativa del Senato che assisteva in disparte alla fase di iniziativa dei progetti di legge proposti dal Governo e accolti dall'Assemblea nazionale[885]. Il sistema di raccordo dei due organi era legittimato dalle prerogative riconosciute in Costituzione: si faceva frequentissimo ricorso alla commissione mista paritetica prevista all'art. 45 Cost, lasciando l'ultima parola (cd. *"dernier mot"*) ai deputati, oppure grazie al voto bloccato si prevedeva un'unica votazione finale di un progetto di legge presentato dal Governo, senza possibilità di emendarlo. Il Senato era ormai considerato da De Gaulle un corpo estraneo dal disegno costituzionale da lui stesso predisposto.

Nell'ottica politica goullista il sistema istituzionale francese si doveva riformare in prospettiva di un nuovo monocameralismo, prevedendo un forte accentramento dei poteri verso l'esecutivo, in rapporto di fiducia con una sola camera – l'Assemblea Nazionale - rappresentativa della nazione, legittimata in quanto espressione diretta della volontà popolare.

Per questo motivo De Gaulle nel 1969 decise di eliminarlo: il progetto sottoposto a referendum popolare, prevedeva di trasformare la Camera alta in un semplice organo consultivo e di riflessione che non avrebbe avuto poteri di iniziativa legislativa o di controllo, dove i nuovi senatori avrebbero in gran parte rappresentato gli interessi economici, sociali e culturali del paese[886].

Nonostante il forte valore simbolico con cui il generale De Gaulle aveva caricato l'esito del referendum, considerato come un giudizio definitivo sulla sua figura istituzionale, banco di prova della sua popolarità, il 27 aprile del 1969 il 53% dei francesi votò contro quella proposta di riforma, decretandone nei fatti la fine dell'esperienza politica. Il giorno successivo preso atto dei risultati del referendum, lui stesso con un comunicato di poche parole, annunciò le proprie irrevocabili dimissioni. Così, con un preciso segno di "nemesi storica"[887], secondo quanto previsto dal dettato costituzionale del '58, la Presidenza della

[884] Il generale De Gaulle, quale nuovo capo del governo, scelse di intervenire ed esporre il proprio progetto costituzionale in un luogo e in una data particolarmente simbolici, perché celebrativi del secondo anniversario della liberazione di Bayeux dopo lo sbarco in Normandia. Il suo discorso era incentrato sulla necessaria separazione dei poteri, l'esistenza di un'assemblea parlamentare sottoposta all'iniziativa di un forte esecutivo, incarnato dalla figura di un Presidente della Repubblica posto al di sopra delle parti e irresponsabile di fronte all'Assemblea.

[885] Nel 1969 a fronte di 70 progetti di legge di origine governativa depositati in Assemblea, solamente uno fu depositato per la discussione al Senato. In definitiva il Governo aveva affidato al Senato solamente l'1,4% dei suoi provvedimenti.

[886] Il senato avrebbe inoltre perso il suo carattere di assemblea parlamentare integralmente elettiva, in quanto con metodo selettivo indiretto si prevedeva la sua fusione con il Consiglio economico e sociale.

[887] Nel progetto di riforma che De Gaulle sottopose al corpo elettorale il 27 aprile 1969, l'art 49 modificante

Repubblica fu affidata *ad interim,* in attesa di nuove elezioni al Presidente del Senato, carica allora ricoperta da Alain Poher.[888]

Il generale De Gaulle all'età di ottanta anni uscirà dalla scena politica, non avendo ormai più la possibilità di combattere contro l'ostruzionismo di una Camera a lui avversa e da lui fortemente criticata. Dall'altro lato però il ruolo del Senato si appresterà a essere profondamente rafforzato, riuscendo così ad assicurarsi un posto di rilievo nelle istituzioni della V[a] Repubblica, verso il riconoscimento di un'autonomia che da allora in poi servirà da monito per i futuri tentativi di riforma.

2. Il Senato della V[a] Repubblica e le principali modifiche costituzionali intervenute:"le bicamérisme à la française"

Fin dalla sua istituzione, il Senato francese è stato terreno di acceso scontro politico. Dalle Costituzioni rivoluzionarie ad oggi si è sempre cercato di metterne in discussione la sua legittimazione, considerata avulsa al sistema istituzionale del momento.

La Francia, infatti, ha sempre conosciuto un atteggiamento di perenne riflessione critica delle proprie istituzioni. Tale fenomeno, meglio conosciuto come "*révisionnité"* alla francese, si estrinseca nella volontà dei governanti di inaugurare sempre nuove fasi costituenti. La necessità di *"reparlamentariser"* la Quinta Repubblica, nel tentativo di attenuare le caratteristiche talvolta deformanti della razionalizzazione operata dal costituente nel 1958, costituisce in Francia una questione antica, una *"tendence pérenne"* quanto lo stesso regime inaugurato dal generale De Gaulle[889].

Occorre premettere che l'attuale struttura del Senato è il risultato d'importanti modifiche riguardanti la sua composizione e durata, che sono state apportate a seguito di un processo legislativo ordinario e aggravato, spesso non costituzionale. Inoltre, durante tutto il lungo arco temporale di vita della Quinta Repubblica, sono stati sicuramente più i progetti di riforma presentati dalle varie parti politiche, rispetto alle revisioni che si sono poi effettivamente attuate.

Così dopo il fallito tentativo di riforma del Presidente De Gaulle e la parziale censura del Consiglio Costituzionale sulla proposta del Governo Jospin, se si escludono i semplici adattamenti amministrativi, resi necessari per la creazione di nuovi dipartimenti e le variazioni statutarie per i cittadini d'oltre-mare, dobbiamo aspettare oltre trenta anni per vedere approvare nuove e importanti modifiche rispetto alla composizione ed elezione del Senato.

È durante il secondo mandato Presidenziale guidato da Jacques Chirac che si assiste al primo e più rilevante intervento normativo, segnato dalla promulgazione della legge organica n.696 del 30 luglio 2003, grazie a una proposta di origine senatoriale.

Questo progetto si inserisce nel solco tracciato dalla legge costituzionale del marzo dello

---

l'art.7 della Cost., prevedeva che sia nel caso di vacanza della carica di Presidente della Repubblica che di suo impedimento, il supplente non fosse più il Presidente del Senato, bensì il Primo Ministro.

[888] Alain Poher, in qualità di Presidente del Senato supplisce alla vacanza della Presidenza della Repubblica in due occasioni: dal 29 aprile al 20 giugno 1969 quando Charles de Gaulle perché battuto al referendum, e dal 2 aprile al 28 maggio 1974 allorché Georges Pompidou muore improvvisamente. Ad oggi, sono gli unici casi di supplenza ad interim al vertice delle istituzioni della storia della Quinta Repubblica.

[889] In tal senso *v.* J. GIQUEL, *La reparlementarisation: une perspective d'évolution, in Pouvoirs* n. 126/2008 p. 47.

stesso anno, relativa alla nuova organizzazione decentralizzata della Repubblica, che aveva avuto il compito di ristabilire una più effettiva corrispondenza tra circoscrizioni elettorali e la reale consistenza demografica[890].

La proposta senatoriale si sviluppa in ottemperanza alla decisione del Consiglio Costituzionale n. 2000-431 secondo la quale il legislatore avrebbe dovuto modificare la ripartizione dei seggi per migliorare la rappresentatività istituzionale delle collettività territoriali. Ebbene la legge organica del 30 luglio prevede il rialzamento della soglia di applicazione dello scrutinio proporzionale ai dipartimenti espressione di almeno quattro senatori, limitando in parte gli effetti correttivi previsti dalla precedente legge ordinaria n.2000/ 431 voluta dal governo Jospin.

Inoltre si stabilisce la riduzione del mandato dei senatori, passato da nove a sei anni, al fine di inserire il Senato nella periodicità elettorale propria delle elezioni democratiche contemporanee e per armonizzarne il corso con quello dei mandati locali. Per questa stessa logica il rinnovo di metà dei suoi membri ogni tre anni, si allinea con quello delle elezioni municipali, in modo da concentrare le due convocazioni in un'unica tornata elettorale. Si approva infine l'abbassamento dell'età richiesta per l'elettorato passivo dei senatori, passando da 35 a 30 anni come già previsto per l'elezione di altre cariche istituzionali.

Dopo la promulgazione di questa legge organica, l'azione riformatrice del Governo sul Senato si è sostanzialmente fermata fino all'elezione presidenziale di Nicolas Sarkozy del 2007, che ha dato un forte impulso ad una nuova e significativa fase costituente.

Il progetto di riforma è stato elaborato da un gruppo di esperti nominati direttamente dal Presidente, denominato *Comité Balladur*[891], con il compito di riflettere e proporre modifiche alla Costituzione della V[a] Repubblica. La forma di governo semi-presidenziale del '58 era considerata un sistema ormai in difficoltà nel declinare le caratteristiche proprie del parlamentarismo: la stessa instabilità politica creata dalla conflittualità delle sue istituzioni, accentuata nei periodi di coabitazione, aveva dimostrato come fosse necessario ripensare ad un modello capace di sorreggere esecutivi forti e allo stesso tempo sottoposti al principio di responsabilità parlamentare[892].

La nuova Commissione si è mossa su tre direzioni: il rafforzamento dei poteri del Parlamento, l'inquadramento delle prerogative dell'Esecutivo (attraverso un nuovo rapporto tra il Presidente della Repubblica e il Primo Ministro) e l'implementazione delle garanzie dei diritti dei cittadini. I risultati della Commissione pubblicati in 77 proposizioni, hanno poi rappresentato il punto di partenza per la riforma costituzionale del 2008 che ha visto la modifica di ben 33 articoli del testo costituzionale.

Il Governo seguendo le indicazioni del Comitato Balladur, ha tentato di introdurre nel corso del dibattito parlamentare due rilevanti suggerimenti di modifica della Camera alta, che avrebbero inciso profondamente sulla sua composizione e sulle sue funzioni, favorendo

---

[890] La precedente riforma dell'elezione senatoriale risaliva al 1976 e si fondava sul censimento del 1975; evidente era dunque la necessità di ristabilire un'effettiva corrispondenza tra circoscrizioni elettorali e consistenza demografica.

[891] Eduard Balladur importante uomo politico e delle istituzioni francesi, già Consigliere di Stato e Primo ministro, guidava su nomina Presidenziale, il gruppo di ricerca e riflessione: "*Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions*" meglio conosciuto con il nome di "*Comité* Balladur".

[892] In questo senso si rilegga l'intevento di Enzo Cheli, "La riforma della Costituzione in Francia" tenuto a Roma il 19 novembre 2008 e consultabile sul sito http://www.astrid-online.it/Dossier--R2/La-riforma.pdf.

un rafforzamento delle prerogative del potere esecutivo.

La prima proposta riguardava uno dei punti più spinosi e dibattuti della riforma e cioè il nuovo modo di scrutinio dei senatori, da sempre criticato perché strumento di conservazione del potere in quanto distorsivo della rappresentanza.

Nel progetto governativo presentato il 23 aprile 2008 si prevedeva l'inserimento di un nuovo comma nell'art. 24 Cost.: *"Esso* (il Senato) *assicura la rappresentanza delle collettività territoriali della Repubblica tenendo conto della loro popolazione".* Con tale indicazione si voleva consentire che la composizione del collegio elettorale dei senatori, fosse una volta per tutte riequilibrata in termini demografici, realizzando così una più equa rappresentanza in senso proporzionale di tutte le comunità locali. Ma se l'Assemblea Nazionale, aveva dato il proprio consenso sul punto, i problemi sorgevano di fronte al Senato, dove la stessa maggioranza di governo manifestava una ferma opposizione all'introduzione del testo costituzionale di qualsiasi cambiamento al modo di scrutinio dei senatori, ritenuto già sufficientemente rappresentativo[893].

Si è assistito, infatti, ad un vero e proprio scontro tra le forze politiche di governo e opposizione che nell'occasione hanno invertito paradossalmente le proprie posizioni di appartenenza: hanno prevalso a favore del voto contrario i senatori di destra appartenenti allo stesso partito del Presidente (UMP) promotore della riforma, contro il gruppo dei partiti di sinistra favorevoli al cambiamento[894]. Di fronte all'impossibilità di trovare un compromesso, è stato quindi adottato il testo imposto dal Senato, eliminando qualsiasi riferimento in senso proporzionalistico della popolazione nelle comunità locali e riportando il dettato costituzionale dell'art. 24 alla formulazione originaria del 1958.

L'altra proposta bocciata in sede di discussione parlamentare, riguardava il tentativo di privare il Senato del suo potere di "veto" in materia di revisioni costituzionali previsto al quarto coma dell'art.89 nella Costituzione del '58. Per eliminare l'equilibrio di intervento in tema di modifiche costituzionali con l'Assemblea Nazionale, il progetto del Governo proponeva la possibilità di superare il voto contrario affidando la votazione ad una sola delle due Assemblee, consentendo poi al Presidente di sottoporre a referendum *"il testo adottato con maggioranza dei tre quinti dei voti"* all'altra camera.[895] L'elezione indiretta del Senato e la mancanza di un suo collegamento diretto con i cittadini era interpretato ancora una volta per criticare il suo deficit democratico e di conseguenza negare la sua legittimazione nel determinare le scelte di politica costituzionale. "Lo scopo dichiarato di tale iniziativa era quello di democratizzare la procedura di revisione costituzionale, ma era chiaro che le reali motivazioni erano da ricercarsi nelle critiche espresse da più parti a questo proposito.

Naturalmente la maggioranza dei tre quinti, in quanto qualificata, poteva sembrare sufficientemente garantista, in realtà la norma nascondeva la volontà di superare un'eventuale ostilità senatoriale, dato che nella seconda Camera si sono manifestate negli anni maggio-

[893] Sul punto si veda la precisa analisi riportata in R. BIAGI, *La Costituzione francese fra continuità e innovazione*, Giappichelli, anno 2010.

[894] L'episodio è stato riportato da Jean-Pier Bel, Presidente del gruppo socialista a Senato, in un articolo pubblicato da *Le Monde, il 19 giugno del 2008.*

[895] L'art. 89 quarto comma del progetto Balladur disponeva: "Quando il progetto o la proposta di revisione non è stata votata in termini identici dopo due letture in ciascuna assemblea, il Presidente della Repubblica può sottoporre a referendum il testo adottato con la maggioranza dei tre quinti dei voti espressi da l'una o l'altra delle assemblee".

ranze non sempre schierate con il governo in carica"[896].

Nonostante che anche questa proposta fosse stata presentata nella relazione della Commissione, il Primo ministro Fillon decideva di non inserirla all'interno del progetto governativo da discutere in Assemblea. Era evidente come ancora una volta nella storia costituzionale francese, la forza dimostrata dal Senato suggerisse una grande prudenza nella valutazione politica sul suo ruolo assunto dopo cinquant'anni di prassi repubblicana.

3. *Il ruolo del Senato francese dopo la riforma costituzionale del 2008. L'attività del Senato in cifre.*

La revisione costituzionale del luglio 2008 fortemente voluta dal Presidente Sarkozy si è innestata lungo un processo di cambiamento già avviato nel 2003, che ha visto il Parlamento al centro della discussione politica. Come già sottolineato, il progetto di riforma si poneva dunque l'obiettivo di un rafforzamento e di una razionalizzazione dell'attività delle due camere, attraverso una serie di misure riguardanti essenzialmente tre settori: la riqualificazione della funzione legislativa, il rafforzamento degli strumenti di indirizzo e controllo e la programmazione dei lavori. Si trattava di tre aspetti della riforma strettamente correlati, ad iniziare dalla declaratoria delle funzioni del Parlamento, che sono state poi solennemente espresse nel nuovo primo comma dell'art. 24 Cost. con queste parole: *"Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques. Il comprend l'Assemblée nationale et le Sénat."*

Il Senato e l'Assemblea Nazionale posti sullo stesso livello nell'ordinamento costituzionale francese, oltre a esercitare l'attività legislativa, divengono espressamente titolari nel loro insieme di altre due funzioni e cioè quella di controllare il Governo e quella di valutarne le politiche pubbliche. "Sono tre funzioni fondamentali, che nella logica del testo sono destinate ad innestarsi circolarmente una sull'altra in un complessivo disegno volto a riportare in Parlamento il baricentro dell'istruttoria politica della decisione legislativa"[897].

Ebbene per apprezzare effettivamente quale sia stato l'impatto della riforma costituzionale riguardo al funzionamento del Senato nell'assetto bicamerale, è interessante analizzare e considerare i numeri e le statistiche, relative alla sua attività che dimostrano, forse nella maniera più chiara, il livello di integrazione raggiunto oggi all'interno del tessuto istituzionale francese[898].

La definizione di tale rapporto è ancora più eloquente in considerazione del fatto che oggi il Senato è espressione di una posizione politica di minoranza rispetto al *"fait majoritaire*" costituito dal blocco di maggioranza socialista rappresentato dal Presidente della Repubblica Hollande e dall'Assemblea Nazionale guidata dal Primo Ministro Manuel Valls. Se si considerano le percentuali relative agli emendamenti proposti dal Senato e ripresi dall'Assemblea Nazionale, i risultati sono significativi. Infatti, quando vi è corrispondenza tra la le due Camere, più del 90% degli emendamenti senatoriali sono ripresi dai deputati dell'Assemblea Nazionale (fino al 94% nel 2008 – 2009). Al contrario,

[896] R. BIAGI, *La Costituzione francese tra continuità e innovazione*, cit., pag. 90.

[897] G. RIZZONI. *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa*, il Mulino, Bologna, 2012. p. 183.

[898] Le informazioni che riguardano l'attività del Senato, sono state raccolte dall'analisi delle tabelle e resoconti elaborate dalla "*Direction Géneral des Missions Institutionnelles*" e pubblicati su internet nella pagina istituzionale del *Sénat:* http://www.senat.fr/plateau/tableaux_bord/.

quando la maggioranza del Senato non corrisponde a quella del Governo, le percentuali di adozione degli emendamenti cadono al di sotto del 50% fino al 40%, nel periodo 2012 – 2013. Queste cifre, dimostrano come l'attività del Senato vari a seconda delle maggioranze politiche del momento, ma evidenziano anche il ruolo centrale che assume nella fase legislativa in rapporto all'Assemblea Nazionale.

Quindi se restringiamo l'analisi dell'attività del Senato prendendo in considerazione i dati più recenti relativi al biennio 2014-2015 di attività legislativa del Parlamento i numeri risultano un'evidente prova della collaborazione e del funzionamento tra le due camere secondo la dinamica del bicameralismo *"à la française"*.

I provvedimenti normativi approvati dal Parlamento sono stati 43 di cui 29 sono stati adottati attraverso l'utilizzo della *navette,* secondo la regola prevista dall'ordinario procedimento legislativo del voto identico da parte delle due assemblee. Mentre gli altri 7 provvedimenti sono stati votati a seguito del compromesso trovato tra le componenti politiche all'interno della Commissione mista paritetica convocata dal Primo ministro ai sensi dell'art. 45 secondo comma Cost. Infine soltanto per gli ultimi 7 provvedimenti si è richiesto l'intervento del Governo che ha investito della questione la sola Assemblea Nazionale che a sua volta ha espresso definitivamente il suo voto ("*dernier mot*") favorevole sul testo elaborato dalla Commissione mista paritetica.

Se si analizzano le statistiche della sessione parlamentare – nel periodo successivo alla riforma del 2008 – in merito alle proposizioni di legge, si può leggere un notevole incremento dell'iniziativa del Senato: a fronte di 88 proposizioni presentate nel 2007-2008 si passa al picco più alto nella storia della V[a] Repubblica con 193 proposte di legge senatoriali nell'anno 2011- 2012, per poi arrivare a 124 nel 2013- 2014.

Nello stesso periodo 2012-2013, su 31 progetti di legge del Governo, 17 sono stati depositati in prima lettura al Senato (il 54,8%), mentre sono state presentate 44 proposizioni di legge di origine senatoriale, elemento che dimostra l'interesse suscitato dalle iniziative dei senatori francesi.

Spesso poi l'importante funzione di impulso e collaborazione del Senato nella fase legislativa, viene interrotta dal ricorso da parte del Governo alle dichiarazioni di urgenza e alle procedure accelerate che obbligano a tagliare i tempi parlamentari della *navette*, creando tensioni all'interno della Camera alta, privata della possibilità di far adottare i suoi emendamenti. Negli ultimi anni, causa l'instabilità politica e la grave crisi finanziaria, il ricorso a questa procedura è cresciuto notevolmente rispetto al numero totale di leggi adottate[899], in ragione dei numerosi provvedimenti di politica economico – finanziaria imposti dal Governo per una rapida applicazione.

Infine la seconda direzione entro la quale si è mossa la riforma nell'ottica di una rivalutazione del Parlamento, è stata quella di accrescere l'attività di controllo delle due camere sia sull'attività del Governo che delle sue politiche pubbliche ai sensi dell'art. 24 Cost[900]. È il caso per esempio di ricordare il nuovo testo dell'art.13 Cost. che sottopone le

[899] In merito ai tassi di applicazione delle dichiarazioni di urgenza e procedure accelerate, è possibile leggere le tabelle riassuntive che si trovano a pagina 10 del documento pdf sul sito ufficiale del Senato francese: http://www.senat.fr/plateau/tableaux_bord/

[900] Sebbene la dottrina abbia in un primo momento espresso delle perplessità in merito alla genericità dell'espressione, ad oggi la norma è divenuta la cornice ideale entro la quale le assemblee sono chiamate a definire attraverso l'istituzione di Commissioni permanenti una valutazione delle politiche pubbliche.

nomine di competenza del Presidente della Repubblica al previo parere delle commissioni parlamentari competenti e attribuisce ad una legge organica il compito di individuare le nomine interessate da questa procedura in relazione "alla loro importanza per la garanzia dei diritti e delle libertà o per la vita economica e sociale della nazione"; le nomine del Presidente sulla base di questi criteri, non diventano effettive se la somma dei voti contrari espressi in ciascuna commissione rappresenti almeno tre quinti dei voti espressi nell'ambito delle due commissioni.

Il Senato da parte sua esercita un ampio monitoraggio, sia durante specifiche sedute pubbliche, sia in modo permanente all'interno delle commissioni. Sono molteplici le forme di verifica attivabili dai senatori tra cui: le commissioni d'inchiesta e le missioni comuni di informazione[901] che permettono di studiare e approfondire un argomento, proponendo modifiche; si prevedono poi sette delegazioni senatoriali incaricate di seguire l'attività di particolari settori sociali e economici (quali quelli che riguardano la decentralizzazione, i diritti, l'industria, l'informazione); per il controllo sul bilancio, è previsto che i membri della Commissione finanze e affari sociali, possano muoversi all'interno delle varie commissioni esercitando un controllo diffuso (*"sur pièces et sur place")* sulle proposte di legge. Inoltre si prevede la possibilità di interrogare sia oralmente che attraverso questioni scritte i rappresentanti del Governo in merito a questioni di attualità politica[902].

Infine sul delicato settore dei poteri che riguardano gli interventi militari all'estero, l'art. 35 Cost. prevede l'obbligo per il Governo di informare il Parlamento che, nei casi in cui gli interventi eccedano la durata di quattro mesi, deve dare un'espressa autorizzazione al riguardo.

Così da quanto suesposto, sembra possibile affermare che il Senato a seguito della riforma del 2008, stia ricoprendo un'importante funzione di rafforzamento e radicamento del Parlamento nel sistema francese. Il suo lavoro si è svolto in maniera costante nel tempo, sia tenendo allo sviluppo della funzione legislativa, che al suo controllo e questo è potuto avvenire in un contesto di grande autonomia e indipendenza proprio in virtù delle particolari caratteristiche riconosciute dalla riforma del 2008.

5. *Decentralizzazione autonomistica e assetto del bicameralismo: quale alternanza possibile?*

Con la fine dell'era Sarkozy caratterizzata da un forte accentramento dei poteri al vertice dello Stato, la nuova presidenza socialista inaugurata con l'elezione di François Hollande, ha riportato al centro della discussione politica il tema sempre attuale della modalità di elezione senatoriale. Al pari dei suoi predecessori il Presidente Hollande ha istituito con decreto del 16 luglio 2012, la "Commissione per il rinnovamento e la deontologia della vita pubblica"[903], presieduta dall'ex primo ministro socialista Lionel Jospin e composta da

[901] Cfr. il nuovo art. 51- 2 Cost.

[902] Un giovedì su due i senatori interrogano oralmente i ministri e con la stessa cadenza è dedicata una seduta a questioni relative su temi specifici. Mentre per quanto riguarda le questioni orali, vengono poste in seduta pubblica il martedì mattina due volte al mese.

[903] *Cfr., comité consultatif pour une révision de la constitution presieduto da Georges Vedel nel 1993; commission de réflexion sur la justice presieduta da Pierre Truche nel 1997; commission de réflexion sur le statut pénal du president de la république presieduta da Pierre Avril nel 2002; comité de réflexion et de proposition sur la*

magistrati, professori universitari e alti funzionari[904].

La commissione, il 9 novembre 2012, al termine dei propri lavori, ha elaborato un rapporto intitolato *"Pour un renouveau démocratique"* contenente 35 proposte di riforma, volte ad incidere su alcuni specifici temi: rappresentatività del Parlamento, cumulo dei mandati, statuto giurisdizionale del Capo dello Stato e dei Ministri, sistema di finanziamento dei partiti, prevenzione dei conflitti di interesse.

Secondo la Commissione, spettava alla *République*, fondata sulla condivisione di una serie di valori fondamentali e sull'adesione dei cittadini alle istituzioni, rispondere alle nuove esigenze della società, *"pour prévenir le risque d'une remise en cause du contract social et éviter que les citoyens ne se détournent de la vie démocratique. Un tel risque existe aujourd'hui car notre démocratie traverse une crise de confiance et pour répondre à ces attentes des citoyens, il est nécessaire d'ouvrir le chantier de la renovation de notre vie publique"*[905].

Per quanto riguarda la modifica della modalità di elezione senatoriale, le proposte della Commissione sulle quali si è sviluppato un ampio dibattito, sono in parte confluite in alcuni progetti di legge governativi.

All'interno della Commissione Jospin era stata sollevata l'esigenza di rivedere la distribuzione dei delegati comunali al fine di superare la sovra-rappresentanza dei Comuni rurali poco popolosi, a detrimento dei Comuni urbani[906].

Per rispondere a tale necessità, ed evitare una nuova censura da parte del Conseil Constitutionnel, è stata approvata dalla *gauche* (grazie alla maggioranza ottenuta dai socialisti con l'elezione del 2011) la legge n. 702 del 2 agosto 2013, che ha riformato ancora una volta il sistema di elezione del Senato secondo le indicazioni offerte dalla Commissione Jospin, aumentando la quota dei senatori eletti con metodo proporzionale. La nuova disciplina ha rafforzato la rappresentatività dei comuni urbani in seno al collegio elettorale (integrato di altri 3.000 grandi elettori provenienti dai comuni con più di 30.000 abitanti) creando un maggior peso dei Comuni più grandi nella composizione del collegio senatoriale. Inoltre, al fine di accrescere il rapporto tra gli eletti e il pluralismo politico, la legge del 2013 è intervenuta sull'articolo 295 del Codice elettorale estendendo il metodo proporzionale ai dipartimenti in cui sono eletti almeno tre senatori, facendo salire a 255 dagli attuali 180, quelli eletti con tale sistema elettorale.

Con la costituzione della Commissione Jospin, si è cercato di indirizzare l'azione del Legislatore verso l'obiettivo di un vero "rinnovamento democratico" delle istituzioni repub-

---

modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve Republique diretto da Edouard Balladur nel 2007; comité de réflexion sur le preambule de la constitution presieduto da Simone Veil nel 2008; commission de réflexion pour la la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique diretta da Jean-Marc Sauvé nel 2010.

[904] Nella *lettre de mission*, annessa al decreto istitutivo, il Capo dello Stato indicava gli obiettivi della commissione ed esprimeva il proprio convinto sostegno al progetto con queste parole: *"Le nouveau quinquennat qui vient de s'ouvrir soit marqué par un nouvel élan donné à la démocratie et par un fonctionnement exemplaire des institutions publiques."*

[905] Le parole sono riprese dal documento finale della Comissione e raccolte nel "Rapport" consultabile su internet all'indirizzo: http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/rapport_commissionjospin.pdf.

[906] La Commissione criticava la composizione del corpo elettorale dei senatori in quanto giudicata non in grado di rappresentare pienamente le diverse collettività territoriali. Il collegio senatoriale è formato infatti peri il 96% da delegati dei consigli municipali e in quest'ultima categoria i piccoli centri rurali risultano sovra-rappresentati rispetto alle comunità metropolitane molto più popolose, visto che i due terzi dei delegati sono riconosciuti ai comuni sotto i 10.000 abitanti, nonostante essi comprendano soltanto la metà della popolazione.

blicane, verso una democrazia resa più moderna grazie ad una maggiore rappresentatività delle istituzioni e a una compiuta responsabilizzazione degli eletti.

Il risultato anche se positivo non è stato certamente quello auspicato, a causa delle difficoltà economiche e politiche emerse nel corso della Presidenza Hollande e il grande progetto di riforma costituzionale elaborato dalla Commissione Jospin è stato per la maggior parte disatteso. Le proposte approvate attraverso leggi organiche e ordinarie, hanno comunque avuto il merito di imporre al centro del dibattito politico francese, la necessità di rispondere con urgenza alle esigenze dei cittadini e di promuovere una trasformazione profonda delle istituzioni.

6. *Le prospettive di riforma del Senato, un dibattito sempre aperto.*

A conclusione di questa breve riflessione, ritorniamo alla domanda iniziale e cioè se il Senato in Francia si possa qualificare come un'"anomalia" del sistema costituzionale.

Innanzitutto nella corsa verso il rafforzamento del sistema semi-presidenziale dell'ordinamento francese, il Senato ha sempre rappresentato un momento di riflessione e analisi delle proposte politiche ma questo atteggiamento di estrema ponderatezza, è stato letto spesso in chiave di una cieca difesa dei suoi privilegi. Di fronte alle istanze di revisione presentate nel corso della V[a] Repubblica, la Camera alta ha invece dimostrato di essere un'istituzione attenta alle richieste delle minoranze politiche escluse dal "*fait majoritaire*" di volta in volta rappresentato dal binomio Presidente della Repubblica e Assemblea Nazionale. Già nel periodo della Francia pre-rivoluzionaria Montesqiuieu, nel suo saggio più famoso "Lo spirito delle leggi" teorizzava un bicameralismo moderatore nell'esigenza di limitare l'esercizio del potere riconosciuto ad un solo soggetto.

In tal senso la principale funzione del Senato è sempre stata quella di mediare le iniziative della maggioranza, identificandosi come una "Camera di riflessione" o, meglio ancora di *"refroidissement"* delle decisioni assunte dall'Assemblea Nazionale di diretta derivazione popolare[907].

È analizzando infatti i numeri sulla resa della sua attività, che il Senato non può essere considerato neppure un'istituzione passiva, tenuta in scacco dagli esecutivi che si sono alternati nel tempo; un organo che è riuscito ad interpretare molto bene le nuove esigenze politiche, pur restando ancorato al proprio ruolo ed esercitando con autonomia e indipendenza i poteri a lui attribuiti. Ci basti ricordare che dal primo gennaio 1959 al 30 settembre 2013, 3.362 leggi sono state adottate definitivamente dal Parlamento. Sul totale dei provvedimenti, 2.219 leggi sono state approvate grazie alla *"navette"*, e 765 a partire da un testo elaborato dalla Commissione mista paritaria. Quindi solamente per 378 leggi, il Governo ha richiesto l'intervento della sola Assemblea Nazionale[908]. Questi numeri ci dimostrano ancora una volta come nel corso della V[a] Repubblica il Senato abbia assunto, certamente con differenti risultati, un ruolo centrale nella fase di produzione legislativa.

---

[907] In un recente incontro organizzato dalla Facoltà di Scienze Politiche di Parigi, il Presidente del Senato, M. Jean-Pierre Bel, esprimeva così il suo positivo giudizio sul sistema bicamerale francese: *"Le bicamérisme implique également un double regard sur l'action du gouvernement, puisqu'à des degrés divers, ce qui représente une garantie sùpplementaire pour la democrtie. En dignes héritiers de Montesqieu, nous aimons que le pouvoir arrète le pouvoir*, in *http://www.senat.fr/rap/bicamérisme/bicamérisme.html."*

[908] I dati sono raccolti per anni sul sito ufficiale del Senato francese: http://www.senat.fr/plateau/tableaux_bord/

A ben vedere il Senato francese è riuscito a superare tutte le crisi che lo hanno riguardato grazie soprattutto alla peculiarità del sistema costituzionale della V[a] Repubblica caratterizzato dalla sua elasticità: esso ha reso possibile modificare l'equilibrio dei poteri pur mantenendo inalterato il testo costituzionale. "La Costituzione del 1958, rifacendosi a quella di Weimar, conteneva in sé sia elementi di parlamentarismo che di presidenzialismo e questo ha fatto sì che nel corso del tempo potesse indirizzarsi verso l'una o l'altra forma di governo a seconda degli esiti elettorali. È proprio grazie a tali caratteristiche che la seconda Camera ha potuto assumere un ruolo sempre nuovo ed acquisire una collocazione così interessante nell'ambito del circuito Governo – Parlamento"[909].

La resistenza espressa dal Senato nel tempo, ci permette di richiamare il motto latino che si può leggere ancora oggi nello stemma della città di Parigi: "*Fluctuat nec mergitur*" (Naviga e non affonda), di fronte alle difficoltà.

Un aspetto ancora irrisolto resta certamente quello riguardante la necessità di creare un sistema elettivo seppur sempre di secondo grado, che assicuri l'alternanza politica tra i partiti (è significativo che soltanto una sola volta con le elezioni di rinnovo del Senato la sinistra abbia conquistato la maggioranza dei seggi). Per riuscire in questo importante obiettivo occorrerà agire sulla composizione del Senato e liberarlo dall'eccessiva influenza che esercitano le comunità rurali, riducendone le influenze più conservatrici. "Una riforma efficace del collegio elettorale senatoriale deve puntare ad una generalizzazione del principio proporzionalistico, assumendo come base una circoscrizione più vasta del dipartimento. In questo modo il Senato potrà conquistare una fisionomia politica specifica e distinta da quella dell'Assemblea Nazionale e tale da opporre al fenomeno maggioritario la sua duplice funzione di difensore delle collettività territoriali e di Camera moderatrice"[910].

Il ruolo del Senato francese nel quadro istituzionale è pertanto lontano dall'essere considerato *dépassé* e il suo dibattito si svolge pertanto solo su eventuali modifiche che ne possano migliorare il funzionamento e la rappresentatività: "la seconda camera rappresenta la componente essenziale di un bicameralismo la cui necessità è oggi praticamente riconosciuta in modo unanime anche se resta aperto il dibattito sulla composizione e il suo ruolo"[911].

Soprattutto oggi, di fronte ad una tendenza diffusa non solo in Francia che vorrebbe fare del potere esecutivo l'unico vero protagonista delle dinamiche istituzionali, il ruolo del Senato appare quanto mai irrinunciabile alla salvaguardia dell'equilibrio costituzionale, memori di quanto già esprimeva Victor Hugo a riguardo: *"La France gouvernée par une assemblée unique, c'est l'océan gouverné par l'ouragan".*

[909] R. BIAGI, *La Costituzione francese tra continuità e innovazione*, op. cit., p. 92

[910] M. CALAMO SPECCHIA, *Il Senato in Belgio e in Francia*, op. cit., p. 78.

[911] Così ALAIN DELCAMP, *L'affirmation du Sénat*, in B. Mathieu (a cura di), *Cinquantiéme anniversaire de la Contitution française*, 1958 – 2008, p. 281.

BIBLIOGRAFIA

S. ANASTASIA, *Pluralità e pluralismo degli ordinamenti nella teoria del diritto e della democrazia di Luigi Ferrajoli*, in S. Anastasia (ed.), *Diritto e democrazia nel pensiero di Luigi Ferrajoli*, Torino, Giappichelli

P. AVRIL, J. GICQUEL, *Droit parlementaire*, LGDJ, Montchrestien, 2010

A. BARBERA, *I parlamenti. Un'analisi comparativa*, Universale Laterza, Roma, 1999

- "Parlamento (voce)", in *Enciclopedia*, Treccani, 1996

J. BARTHELEMY, P. DUEZ, *Traitè de droit constitutionnel*, Edizions Panthéon Assas, Parigi, 2004

F. BASTID, *Les institutions politiques de la monarchie parlamentaire francaise (1814-1848)*, Sirey, Paris, 1954

R. BIAGI, *La Costituzione francese tra continuità ed innovazione*, Giappichelli, Torino, 2010

P. BLACHER, *Le Parlement en France*, LGDJ, Parigi, 2012

S. BONFIGLIO, *Il Senato in Italia. Riforma del bicameralismo e modelli di rappresentanza*, Bari, Laterza, 2006

E. BOTTINI, *La Francia*, in P. PASSAGLIA (a cura di), *Brevi note in tema di autodichia delle Camere in alcuni ordinamenti stranieri*, in *www.cortecostituzionale.it*, Studi e ricerche di diritto comparato, marzo 2014, pp.3-7

S. BOYRON, *The Constitution of France. A Contextual Analysis*, Oxford, Hart, 2013

F. BRUNO, *Stati membri ed Unione Europea. Il difficile cammino*, Giappichelli, Torino, 2012

M. CALAMO SPECCHIA, *Un nuovo "regionalismo" in Europa. Il decentramento territoriale della Repubblica francese*, Giuffrè, Milano, 2003

- *Il Senato in Belgio ed in Francia*, in S. BONFIGLIO (a cura di), *Composizione e funzioni delle seconde Camere. Un'analisi comparativa*. Cedam, Padova, 2008.

- Leggi costituzionali della III Repubblica francese, Liberilibri, Macerata, 2008

P. Carrozza, "Il senato come camera delle autonomie: problemi e prospettive di una riforma complicata", in *Quaderni dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, 21, 2010, Giappichelli

B. Chantebout, *Droit Costitutionnel*, Sirey, 2003

P., Costanzo, *La nuova Costituzione della Francia*, Giappichelli, Torino, 2009

M. *Couderc, L'autonomie administrative et financière des asssemblés parlementaires. Rapport in Informations Constitutionnelles & Parlementaires, Revue de l'ASGP* n.177/1999

D. Damamme, *Les précédents. L'enjeu de la qualification* in *Politix*, Vol. 5, n. 20, 1992, pp. 35-53

M. Debrè, *La nouvelle Constitution, Revue française de science politique*, 9e année, n°1, 1959. pp. 7-29.

C. Decaro (a cura di), *Il bicameralismo in discussione: Gran Bretagna, Francia, Italia. Profili comparati.*, Luiss University Press, Roma, 2008

- *Il bicameralismo nella V Repubblica Francese*, in Quaderni Costituzionali, n. 2/1984, p. 283

G. Delle Donne, "Le procedure di bilancio tra equilibri delle forme di governo e ricerca della stabilità economica: una ricostruzione comparata delle esperienze francese e tedesca", in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2011, 2, pp. 470 e ss.

A.V. Dicey, *Introduction to the study of the law of the Constitution,* Indianapolis, Liberty Classics, 1989, tr. It., A.V. Dicey, *Introduzione allo studio del diritto costituzionale. Le basi del costituzionalismo inglese*, Bologna, Il Mulino, 2003
T. DI MANNO, *The Sénat of the French Republic*, in J. LUTHER - P. PASSAGLIA - R. TARCHI (a cura di), *A World of Second Chambers. Handbook for Costitutional Studies on Bicameralism*, Giuffrè, Milano, 2006
F.Duranti, *Francia: Regolamenti parlamentari e giustizia costituzionale*, in Forum di Quaderni Costituzionali, 2005
V. Dussart, L'autonomie financière des pouvoirs publics constitutionnels, 2000
M. Duverger, *Le Costituzioni della Francia*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 1984
- "A new Political System Model: Semi-Presidential Government", *European Journal of Political Research*, 8, 1980
- *La sesta repubblica e il regime presidenziale*, Edizioni di comunità, Milano, 1960
La repubblica tradita, Edizioni di comunità, Milano, 1960
L. Favoureu, P. Gaia et. al., *Droit Constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2009
K. Fiorentino, *La second chambre en france dans l'historie des istitusions et des idees politiques (1789-1940)*, Dalloz, Parigi, 2005
P. Gambale, "La partecipazione dei parlamenti nazionali alla fase "ascendente" del diritto comunitario: modelli stranieri e novità dell'ordinamento italiano", in *Amministrazione in cammino*, 2006
E. Grosso, *La Francia*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G. F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*. Tomo I, Laterza, Bari, 2014
- Francia, Bologna, Il Mulino, 2006
R. Hanicotte, "Priorité au Sénat", in *Pouvoirs*, 111, 2004, pp. 159 e ss
R. Ibrido, (a cura di) *Verso la "riforma Boldrini": processi di scrittura del diritto parlamentare e ruolo della comparazione*, in Federalismi.it, 22 gennaio 2014
G. Le Becuc, *Les socialistes et le Sénat,* in *Parlaments, Revue d'Histoire Politique*, 2/2006 (n° 6), p. 57
P. G. Lucifredi e P. Costanzo, *Appunti di diritto costituzionale comparato. Il sistema francese,* Milano, Giuffrè, 2004
P. G. Lucifredi, *Appunti di diritto costituzionale comparato. 1: Il sistema francese*, Giuffrè, Milano, 2007
P. Malaurie, *Les précédents et le droit, Revue Iinternationale de droit comparé,* 2-2006
A. Manzella, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, III ed., 2003
F. MARCELLI, R. TUTINELLI, (a cura di), *Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti*, settembre 2013, n. 54, in *http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/dossier/file_internets/000/000/186/Dossier_036_vol._I.pdf*
R. Martucci, *Lesa nazione, lato oscuro dell'Ottantanove. La rivoluzione francese e il suo nemico interno (1789-1791)*, in *Quaderni fiorentini per lo studio del pensiero giuridico*, XXXVIII, 2009
R. Martucci, *L'ossessione costituente: Forme di governo e Costituzione nella Rivoluzione francese (1789-1799)*, Il Mulino, Bologna, 2010
J. Mastias, *A problem of identity: The French Senate* in S. C. Patterson, A. Mughan (a cura di), *Senate: Bicameralism in the contemporary world*, Ohio State University Press,

Columbus, 1999
Mastropaolo e L. Verzichelli, *Il Parlamento. Le assemblee legislative nelle democrazie contemporanee,* Bari, Laterza, 2006
V. Miceli, *Principii di diritto parlamentare*, Società Editrice Libraria, Milano, 1910
M. Michel Couderc, *L'autonomie administrative et financière des asssemblés parlementaires. Rapport in Informations Constitutionnelles & parlementaires, Revue de l'ASGP* n.177/1999
G. Negri,*Verso la Quinta Repubblica: l'evoluzione costituzionale contemporanea in Francia*, Nistri-Lischi, Pisa, 1958
G. Negri, *Il quadro costituzionale: tempi ed istituti della libertà*, Giuffrè, Milano, 1995
E. Palici di Suni Prat, F. Casella e M. Comba (a cura di), *Le Costituzioni dei Paesi dell'Unione Europea*, Milano, Cedam, 2001
P. Passaglia (a cura di), *Brevi note in tema di autodichia delle Camere in alcuni ordinamenti stranieri*, www.cortecostituzionale.it, Studi e ricerche di diritto comparato, marzo 2014
F. PASTORE, *Decentralizzazione autonomistica e assetto del bicameralismo nella V Repubblica francese*, in *Amministrazione in cammino, rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione*, 2007
- "Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo nella V Repubblica francese", in *Forum Costituzionale*
J. L. Pedant, *Le contrôle de la recevabilité des initiatives parlementaires. Éléments pour un bilan*, in *Revue française de science politique*, 31e année, n°1, 1981. pp. 140-171
P. Piciacchia, *La V Repubblica e la democrazia di inizio millenio: quale efficace ancoraggio alla Costituzione del 1958*?, in F. Lanchester (a cura di), *La Costituzione degli altri. Dieci anni di trasformazioni in alcuni ordinamenti costituzionali stranieri*. Giuffrè Milano, 2012
- *La forma di governo della IV e della V Repubblica. Recenti trasformazioni e caratteri del costituzionalismo francese,* Milano, Giuffré, 1998, pp. 253 e ss.
M. Prélot, *Introduction au droit parlamentaire*, Politique, 1963, n.21-24
- *Droit parlementaire français*, Université de Paris, Institut d'études politiques (Les cours de droit), 1957-1958
G. Rizzoni, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamento europei a confronto*, Il Mulino, Bologna, 2012.
A. Saitta, *Costituzioni e Costituenti nella Francia moderna*, Einaudi, Torino, 1952
- *La Quarta Repubblica francese e la sua prima Costituzione*, Sansoni, Firenze, 1947.
- *Costituenti e Costituzioni nella Francia rivoluzionaria e liberale (1789-1875)*, Giuffrè, Milano, 1975
- *La Costituzione francese del 1875*, Sansoni, Firenze, 1946
R. Schenberg, *Les sources du droit parlementaire, in Recueil des pratiques et des procedures parlementaires*, in www.recueil.apf-francophonie.org.
H. Schmit, *La riforma del Senato e la rappresentanza democratica*, in Forum di Quaderni Costituzionali, 2005
Servizio Studi - Dipartimento istituzioni, documentazione e ricerche della Camera dei Deputati, *Il funzionamento dei sistemi elettorali in Europa, l'esperienza di Francia, Regno Unito, Spagna e Germania*, maggio 2013, n. 18, in *http://www.camera.it/temiap/d/le-*

g17/ac0146?social-share
P. SMITH, *The Senate of the Fifth French Republic*, Palgrave Macmillian, Nottingham, 2009
M. TROPER, *La separazione dei poteri e la storia costituzionale francese*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2005.
R. TUTINELLI (a cura di), Nota breve Servizio Studi del Senato della Repubblica, *L'introduzione in Francia del divieto di cumulo tra mandato parlamentare e funzioni esecutive locali*, marzo 2014, n. 28, in *www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/0-0757373.pdf*
R. TUTINELLI (a cura di), *La Commissione per il controllo dell'applicazione delle leggi istituita dal Senato francese: i primi due anni di attività*, Dossier Servizio Studi del Senato della Repubblica, novembre 2013, n. 79, in *www.senato.it*
M. VOLPI, "La forma di governo in Francia alla luce della riforma costituzionale del 2008", in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2008, 4

SITOGRAFIA:

www.aic.it
www.assemblee-nationale.fr
www.camera.it
www.cortecostituzionale.it
www.crdc-univ-paris1.fr
www.droitconstitutionnel.org
www.federalismi.it
www.forumcostituzionale.it
www.legifrance.fr
www.osservatoriosullefonti.it
www.parlement.fr
www.puf.com
www.recueil.apf-francophonie.org
www.senat.fr
www.senato.it
www.vie-publique.fr

IV

Germania

di

Roberta Gabriele

Alessio Genito

Lorenzo Steffan

Mariarosa Vicario

Matteo Vieri

IL BUNDESRAT TEDESCO: TRA PRINCIPIO FEDERALE E LOGICHE PARLAMENTARI

GRUPPO DI LAVORO: ROBERTA GABRIELE, ALESSIO GENITO, LORENZO STEFFAN, MARIAROSA VICARIO, MATTEO VIERI

SOMMARIOCAPITOLO I – IL BUNDESRAT TEDESCO: STORIA E NATURA GIURIDICA 1. PREMESSA – 1.2 GLI ANTECEDENTI STORICI – 1.3 IL REICHSRAT NELLA REPUBBLICA DI WEIMAR – 2. SULLA NATURA GIURIDICA DEL BUNDESRAT – 2.2 LE SPINTE VERSO UN MODELLO SENATORIALE – 3. LE RAGIONI DEL MODELLO BUNDESRAT CAPITOLO II – LE FONTI DEL BUNDESRAT 1. LA NECESSITÀ DI UN ORGANO RAPPRESENTATIVO TERRITORIALE NEL PLURALISMO DELLE FONTI. - 2. IL PRINCIPIO DEMOCRATICO E IL PRINCIPIO FEDERALE. - 3. IDENTITÀ CULTURALE E UNITÀ, DUE OPPOSTI COINCIDENTI NEL PRINCIPIO FEDERALE: FEDERALISMO ASIMMETRICO E PRINCIPIO DI AUTONOMIA. - 4. IL RAPPORTO CON L'UNIONE EUROPEA SECONDO IL COSTITUENTE: LA CENTRALITÀ DEL BUNDESRAT NELL'EPOCA DELLA GLOBALIZZAZIONE.CAPITOLO III – LA COMPOSIZIONE DEL BUNDESRAT 1.IL PROCESSO FEDERALE COME PREMESSA PER UNO STUDIO SULLA COMPOSIZIONE DEL BUNDESRAT. - 2. UN PRIMO INQUADRAMENTO DEL TEMA NELLA PROSPETTIVA DI UNA CONTINUITÀ STORICA. - 3. QUALE COMPOSIZIONE PER QUALE RAPPRESENTANZA. - 4. CENNI ALLA STRUTTURA ORGANIZZATIVA. – 5. GLI ASPETTI PECULIARI DEL MODELLO E I PROBLEMI RELATIVI ALLA DINAMICA.CAPITOLO IV – LE FUNZIONI1. LA FUNZIONE DI REVISIONE COSTITUZIONALE - 1.2. L'ARTICOLO 79, COMMA 3 GG: LIMITI ALLE MODIFICHE COSTITUZIONALI - 2. LA FUNZIONE LEGISLATIVA - 2.1. INIZIATIVA LEGISLATIVA E DIALETTICA CON IL GOVERNO FEDERALE - 2.2 BICAMERALISMO PARITARIO E DIFFERENZIATO: EINSPRUCH E ZUSTIMMUNG - 2.3 I MECCANISMI DI CONCILIAZIONE - 3. LE FUNZIONI DEL BUNDESRAT IN RELAZIONI ALLE LEGGI FINANZIARIE FEDERALI - 3.1. LA FÖDERALISMUSREFORM DEL 2009: IL PAREGGIO DI BILANCIO NELLA LEGGE FONDAMENTALE - 3.2. IL RUOLO DEL BUNDESRAT NEL SISTEMA DI BILANCIO VIGENTE - 3.3 LE RELAZIONI FINANZIARIE TRA FEDERAZIONE E LÄNDER: IL RUOLO DEL BUNDESRAT E DEL CONSIGLIO DI STABILITÀ - 4. IL RUOLO DEL BUNDESRAT NEL PROCESSO DI FORMAZIONE DEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA - 4.1. IL BUNDESRAT TRA FASE ASCENDENTE E DISCENDENTE DEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA - 4.2. IL DIRITTO DI INFORMAZIONE E DI PARTECIPAZIONE DEL BUNDESRAT ALL'ITER LEGISLATIVO DELL'UE ALLA LUCE DELLA RECENTE GIURISPRUDENZA DEL BUNDESVERFASSUNGSGERICHT - 5. LE FUNZIONI DI INDIRIZZO E CONTROLLO - 5.1 L'ESTRANEITÀ AL RAPPORTO FIDUCIARIO E L'ESALTAZIONE DELLA FUNZIONE DI CONTROLLO - 5.2 L'ART. 81 G.G. E LA FUNZIONE DI INDIRIZZO POLITICO EMERGENZIALE - 6. LE FUNZIONI DI NOMINA DI ORGANI COSTITUZIONALI E DI RILIEVO COSTITUZIONALE - 6.1 LA NOMINA DEI GIUDICI DEL BVG - 6.2 LE CARICHE FEDERALI CAPITOLO V – LA RESA BICAMERALE 1. UN PASSO INDIETRO - 2. LA STRUTTURA FEDERALE NEL BICAMERALISMO: IL PARADOSSO DI MADISON È REALTÀ?

CAPITOLO I - IL *BUNDESRAT* TEDESCO: STORIA E NATURA GIURIDICA

di *Mariarosa Vicario*

SOMMARIO: 1. *Premessa* – 1.2 *Gli antecedenti storici* – 1.3 *Il* Reichsrat *nella Repubblica di Weimar* – 2. *Sulla natura giuridica del Bundesrat* – 2.2 *Le spinte verso un modello senatoriale* – 3. *Le ragioni del modello Bundesrat*

1. *Premessa*

Il *Bundesrat* tedesco rappresenta un organo costituzionale unico nel suo genere. Non una mera seconda Camera inserita nel circuito Parlamentare[912], esso è principalmente Camera di rappresentanza dei *Länder*, il luogo cioè in cui le istanze e gli interessi degli enti territoriali si compongono e vengono fatti valere nei confronti dello Stato federale.

Comprendere la sua effettiva natura è un compito di non facile soluzione, e certamente richiede un'attenta analisi di tipo storico-giuridico. I suoi tratti peculiari - l'essenza, le funzioni, l'organizzazione - sono infatti intimamente connessi alla storia del federalismo

[912] Sulla possibilità di definire il *Bundesrat* una seconda Camera ci si interrogherà nel prosieguo della trattazione.

tedesco[913], tanto da poterlo definire un organo "storicamente determinato"[914]. Ed è proprio all'evoluzione storica, al processo di unificazione coronatosi nella nascita della Federazione tedesca, che bisogna guardare per comprendere a fondo le diverse anime del *Bundesrat.*

Tutta la storia costituzionale tedesca risulta in qualche modo caratterizzata da una costante: l'esistenza di un organo federativo composto da rappresentanti dei governi locali, chiamati ad esprimere, in modo univoco, la volontà del *Land* di appartenenza sulla base di un preciso vincolo di mandato[915]. E da sempre tale organo è "votato all'incardinazione di istanze particolari all'interno della forma di governo centrale"[916]. Tale linea di continuità – che come vedremo affonda le sue radici già nel Sacro Romano Impero – non deve però essere fuorviante: nel federalismo tedesco, infatti, gli elementi conservativi si fondono a quelli di novità e di rottura, sempre alla continua ricerca di un nuovo equilibrio fra Stato e *Länder*, fra identità nazionale e custodia delle autonomie locali, fra principio democratico e principio federale. La storia della Germania è infatti ricca di "interruzioni e profonde modifiche"[917], le quali inevitabilmente si riflettono sul *Bundesrat* che è lo specchio del suo federalismo. In esso, infatti, si ritroveranno le tracce più significative di questo processo storico mai uguale a sé stesso, ora assumendo il ruolo di baluardo del principio monarchico[918], ora adeguandosi al moderno processo di democratizzazione[919]. Da ultimo – vedremo – proprio a dimostrazione della costante necessità di adeguare il sistema federale e salvaguardare il delicato equilibrio dei poteri tra Federazione e governi periferici, la Germania è stata interessata da un importante processo di revisione costituzionale – il più grande che abbia mai conosciuto – cominciato con la riforma del 2006 e conclusosi con quella del 2009, che ha interessato gli aspetti (di non secondaria importanza) di natura finanziaria.

In tutto ciò, il *Bundesrat* si pone come "*anello di congiuntura*" tra tradizione ed innovazione, "tra continuità e ipotesi di riforma"[920].

1.2. *Gli antecedenti storici*

Nonostante si sia soliti rintracciare nell' "*Immerwährender Reichstag*" – ovvero la Dieta permanente di Ratisbona istituita nel 1663 e durata sino al 1806 – il primo antecedente

---

[913] L. VIOLINI, *Bundesrat e camera delle Regioni. Due modelli alternativi a confronto,* Giuffrè, Milano, 1989, p. 18.

[914] In questi termini D. SCHEFOLD, *Cooperazione politica e amministrativa. Il Bundesrat tedesco come modello di intreccio*, in A. D'ATENA (a cura di), *Federalismo e regionalismo in Europa*, Giuffrè, Milano, 1994, p. 166.

[915] Cfr. B. PEZZINI, *Il Bundesrat della Germani Federale. Il modello tedesco e la riforma del bicameralismo nello Stato a base regionale*, Giuffrè, Milano, 1990, p. 3 e ss.

[916] F. PALERMO – J. WOELK, *Il* Bundesrat *tedesco tra continuità e ipotesi di riforma. Riflessioni a margine di un dibattito attuale*, in *Le Regioni*, 1999, fasc. 6, p. 1098.

[917] L. VIOLINI, *Bundesrat,* cit., p. 20. Nelle pagine a seguire, l'autrice, nel sottolineare come "*novità e tradizione s(*iano) *due fattori indissolubilmente legati nella configurazione del federalismo"* tedesco, rintraccia il motivo di queste opposte tendenze "*nel rapporto conflittuale che la Germania del secondo dopoguerra […] vive con la propria storia".*

[918] Si fa riferimento al periodo del secondo *Reich* (1871-1918), l'età Bismarckiana.

[919] Come si vedrà più approfonditamente nel prosieguo della trattazione, il processo di democratizzazione si avvia con la Repubblica di Weimar (1919-1933).

[920] L'espressione è ripresa dal titolo dell'opera di F. PALERMO – J. WOELK, *op. cit.*.

storico del *Bundesrat*[921], esso in verità rappresenta piuttosto il tentativo degli storici tedeschi di individuare le radici di una identità nazionale[922]. La Dieta perpetua era infatti una assemblea composta dai diversi *rappresentati* dei vari *ordini sociali* che affiancava l'imperatore del Sacro Romano Impero fondamentalmente nell'esercizio dei poteri legislativo e amministrativo. Soprattutto in considerazione della sua composizione, ma anche dei ridotti poteri attribuitigli, è perciò difficile individuarvi un valido precedente.

Piuttosto, la prima vera e propria forma di rappresentanza degli stati sovrani può essere rinvenuta nel *Frankfurter Bundestag* (Dieta federale di Francoforte), il congresso degli ambasciatori dei principi tedeschi e dei senati delle città libere della *Deutsches Bund* (Lega tedesca), costituitasi in seno al Congresso di Vienna nel 1815[923]. È attraverso tale organo che, all'interno della Confederazione[924], i governi degli stati membri sono rappresentati e concordano decisioni comuni in seno alla Lega. Ed è su di esso che si modelleranno i successivi organi di rappresentanza territoriale[925], sia in riferimento alla composizione di natura paragovernativa – la Dieta di Francoforte è infatti composta dai rappresentanti degli esecutivi degli Stati aderenti alla Lega – sia in riferimento alle modalità di espressione del voto. In qualità di meri "ambasciatori", infatti, i rappresentanti sono tenuti ad esprimere i loro voti secondo le istruzioni ricevute ed in modo unitario; senza trascurare, infine, che il loro peso è destinato a variare in relazione alla dimensione dello Stato di appartenenza.

Un organo simile era previsto anche dalla Costituzione del 1867 della *Norddeutscher Bund* (Confederazione del Nord)[926], adottata a seguito dell'avvio del processo di unificazione perseguito dall'ambizioso prussiano Bismarck. Processo che culminò nel 1871 con la nascita del secondo *Reich.* È con "il passaggio da una mera «Confederazione» di Stati alla «Federazione» dei principi tedeschi"[927], che l'organo di rappresentanza previsto dalla Costituzione del 1871, integralmente recepito dall'esperienza della Confederazione del Nord, il *Bundesrat,* diviene perno centrale del sistema federale. In questa fase storica il Consiglio federale assume un particolare ruolo: "fungere da correttivo e da contrappeso

---

[921] J. LUTHER – P. PASSAGLIA – R. TARCHI, *A world of second chambers. Handobook for constitutional studies on bicameralism*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 265.

[922] B. PEZZINI, *Il Bundesrat,* cit., p. 4; L. VIOLINI, *Bundesrat,* cit., p. 24.

[923] H. H. KLEIN, *Il* Bundesrat *della Repubblica Federale di Germania:la «seconda Camera»,* in *Dir. trimestrale di dir. pubbl.*, 1984, fasc. 1, p. 7.

[924] Questa la più corretta definizione giuridica della Lega tedesca. In questo senso, tra i vari autori, L. VIOLINI, *op. cit.,* p. 24. A differenza di una Federazione, infatti, in cui è allo Stato centrale che si riconoscono le prerogative della *sovranità;* in una Confederazione, sono gli Stati membri a conservare la loro *sovranità,* trasferendo all'organizzazione comune solo specifiche competenze in riferimento alle quali – ed unicamente rispetto ad esse – si prevedono parziali limitazioni di sovranità. La Lega tedesca del 1815 nasce infatti come aggregazione tra Stati indipendenti e sovrani, per far fronte a comuni esigenze di carattere internazionale e militare. Successivamente alla *Deutsches Bund,* la Germania conobbe un'altra esperienza confederativa: nel 1833 fu istituita la Lega economica (*Deutsches Zollverein),* un'unione doganale finalizzata a completare il processo di integrazione estendendolo dal piano meramente politico a quello economico.

[925] I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi nella rappresentanza territoriale,* Jovene editore, Napoli, 2006, p. 205.

[926] Inattuato, infatti, rimarrà il progetto della Costituzione del 1849 di realizzare un Parlamento bicamerale piena espressione del principio di sovranità popolare. Cfr. B. PEZZINI , *op. cit.*,5.

[927] I. RUGGIU, *op. cit.,* p. 206. In verità non mancarono discussioni dottrinarie sulla effettiva natura del *Reich*, considerato da alcuni ancora una Confederazione di Stati (*Staatenbund*) – come ad esempio von Seydel – e da alti invece un compiuto Stato federale (*Bundesstaat*) – come ad esempio Laband. Cfr. F. PALERMO, *Germania ed Austria: modelli federali e bicamerali a confronto. Due ordinamenti in evoluzione tra cooperazione, integrazione e ruolo delle seconde camere,* Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Trento, 1997, p. 89.

all'unitario *Reichstag* che risultava dalle elezioni dirette ed eguali"[928]. Il modo per compensare la parziale perdita dei poteri che i prìncipi degli Stati aderenti alla Federazione avevano subìto proprio in conseguenza della nascita della stessa, era, nel disegno bismarckiano, quello di consentire agli stessi prìncipi l'accesso ad un organo che garantisse loro di esercitare ampi poteri sia in campo legislativo che in quello amministrativo, prevalendo di fatto sull'altra Camera di natura elettiva[929]. Il *Bundesrat* viene infatti concepito come titolare del potere sovrano, e perciò stesso appartenente alla collettività dei sovrani[930]: non a caso infatti vi continuano a sedere i governi dei *Länder*, ottenendo così di partecipare alla formazione dell'indirizzo politico centrale.

Chiamato ad arginare le rivendicazioni di natura democratica[931], il *Bundesrat* svolge un importante ruolo nel procedimento legislativo: non solo è chiamato a collaborare all'adozione delle leggi federali (ai sensi dell'art. 5 Cost. è richiesta la deliberazione di entrambe le Camere), allo stesso spetta anche la facoltà di deliberare sulle proposte di legge da sottoporre al *Reichstag* e su quelle da quest'ultimo adottate[932]. Il potere di iniziativa legislativa e quello di approvazione delle leggi "in ultima istanza" – che di fatto si risolve in un potere di veto assoluto – collocano il *Bundesrat* in una posizione di supremazia rispetto alla Camera bassa[933]. Posizione di rilievo, però, più formale che sostanziale, in quanto ad esclusivo appannaggio della Prussia, la quale all'interno del *Bundesrat* occupava una posizione predominante – per non dire egemonica – in considerazione del cospicuo pacchetto di voti attribuitole[934]. Per questa ragione il *Bundesrat*, in questo particolare periodo storico, solo apparentemente roccaforte del federalismo, ben può considerarsi lo strumento bismarckiano attraverso il quale operare l'unificazione dello Stato tedesco sotto una chiara impronta monarchica, e contro qualsiasi forma di regime democratico-parlamentare.

In aggiunta alla funzione legislativa, il *Bundesrat* del secondo *Reich* esercita funzioni giurisdizionali e amministrative. Con riguardo a queste ultime, in particolare, esso può definirsi "il più alto organo esecutivo dell'Impero"[935]: provvede all'emanazione dei regolamenti di esecuzione delle leggi e svolge, attraverso sue proprie commissioni, funzioni di controllo. In particolare, l'esercizio di tali poteri si spiega in considerazione del fatto che da sempre i *Länder*, se da un lato hanno accettato il progressivo accentramento della funzione legislativa in capo alla Federazione, dall'altro hanno conservato nelle proprie mani il monopolio delle funzioni amministrative, a garanzia del mantenimento della loro autonomia. Questa peculiarità del sistema tedesco – che ancora oggi lo caratterizza – da un lato, ha impedito al *Reich* ieri, alla Federazione oggi, che si creasse una vera e propria

[928] H. H. KLEIN , *op. cit.*, p. 6.

[929] L. VIOLINI, *op. cit.*, p. 27.

[930] B. PEZZINI, *op. cit.*, p. 7.

[931] C. ANTONUCCI, *Bundesrat e rappresentanza del territorio. La tradizione storica del federalismo tedesco dall'impero alla costituente del '49,* in *Il Politico*, 1997, p. 364.

[932] B. PEZZINI, *op. cit.*, p. 8.

[933] Questa l'interpretazione dominante sviluppatasi anche in considerazione delle teorie del giurista Paul Laband, il quale però sembra trascurare un dato: la promulgazione delle leggi da parte del *Kaiser*. Cfr. HANS H. KLEIN , *op. cit.*, p. 8.

[934] Inoltre – a dimostrazione del fatto che la preminenza del *Bundesrat* fu strumentale al disegno egemonico di Bismarck - non bisogna trascurare l'importanza del ruolo del Cancelliere, il quale, nominato dall'Imperatore, presiedeva il Consiglio federale ed era l'effettivo "capo" della macchina amministrativa del *Reich.*

[935] L. VIOLINI, *op. cit.*, p. 28.

struttura amministrativa centrale; dall'altro, ha reso il *Bundesrat*, quale luogo di espressione degli enti territoriali, naturale sede di "coordinamento" della funzione amministrativa[936].

Ed è proprio quest'ultima – la funzione amministrativa – a non aver subìto alcun ridimensionamento in capo al *Reichsrat*[937] della Repubblica di Weimar (1919-1933), a differenza invece degli altri poteri che risultano fortemente ridotti. Con la Costituzione del 1919 – vedremo – si assiste infatti ad una inversione di tendenza: al principio monarchico prevale quello democratico, non essendo più la Germania dei prìncipi sovrani, ma del popolo sovrano.

1.3 *Il* Reichsrat *nella Repubblica di Weimar*

La Repubblica di Weimar può ben definirsi il primo vero modello di democrazia parlamentare. In essa si assiste all'affermazione del *principio di sovranità popolare*, che comporta una duplice conseguenza sull'assetto costituzionale: la prima, di ordine concettuale, consiste nello sviluppo di un'identità nazionale *unitaria*, che si contrappone alla visione frammentaria e federalistica propria del periodo imperiale[938]; l'altra, di ordine politico-istituzionale, si concreta nella centralità del *Reichstag*, la Camera bassa eletta a suffragio universale e diretta espressione del *demos* tedesco. In netta contrapposizione all'età imperiale, infatti, non è più la Camera alta, espressione delle singole sovranità statuali, ad essere il perno del sistema, bensì la *volontà popolare*, che si esprime non solo per mezzo del Parlamento, ma anche attraverso l'elezione diretta del Presidente del *Reich*[939].

All'accrescimento del ruolo del *Reichstag*, corrisponde una naturale riduzione delle funzioni del *Reichsrat.* Quanto alla funzione legislativa, esso si limita ad esercitare un mero diritto di opposizione: è infatti spogliato del potere di iniziativa legislativa[940] e del controllo

[936] È curioso notare le numerose affinità con l'Unione europea. In primo luogo, evidente appare il parallelismo tra il *Bundesrat* e il Consiglio dell'Unione europea: anch'esso formato dai rappresentanti dei Governi dei Paesi membri, partecipa al processo legislativo, affiancato dal Parlamento, che, via via, ha assunto un ruolo di più significativa importanza, fino a divenire un vero e proprio «co-legislatore». Non trascurabile, inoltre, sembra essere l'analogia con il sistema esecutivo. Anche nell'UE, infatti, manca un vero e proprio sistema amministrativo centrale. In particolare, ai sensi dell'art. 291 TFUE, l'esecuzione degli atti vincolanti dell'UE spetta, in via di principio, agli Stati membri, i quali quindi conservano – esattamente come i *Laender* - la sovranità esecutiva. E, esattamente come il *Bundesrat*, era proprio il Consiglio, in una prima fase, a svolgere un importante ruolo di coordinamento della predetta funzione. Ruolo oggi svolto prevalentemente dalla Commissione, la quale ha gradualmente ridimensionato la preminenza del Consiglio in ragione della necessità di un'attuazione uniforme *più rapida* che la complessità del processo decisionale in seno al Consiglio ostacolava. Infine, come si può dedurre da quanto appena detto, elemento comune tra l'ordinamento dell'UE e quello tedesco è la non integrale realizzazione del *principio di separazione fra poteri.* In ambedue gli ordinamenti, infatti, potere legislativo e potere esecutivo non vengono attribuiti in modo univoco e definitivo a organi diversi, piuttosto più organi partecipano all'esercizio delle predette funzioni.

[937] Così venne rinominato il *Bundesrat*, con l'intento di evidenziare, anche nella scelta del nome, che la visione di una sovranità suddivisa fra i prìncipi tedeschi dell'età imperiale, lasciava il posto "ad una visione unitaria dello Stato e della rappresentanza". Cfr. I. RUGGIU, *op. cit.*, p. 207.

[938] Risvolto pratico di questa concezione è la predominanza del potere centrale su quello federale che si evince dal dettato costituzionale. Si vedano a tal proposito, a titolo esemplificativo, gli artt. 6-11 che riguardano la competenza legislativa esclusiva del *Reich;* l'art 13 che sancisce la prevalenza del diritto del *Reich* su quello dei *Laender*, e altri ancora. Per una visione dei testi costituzionali susseguitisi in Germania, cfr. F. LANCHESTER, *Le costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn*, Giuffrè, Milano, 2002.

[939] Art. 41 della Costituzione di Weimar.

[940] Art. 68.

sui progetti governativi; ma soprattutto, perde il suo potere di veto, essendo superabile, con una maggioranza qualificata, qualunque suo "diniego"[941]. È a livello amministrativo – come anticipato – che il *Reichsrat* accresce la sua autorevolezza: è infatti necessario prestare al Governo il suo consenso per l'adozione di determinati regolamenti di natura esecutiva (soprattutto nell'ambito dei trasporti). Ciò contribuisce a sviluppare un elemento inedito: il carattere burocratico dell'organo, testimoniato dall'elevata presenza di alti burocrati e funzionari[942], che, se da un lato contribuì a ridurne il suo peso *politico* – e quindi il peso della rappresentanza territoriale a livello centrale – dall'altro lo rese un importante organo di consulenza[943].

Nonostante durante tutta la Repubblica di Weimar la prevalenza del principio democratico su quello federale confini il *Reichsrat* ai margini del circuito decisionale, pur sempre esso conserva un importante prestigio: in un periodo di grande instabilità politica, dovuta al susseguirsi di numerosi Governi e a forti tensioni sociali[944], il *Reichsrat* conferisce all'ordinamento tedesco stabilità e continuità. Esso infatti è "organo eterno"[945], mai sottoposto a scioglimento, né per eventuali crisi politiche, né tantomeno per la fine della legislatura, divenendo così "un'àncora per la Germania"[946] dilaniata da mille contraddizioni. È in questo periodo che il *Bundesrat* mostra tutta la sua flessibilità: quella capacità di adattamento al processo di democratizzazione che ha reso l'organo una costante nella storia costituzionale tedesca, impedendo la neutralizzazione degli elementi federativi e, anzi, consentendo la partecipazione, se pur modesta, dei governi periferici all'attività del *Reich.*

Partecipazione di cui si registra la totale assenza solo nel periodo nazista: la rapida centralizzazione voluta da Hitler, infatti, fece svanire nella dittatura ogni forma di istanza territoriale e con essa qualsiasi tentativo di "concertazione".

2. Sulla natura giuridica del Bundesrat

In dottrina si è soliti definire il sistema parlamentare tedesco come un sistema bicamerale imperfetto, composto cioè da due Camere diverse e per composizione, e per le funzioni chiamate a svolgere[947]. È tuttavia risaputo che l'uso di categorie giuridiche, per quanto utile a fini classificatori, spesso conduce ad un'eccessiva semplificazione. Classificare il

[941] F. PALERMO, *Germania ed Austria* cit., p. 104 e ss.

[942] Si noti che il *Reichsrat* è sempre composto dai membri dei governi dei *Laender*, i quali, però, nella pratica si facevano regolarmente rappresentare da funzionari. La ragione di tale prassi può ricercarsi nel ridimensionamento delle funzioni più squisitamente politiche del Consiglio federale. Di fatto ciò comportò una vera e propria burocratizzazione dell'organo.

[943] *Ibidem.*

[944] La Repubblica di Weimar rappresenta un concentrato di storia i cui equilibri risultano compromessi sin dall'origine. È caratterizzata da forti tensioni: sia sul versante politico, a causa della difficile coesistenza di poteri di reciproca interferenza tra gli organi costituzionali e del diffondersi di partiti "anti-sistema"; sia sul versante sociale, in ragione delle pesanti (e umilianti) condizioni poste alla Germania a seguito del primo conflitto mondiale. Tensioni che presto lasciano il posto ad evidenti contraddizioni. Il tentativo di realizzare la più grande democrazia parlamentare, si rivela fallimentare: l'instabilità politica legittima il formarsi di un'interpretazione autoritaria del ruolo del Presidente del *Reich*, affiancato da un Cancelliere che viene nominato senza alcuna investitura parlamentare. È in questo clima – si ricorda – che viene nominato Hitler.

[945] I. RUGGIU, *op. cit.*, p. 208.

[946] Così definito dall'allora presidente del *Reichsrat*, A. Brecht, in un discorso pronunciato davanti al neo eletto cancelliere Hitler. Discorso in parte riportato da L. VIOLINI, *op. cit.*, p. 32.

[947] Cfr., fra tanti, G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, CEDAM, Padova, 2013, p. 705.

Bundesrat come una mera seconda Camera, infatti, vorrebbe dire non coglierne tutte le peculiarità, quelle stesse che s'è cercato di mettere in evidenza tracciando i profili storici. Per questa ragione, allora, proveremo ad indagare sulla sua effettiva *natura giuridica.*

Non esiste – né tantomeno sarebbe possibile fornire – una definizione univoca di seconda Camera. Nei sistemi bicamerali, infatti, a differenza delle Camere basse, tutte accumunate sia da elementi strutturali (tutte si compongono di membri eletti a suffragio universale), che da elementi funzionali (tutte esercitano la funzione legislativa); le Camere alte variano da sistema a sistema, "sono infatti costituite nelle maniere più differenti e posseggono compiti ed attribuzioni tutt'altro che uniformi"[948]. Ciò può spiegarsi in ragione del fatto che mentre le prime possono vantare origini e sviluppi comuni (le Camere basse costituiscono storicamente "l'incarnazione" del principio di sovranità); le seconde, se pure vantano origini comuni (storicamente le Camere alte nascono in rappresentanza degli interessi dell'aristocrazia e affiancano il monarca), si sviluppano in modo diverso e assumono contenuti più vari a seconda delle vicissitudine storiche, politiche e filosofiche[949].

Il *Bundesrat,* forse più di ogni altra seconda Camera, sembra proprio aver risentito di queste influenze, plasmandosi – come s'è detto – sugli avvenimenti storici e politici[950]. Quello che tuttavia è rimasto sempre invariato – a tal punto da rendere il *Bundesrat* un modello di riferimento[951] – è la sua composizione *paragovernativa,* che inevitabilmente finisce per incidere sulla sua *natura* giuridica. Scegliere, infatti, come membri dell'organo i rappresentanti non della *comunità* degli enti federali, bensì del *governo* degli stessi, fa del *Bundesrat* non una Camera *politica,* ma più propriamente una Camera *ambasciatoriale,* più vicina ad un "secondo Governo". In particolare, mentre una Camera politica, è la sede di *formazione* di una volontà che si traduce in legge, il *Bundesrat* è piuttosto la sede di *espressione* di una volontà già formatasi altrove[952] – nei governi dei rispettivi *Länder* di appartenenza per l'appunto – e che mira ad incidere direttamente sull'indirizzo politico dell'apparato statuale. Ed in effetti, a riprova di ciò, mentre nella prima vige il divieto di mandato imperativo, per cui il singolo rappresentante non è chiamato a curare l'interesse particolare del suo collegio o circoscrizione elettorale, ma piuttosto l'*interesse generale*; nella seconda, i componenti del *Bundesrat* sono, invece, chiamati a manifestare la volontà dell'ente federativo cui appartengono, sono portavoce delle istanze territoriali, atteggiandosi a veri e propri *ambasciatori*.

Oltre alla composizione, altre considerazioni ci fanno propendere per la natura di "secondo Governo" del *Bundesrat.* In primo luogo l'attribuzione di competenze amministrative, funzione insolita per una Camera parlamentare. In secondo luogo, l'assenza nel dettato costituzionale di "una denominazione unificante per i due organi"[953]; il *Bundestag* e il *Bundesrat,* infatti, non sono mai individuati come due corpi di un unico organo, il Parlamento. Piuttosto, il *Bundesrat* vanta una sua "autonoma collocazione costituziona-

[948] G. DORIA, *Bicameralismo e federalismo. Analisi dei modelli di relazione,* Carocci editore, Roma, 2014, p. 8.
[949] *Ibidem.*
[950] Si rimanda al § 1, in cui più volte si è messa in evidenza la "versatilità" del *Bundesrat,* il quale ha assunto un contenuto diverso a seconda dei contesti storici.
[951] Il "modello *Bundesrat"* per l'appunto, che si contrappone a quello "senatoriale".
[952] Come bene dice B. PEZZINI, *op. cit.,* p. 143: "Il Bundesrat mette a disposizione *un procedimento nel quale vengono formalizzate decisioni assunte all'esterno di esso […]".*
[953] L. VIOLINI, *op. cit.,* p. 44. In questi termini anche F. PALERMO, *Germania ed Austria* cit., p. 309.

le"[954], riconosciuta persino dalla Corte costituzionale tedesca in una nota sentenza del 25 giugno 1974[955]. «*Secondo il dettato costituzionale il Bundesrat non è la seconda Camera di un organo legislativo unitario, che prende parte in modo paritetico con la "prima Camera" al procedimento legislativo*»[956]; il suo ruolo infatti *«non è quello di legiferare, ma quello di* partecipare *all'attività legislativa come garanzia degli interessi dei Länder, come del resto esplicitamente sancito dall'art. 50 GG*[957]*»*. Con tale affermazione la Corte, lungi dal voler qualificare il *Bundesrat* organo costituzionale di ordine inferiore rispetto al *Bundestag*, sottolinea piuttosto come la sua *principale* funzione sia quella di fungere da veicolo di "*rappresentanza degli interessi*" dei *Länder*, mentre assolutamente *secondaria* è quella di *partecipare* al procedimento legislativo. Funzione quest'ultima più tipica di una Camera politica, per l'appunto.

Senza voler trascurare le tipiche funzioni "camerali" di cui il *Bundesrat* è titolare – e di cui si dirà in altra sede (in particolare oltre quella legislativa, si pensi al potere di eleggere membri di organi costituzionali, al potere d'informazione e d'interrogazione che si esercitano nei confronti del Governo) – si vuole evidenziare come esse non incidano in modo preponderante sulla sua natura, ma tutt'al più ne fanno un organo "ibrido"[958]. Scopo primario del Consiglio federale è, infatti, quello di "integrare" le istanze territoriali nel sistema nazionale, senza far prevalere le logiche politiche. Con ciò, si badi bene, non si vuole affermare l'estraneità di queste ultime nel *modus operandi* del *Bundesrat*[959], piuttosto si vuole evidenziare il loro asservimento allo scopo. All'interno del Consiglio federale, le logiche politiche, infatti, sono strumentalizzate per attribuire maggior peso all'incidenza dei *Länder*, soprattutto nelle materie di loro interesse. Di fatto, però, proprio tali meccanismi, in concomitanza con l'estensione del potere di veto dovuta essenzialmente alla giurisprudenza costituzionale[960], hanno trasformato il *Bundesrat* in una "Camera di opposizione", che ha finito per rallentare il sistema di cooperazione tipico del federalismo tedesco e ha condotto ad una riforma dell'assetto costituzionale[961].

---

[954] I. RUGGIU, *op. cit.*, p. 210.

[955] BVerfGE 37, 381.

[956] Così si legge testualmente nella sopracitata sentenza.

[957] L'art. 50 GG recita testualmente: "i *Laender* collaborano all'attività legislativa ed amministrativa del *Bund* e a questioni riguardanti l'Unione europea attraverso il *Bundesrat*".

[958] Di "configurazione bicefala" parla I. RUGGIU, *op. cit.*, p. 214, mettendo in evidenza la natura di organo al contempo legislativo ed esecutivo del *Bundesrat*.

[959] Come spiega bene H. H. KLEIN, *op. cit.*,pp. 34-38, sarebbe illusorio pensare che un organo costituzionale come il *Bundesrat* "composto da uomini politici di primario livello nell'ambito dei *Laender*, sorvoli sul fatto che questo organo orienta le proprie decisioni, in determinati settori, secondo criteri politici". Difficile, quindi, se non addirittura impensabile, distinguere gli interessi dei *Laender* da quelli di natura politico-partitica.

[960] La giurisprudenza costituzionale, negli anni, ha consentito al *Bundesrat* un notevole accrescimento del potere di veto assoluto, mediante un'interpretazione estensiva del concetto di "interesse dei *Laender"* che ha notevolmente ampliato l'ambito di materie in cui è richiesta l'approvazione del Consiglio federale. Cfr. F. PALERMO – J. WOELK, *Germania*, Il Mulino, Bologna, 2005, p. 37.

[961] Sulle ragioni della riforma si rinvia a: D. SCHEFOLD, *Il federalismo tedesco e la sua riforma*, in A. D'ATENA (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 73 e ss.; H. MAYER, *Il compromesso tra federazione e Laender sulla riforma del federalismo tedesco*, in A. D'ATENA (a cura di), *I cantieri* cit., p. 99 e ss.; A. A. DEMMIG, *Cooperazione e differenziazione nella riforma del federalismo tedesco*, in (a cura di), *I cantieri* cit., p. 111 e ss.; R. BIFULCO, *La riforma costituzionale del federalismo tedesco del 2006*, in A. D'ATENA (a cura di), *I cantieri* cit., p. 117 e ss.; J. LUTHER, *La riforma del federalismo in Germania all'esame del Parlamento italiano,* in A. D'ATENA (a cura di), *I cantieri* cit., p. 129 e ss.; A. GRAGNANI, *Il nuovo ordine delle competenze legislative e la giurisdizione costituzionale sui titoli di competenza nella riforma del federalismo tedesco*, in A. D'ATENA (a cura di),

Ma di questo si darà conto più avanti[962]. Adesso, invece, ci si soffermerà su altre due questioni: 1. Innanzitutto si cercherà di capire se sia sempre stata pacifica la scelta del modello *Bundesrat*; 2. In secondo luogo, si cercherà di comprendere quali siano state le ragioni che hanno spinto il costituente di *Bonn* ad optare per questo modello.

2.2 *Le spinte verso un modello senatoriale*

Esaminando i vari predecessori del *Bundesrat*, si è lasciata volutamente in ombra l'analisi del momento che precede, ogni volta, in ogni contesto storico diverso, la scelta di tale modello. Ci si riferisce chiaramente alla fase costituente, fase in cui liberamente le forze politiche scelgono il volto dello Stato, i princìpi ispiratori della sua azione, nonché il modo in cui il potere si distribuisce tra gli organi protagonisti della stessa macchina statuale.

Se si scende nel dettaglio, la linea di continuità che si è tracciata all'insegna del modello *Bundesrat*, mostra qualche intermittenza. L'opzione *Bundesrat*, infatti, non è mai stata pacifica. Sino alla sua adozione definitiva con la Costituzione di Bonn, s'è sempre discusso circa la possibilità di adottare una seconda Camera più vicina al modello senatoriale.

Già in seno all'Assemblea nazionale costituente di Francoforte (*Frankfurter National-versammlung)*, nel 1848, si registra un simile tentativo. Sulla scia dei moti rivoluzionari, e in chiara contrapposizione all'assolutismo centralista dell'*ancien règime*, il progetto costituzionale proponeva, sul versante della forma di governo, la prima forma di bicameralismo nella storia costituzionale tedesca[963]. In particolare, erano previste una Camera di rappresentanza popolare (*Volkshaus*) e una Camera degli Stati (*Staatenhaus*). Quest'ultima, sotto la chiara influenza dell'esperienza senatoriale statunitense, avrebbe avuto una composizione mista: i suoi membri sarebbero stati nominati per metà dai Governi e per metà dai Parlamenti degli Stati. Ma, ciò che sopra ogni cosa la allontana dal modello *Bundesrat* è l'assoluta indipendenza dei componenti nell'espressione del voto, l'assenza, dunque, di un qualunque vincolo di mandato[964]. La Costituzione di Francoforte, tuttavia, non entrò mai in vigore, rimanendo, per l'appunto, solo un progetto.

Sulla stessa lunghezza d'onda si pone l'originario progetto costituzionale di Hugo Preuss, uno dei principali fautori della Costituzione di Weimar. La visione unitaria dello Stato si rifletteva direttamente sulla composizione della seconda Camera. Infatti, far ricadere la scelta su componenti nominati dai Parlamenti degli Stati, piuttosto che dai loro Governi, rispondeva al chiaro intento di diminuire l'influenza dei *Länder* in favore dello Stato centrale. Ad essi sarebbe stata garantita solo un'ampia autonomia amministrativa[965]. Tale progetto incontrò, però, l'opposizione dei *Länder*, i quali, non volendo rinunciare a tutte le prerogative acquisite nel periodo bismarckiano, costrinsero all'adozione di un testo costituzionale meno ambizioso.

E di Camera senatoriale si discusse anche in seno al *Parlamentarischer Rat*, il Consiglio costituente della Repubblica Federale tedesca, istituito per volontà delle potenze alleate

---

I cantieri cit., p. 155 e ss..

[962] Si rimanda al cap. V, § 1.

[963] F. PALERMO, *Germania ed Austria* cit., p. 73.

[964] Si legge nel Tit. IV, art. IV, § 96 della Costituzione di Francoforte: "I membri di entrambe le camere non possono essere vincolati da istruzioni".

[965] B. PEZZINI, *op. cit.*, p. 9.

vincitrici[966], le quali, nel dettare le linee direttive per la formazione del nuovo Stato, sancirono la necessità di adottare un modello bicamerale, e che una delle due Camere rappresentasse gli enti federali[967]. Più acceso che in passato, il dibattito sulla configurazione della seconda Camera risentiva di influenze opposte: da un lato, i sostenitori del modello *Bundesrat*, oltre a evidenziare l'importante ruolo di mediazione tra Stato federale e *Länder* che da sempre il Consiglio federale aveva rivestito, mettevano in evidenza la necessità di far partecipare al procedimento legislativo quegli stessi soggetti chiamati poi all'esecuzione delle leggi, ovvero i Governi dei *Länder*[968]; dall'altro, i sostenitori del modello senatoriale incentravano le loro argomentazioni sulla necessità di costituire un organo democratico, piuttosto che burocratico, i cui senatori sarebbero stati indipendenti nelle loro scelte[969]. A ben guardare, però, l'adesione al modello senatoriale era più apparente che convinta: pur sempre, infatti, si sarebbe dovuto istituzionalizzare un rapporto tra la Camera federale e i *Länder*, "semplicemente esso non sembrava più dover assumere la forma rigida del mandato"[970].

Il peso della tradizione, e l'effettiva mancanza della percezione del modello senatoriale, condussero all'adozione del modello *Bundesrat.* Il compromesso politico, si narra, fu raggiunto durante una colazione "diplomatica" tra i *leader* dei partiti politici[971]. Da allora, *nonostante* le numerose riforme costituzionali, il *Bundesrat* non è mai stato modificato nella sua struttura portante e, anzi, continua ad essere oggetto di interesse degli studiosi della materia.

3. *Le ragioni del modello Bundesrat*

Tra le ragioni della scelta del modello *Bundesrat*, non può certo negarsi l'incidenza esercitata sui costituenti dal patrimonio costituzionale ereditato. Come s'è visto, infatti, se pure, dietro la spinta di una maggiore volontà di democratizzazione, si è cercato di introdurre una seconda Camera che si avvicinasse più ad un modello senatoriale, la forza della tradizione ha avuto sempre la meglio. E a ragione. Il *Bundesrat*, infatti, rappresenta uno dei modi attraverso cui il *principio federale* trova piena realizzazione. Ed è proprio nel *federalismo* che bisogna ricercare la ragion d'essere del modello ambasciatoriale.

In Germania, "il federalismo rappresenta un elemento intrinseco dell'essenza costituzio-

---

[966] Nella Conferenza di Londra del febbraio 1948, si decise la formazione di uno Stato federale tedesco nelle zone di occupazione occidentale. A tal fine fu convocata un'assemblea costituente, composta dai capi di Governo dei *Laender* della Germania occidentale, con il mandato di redigere una Costituzione.

[967] Le potenze alleate si trovarono d'accordo nell' imporre le linee guida per la formazione del nuovo Stato. Prima fra tutte, la necessità di adottare la forma di Stato federale. Dietro tale scelta, non lontano il ricordo del secondo conflitto mondiale, vi era la chiara volontà di impedire il costituirsi di un forte potere centrale.

[968] *Id., op. cit.,* p. 18. A favore del modello *Bundesrat* l'A. richiama "*l'opportunità di integrare nell'assetto costituzionale i Laender quali fattori di potere, per garantire la coerenza del processo decisionale a livello centrale, e del processo di applicazione a livello decentrato; la utilità nel disporre nel procedimento legislativo della competenza selezionata delle burocrazie locali […].*

[969] HANS H. KLEIN, *op. cit.,* p. 14.

[970] G. DORIA, *op. cit.,* p. 99.

[971] In particolare, Ehard, presidente del gruppo bavarese, insieme al capo della democrazia cristiana, Pfeiffer, riuscì a convincere Menzel, leader socialista, dell'opportunità di adottare il modello *Bundesrat:* esso avrebbe garantito a chi si sarebbe trovato "all'opposizione del governo della federazione una forma di controllo dell'amministrazione federale tramite la burocrazia locale". Così L. VIOLINI, *op. cit.,* p. 36.

nale tedesca, un fattore culturale prima ancora che giuridico"[972]. A testimoniarlo tutta la storia della sua formazione. Sin dal Sacro Romano Impero si ha traccia di un processo di aggregazione di piccole entità territoriali autonome, che attribuiscono natura corporativa al primo *Reich*[973]; per poi proseguire, nell'intervallo di tempo che separa il primo dal secondo *Reich,* con le varie esperienze confederative[974], culminate, finalmente, nella nascita della "Federazione" dei prìncipi tedeschi (1871). Un processo di aggregazione *volontario*[975] che spiega la natura intergovernativa dei rapporti tra gli Stati[976], ma, soprattutto, mette in evidenza la "forte soggettività politica e culturale"[977] dei *Länder*. È infatti diffusa fra i giuristi tedeschi la convinzione della natura "statuale" di questi ultimi, natura che deriverebbe proprio da quel potere di governo che non smettono di esercitare[978].

Il *federalismo* rappresenta pertanto l'*esito* della composizione fra le istanze pluralistiche (i *Länder*) e la tensione all'unità (il *Bund*). E la *cooperazione* il *modo* attraverso cui si è giunti a tale esito. La necessità di armonizzare queste due opposte tendenze, infatti, ha dato vita ad un sistema di stretta collaborazione e interconnessione. Quello che gli studiosi individuano come *"federalismo cooperativo"*, per l'appunto.

La collaborazione si è realizzata non solo tra *Länder* e *Bund* (cooperazione verticale), ma anche tra *Länder* (cooperazione orizzontale); non solo sul piano intergovernativo e amministrativo (federalismo esecutivo), ma anche su quello politico, finanziario e legislativo (federalismo unitario)[979].

Cooperazione che è il corollario di un principio di più ampia portata: la *Bundestreue,* letteralmente *"lealtà federale".* Quest'ultima, se pure non espressamente prevista dalla Legge fondamentale, la si può desumere dai principi fondamentali dell'ordinamento tedesco votati alla garanzia del federalismo. Tale principio, la cui origine teorica può farsi risalire al pensiero di Rudolf Smend [980], ha acquisito valore di vera e propria categoria giuridica ad opera della giurisprudenza costituzionale, che ne fa discendere l'esistenza di diversi obblighi giuridici per ciò stesso giustiziabili[981].

Quanto al contenuto, la *Bundestreue* impone ai *Länder* e al *Bund* la *lealtà* nei rapporti reciproci, il dovere di trovare l'*accordo* nella definizione delle politiche comuni, di *coordinarsi* ogniqualvolta agiscano su livelli destinati ad intersecarsi.

È in questa logica, dunque, che può ben comprendersi lo sviluppo di numerose prassi

---

[972] F. PALERMO – J. WOELK, *Germania* cit., p. 20. Gli autori, in più di una occasione, sottolineano come "*in Germania il federalismo preced(a) lo Stato".*

[973] *Ibidem.*

[974] Ad alcune delle quali s'è fatto cenno nel § 1.2.

[975] Come fa ben notare L. VIOLINI, *op. cit.*, p. 19, nel raffronto col processo di unificazione dell'Italia.

[976] F. PALERMO – J. WOELK, *Germania* cit., p. 32.

[977] A. ANZON, *La* Bundestreue *e il sistema federale tedesco: un modello per la riforma del regionalismo in Italia?,* Giuffrè, Milano, 1995, p. 23.

[978] *Id., op. cit.*, p. 8 e ss.

[979] Circa le diverse declinazioni del federalismo conosciute dalla Germania, non deve trascurarsi quella che sembra esserne l'ultima manifestazione: "il federalismo competitivo". Poiché comprendere in cosa consista e le ragioni che lo hanno portato ad esistenza, meriterebbe uno studio a sé e ci allontanerebbe dall'oggetto della nostra trattazione, si rimanda genericamente a F. PALERMO – J. WOELK , *Germania* cit., pp. 38-40.

[980] Per approfondire l'origine del principio nella storia costituzionale tedesca, cfr. A. ANZON, *op. cit.*, p. 45 e ss..

[981] F. PALERMO, *Germania ed Austria* cit., p. 291. Fra gli obblighi giuridici che la Corte fa discendere dal suddetto principio, vi sono: il dovere di "reciproco aiuto e considerazione e predisposizione al dialogo", che comporta a sua volta i doveri di consultazione e informazione.

collaborative: fra le tante, anzitutto le "conferenze", che possono tenersi tra ministri, alti funzionari, Presidenti dei consigli dei ministri oppure dei Parlamenti[982]; secondo formule rituali, oppure addirittura in modo informale, in quanto il federalismo in Germania è scandito secondo logiche "pragmatiche".

Ma soprattutto, per quel che qui interessa, è in questa logica che può ben comprendersi la scelta del modello *Bundesrat.* Da sempre, infatti, nella storia costituzionale tedesca, il Consiglio federale rappresenta la più importante "manifestazione" della capacità cooperativa tra *Länder*, e tra *Länder* e *Bund;* la sede in cui è possibile realizzare il *coordinamento*, trovare l'*accordo*, prestare *lealtà* alla Federazione.

CAPITOLO II - LE FONTI DEL *BUNDESRAT*

di *Roberta Gabriele*

SOMMARIO: 1. *La necessità di un organo rappresentativo territoriale nel pluralismo delle fonti.* - 2. *Il principio democratico e il principio federale.* - 3. *Identità culturale e unità, due opposti coincidenti nel principio federale: federalismo asimmetrico e principio di autonomia.* - 4. *Il rapporto con l'Unione Europea secondo il Costituente: la centralità del Bundesrat nell'epoca della globalizzazione*.

1. *La necessità di un organo rappresentativo territoriale nel pluralismo delle fonti*

La Germania, in quanto Stato federale, presenta fonti sia a livello di *Bund* che dei singoli *Länder*.

Al vertice del sistema delle fonti dell'ordinamento tedesco si colloca la Legge Fondamentale[983] (o *Grundgesetz*) insieme alle leggi di revisione costituzionale, seguono le Costituzioni di ogni *Land* e i principi generali del diritto internazionale.

Per quanto riguarda la disciplina della normativa europea, la competenza alla stipulazione di trattati internazionali è riservata, in linea di principio, al Governo federale. Tuttavia, i trattati internazionali che disciplinano le relazioni politiche del *Bund* o che sono relativi a materie della legislazione federale richiedono comunque il consenso, o la partecipazione al procedimento legislativo, dell'ente che esercita il potere a livello federale.

Inoltre, anche i *Länder* – purché dotati di un potere legislativo esclusivo – possono stipulare trattati con Stati esteri, con il consenso del Governo federale, permettendo che tale trattato entri nella gerarchia delle fonti statali[984].

In aggiunta, ogni *Land* ha il potere di adottare leggi che si collocano allo stesso livello delle leggi federali[985].

Pertanto, i Costituenti tedeschi, per evitare un conflitto normativo, hanno regolato questa

[982] D. SCHEFOLD, *Il federalismo tedesco* cit., p. 76.

[983] La Legge Fondamentale venne chiamata così, e non Costituzione, per la mancanza dei rappresentanti di un *Land*, in R. DICKMANN - A. RINELLA (a cura di), *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, Carocci Editore, Roma, 2011, p.120.

[984] Art.23, c.4, 5 e 6, GG.

[985] Il cui riparto è definito agli articoli 70-75 GG, e per cui varia la necessità di un consenso vincolante o meno della Seconda Camera – art.76-78 GG –

ipotesi all'articolo 31 della Legge Fondamentale, con il principio di prevalenza del diritto federale, evidenziando una prima importante differenza rispetto al nostro ordinamento[986].

Integrano il sistema delle fonti gli atti normativi dell'esecutivo ex art. 80 GG, subordinati alla legge[987], e da ultimo le disposizioni amministrative generali[988] con i regolamenti per la disciplina di uffici ed organi amministrativi[989].

Qualunque sia l'atto normativo tra quelli riportati ad interessare il *Bundesrat*, la sua influenza viene esercitata, in concreto, attraverso il voto che esso esprime al momento di accordare o meno il proprio consenso raggiungendo la maggioranza[990]. Il consenso che l'ente federale esprime è la voce degli interessi che vengono espressi attraverso un numero di voti a cui ogni *Land* ha diritto, in base ai risultati dell'aggiornamento ufficiale delle statistiche demografiche[991].

Data l'esistenza di due organi costituzionali – *Bundestag* (*organo politico*) *e Bundesrat* (*organo federale*) – che interessano il procedimento legislativo, l'idea alla base della Costituzione federale era di garantire la divisione del potere, anche per questo motivo, il regolamento all'art.2 ha previsto un'incompatibilità di ufficio, per cui i membri del *Bundesrat* non possono essere contemporaneamente membri del *Bundestag.*

Inoltre, anche l'elezione dei membri è diversa, poiché i membri del *Bundesrat* vengono nominati dai governi dei singoli Stati[992] e hanno un mandato di durata diversa. In proposito si deve precisare che non si tratta di un vincolo di mandato propriamente detto, dal momento che esso sussiste perché i membri del *Bundesrat* sono membri degli esecutivi degli Stati e non posso agire secondo le loro convinzioni personali.

Per quanto riguarda il funzionamento, il regolamento[993] disciplina l'organizzazione dell'organo di rappresentanza territoriale in commissioni[994], prevede la possibilità di escludere il pubblico dalle riunioni[995], che di norma sono pubbliche[996], ma in particolare da esso si evincono i poteri incisivi del Presidente[997].

Poiché al vertice del diritto federale si trova la Legge Fondamentale, che costituisce l'ordinamento giuridico tedesco nel suo complesso, il ruolo centrale del *Bundesrat,* quale Camera rappresentativa dei singoli Stati, è evidente per riuscire ad assicurare l'uniformità del diritto attraverso un raccordo, nel processo legislativo, tra esigenze del centro e della periferia.

---

[986] F. PALERMO - J. WOELK, *Germania*, il Mulino, Bologna, 2005, cap.VI.

[987] Questi atti sono soggetti ugualmente all'approvazione del *Bundesrat,* nel caso sussista uno dei presupposti disciplinati dettagliatamente dalla Legge fondamentale o quando sia previsto dalla delega legislativa.

[988] Ex artt. 84, c.2, 85, c.2 e 86 GG.

[989] R. DICKMANN - A. RINELLA (a cura di), *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, Carocci Editore, Roma, 2011, pp. 130-131.

[990] Art.52 GG.

[991] Art. 27 reg. nella versione come previsto nella comunicazione del 26 novembre 1993 (BGBl I, pag. 2007), modificato da ultimo dal *Bundesrat* risoluzione dell'8 giugno 2007 (BGBl. I p.1057).

[992] Art. 51, c.1, GG.

[993] Si ricorda che il regolamento è un atto normativo avente efficacia soltanto interna, a cui è possibile derogare con il consenso unanime dell'organo -art.48 reg.-

[994] Art.11 reg. nella versione come previsto nella comunicazione del 26 novembre 1993 (BGBl I, pag. 2007), modificato da ultimo dal *Bundesrat* risoluzione dell'8 giugno 2007 (BGBl. I p.1057).

[995] Art. 17 reg.

[996] Art. 52 GG.

[997] Particolarmente significativa, per comprendere l'incisività del Presidente del *Bundesrat,* è la previsione all'art. 47 che gli attribuisce il potere di optare per la corretta interpretazione nel caso di contrasti.

Tuttavia, poiché storicamente era un organo molto controverso, la genesi di questo ente ha presentato dei caratteri para-governativi non soltanto per il profilo della composizione, ma soprattutto sotto il profilo delle funzioni svolte[998].

Un elemento significativo è che, durante le riunioni, i suoi membri siedano nei posti riservati al Governo, organo con cui il *Bundesrat* dialoga costantemente tramite diritti di informazione e di proposta, inoltre, la presenza dei membri del Governo federale rappresenta un loro diritto, o un dovere nel caso ne sia stata fatta esplicita richiesta[999].

Quanto alla rilevanza di questo organo a livello legislativo, la stessa Legge Fondamentale del '49 ha previsto la necessità dei due terzi dei suoi voti[1000] per una eventuale modifica costituzionale, nonostante la possibilità di modifica della Costituzione federale non sia illimitata, dati alcuni capisaldi che non possono essere modificati in alcun modo secondo la previsione di cui all'art. 79, c. 3, GG.

Eppure, la natura dell'ente è stata tanto controversa da essere oggetto di una famosa sentenza del '74, secondo la quale il *Bundesrat* non sarebbe una vera Seconda Camera, ma "un organo di partecipazione" dei *Länder* nelle decisioni statali di tutti gli organi costituzionali[1001].

Pertanto, non stupisce che la dottrina qualifichi il *Bundesrat* come "seconda camera" per quanto riguarda le funzioni camerali che "di fatto" svolge e anche come "secondo governo"[1002].

Inoltre, ad alimentare il tentativo di classificare il ruolo della Camera Alta, ha giocato sicuramente anche un riferimento testuale diverso dal nostro ordinamento, in cui nella Costituzione italiana compare la parola "Parlamento" per indicare in un *unicum* la Camera e il Senato che lo compongono, laddove nel *Grundgesetz* vengono individuati i due organi, *Bundestag* e *Bundesrat*, dedicando appositamente a quest'ultimo il capitolo IV[1003].

In questo capitolo, l'attenzione è rivolta a definire le funzioni che l'ente dovrebbe svolgere, piuttosto che il ruolo legislativo.

Infatti, la Legge Fondamentale all'art. 50 ha previsto che con esso i singoli Stati partecipino, oltre che alla fase legislativa, anche a quella amministrativa e dell'Unione europea.

Dopo aver chiarito, sia pure per sommi capi, il sistema delle fonti nell'ordinamento tedesco, è possibile cogliere la delicatezza del compito del legislatore nel definire eventuali modifiche al ruolo del *Bundesrat* e, di conseguenza, alla partecipazione che esso deve avere a livello legislativo in quanto organo di rappresentanza territoriale.

Tuttavia, nonostante i numerosi riferimenti nella gerarchia delle fonti, se il regolamento consente di comprendere l'organizzazione delle sedute e il ruolo decisivo del Presidente in caso di contrasti interni[1004], il caposaldo nel delineare le coordinate da rispettare, trattandosi di un organo costituzionale, è rappresentato proprio dalla Costituzione. Su di essa e sui

---

[998] L. VIOLINI, *Bundesrat e camera delle Regioni. Due modelli alternativi a confronto,* 1989, pp. 17 ss.; B. PEZZINI, *Il Bundesrat della Germania federale*, Milano, 1990, pp. 3-27; H. H. KLEIN, *Il Bundesrat della Repubblica federale di Germania: la "seconda camera"*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1983, pp. 3 ss.

[999] Art. 53 GG.

[1000] Art. 79, c. 2, GG.

[1001] BVerfGE, 37, 363.

[1002] H. H. KLEIN, *op.cit.,* in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1983, p. 18.

[1003] L. VIOLINI, *op.cit*, 1989, p. 44; I.RUGGIU, *contro la camera delle regioni istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, 2006, p. 212.

[1004] Art.6, 15, 20 e ss, del regolamento.

principi costituzionali verrà concentrata la maggior parte della esposizione, poiché rappresenta lo strumento da cui dipende l'intero sistema giuridico tedesco.

Difatti, ogni disposizione di legge adottata in Germania deve essere compatibile con la Costituzione nella forma e nella sostanza, tanto che la prevalenza della Legge Fondamentale viene salvaguardata dalla Corte costituzionale federale (le cui sentenze valgono come fonte di diritto). A tal fine, l'art. 20, c. 3, della Costituzione specifica che, mentre il potere esecutivo e quello giudiziario sono soggetti alla legge e alla giustizia, il potere legislativo è soggetto all'ordine costituzionale[1005].

2. *Il principio democratico e il principio federale*

Non stupisce che, tra le fonti di un ordinamento, le Costituzioni siano l'elemento principale poiché, fondamentalmente, sono "espressione dell'autorappresentazione culturale di un popolo"[1006].

È senz'altro utile ricordare che il concetto di Costituzione può essere inteso come *limite al potere*[1007], in tal senso, con la Costituzione di Weimar del 1919 fu fatto un tentativo di imporre una formale compatibilità tra un sistema parlamentare e federale[1008].

La Costituzione weimariana cercava di applicare la teoria dell'equilibrio dualista in cui al *Reichstag*, eletto con un sistema elettorale proporzionale, si contrapponeva il Presidente della Repubblica, eletto direttamente dal corpo elettorale, ma un modello del genere si dimostrò incapace di rispondere adeguatamente alla richiesta di eterogeneità della società civile.

Infatti, dopo l'esperienza monarchica, il processo di democratizzazione aveva segnato, attraverso l'estensione del suffragio, l'ingresso della società civile all'interno delle istituzioni, generando gravi tensioni in ordinamenti non omogenei fino a degenerare, in alcuni casi come quello tedesco, in regimi autoritari[1009].

Dopo il secondo conflitto mondiale, due erano i modelli della forma di Stato che si andavano affermando, entrambi conosciuti dalla realtà tedesca, che fino al 1990, vedeva diviso il proprio territorio: il modello della democrazia pluralista (di derivazione anglo-americana) e il modello di democrazia popolare o progressiva aperta verso il "socialismo reale" (di derivazione sovietica).

Ma, in seguito all'unificazione della Germania, l'intento del Costituente divenne garantire l'unità nazionale e l'individualità di ogni singolo *Land* cercando quell'equilibrio ideale tra le istanze democratiche e federaliste.

Il federalismo, nei dibattiti del dopoguerra, rappresentava il recupero di una identità e tradizione istituzionale che il nazismo aveva sconvolto, e veniva concepito come baluardo contro qualsiasi tentativo di democratizzazione, un vero e proprio argine alle rivendicazioni

---

[1005] F. LANCHESTER, *Le Costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn Introduzione e testi,* Giuffrè Editore, Milano, 2002, pp. 90 ss.

[1006] P. HÄBERLE, *Per una dottrina della costituzione,* in *"Quaderni costituzionali"*, 1999, n.1, pp. 3 ss.

[1007] V. N. MATTEUCCI, *Organizzazione del potere e libertà. Storia del costituzionalismo moderno,* UTET, Torino, 1976.

[1008] C. ANTONUCCI, *Bundesrat e rappresentanza del territorio La tradizione storica del federalismo tedesco dall'impero alla costituzione del '49,* in *Il Politico,* Univ.Pavia, 1997, anno LXII, n.3, p. 369.

[1009] F. LANCHESTER, *op.cit.*, Giuffrè Editore, Milano, 2002, p. 11.

di natura democratica[1010].

Pertanto, la soluzione più calzante sembrava la consacrazione del principio federale (nonostante fosse ricco di molte contraddizioni) all'interno della Legge Fondamentale, assegnando nello specifico alla Seconda Camera il ruolo di rappresentanza degli interessi statali.

Eppure, il principio federale e democratico (insieme a quello sociale) vennero consacrati all'art.20 GG, ritenendo opportuno delineare all'inizio della carta costituzionale le basi per una nuova identità culturale improntata ai valori di unità e libertà.

Dal momento che l'idea di una Seconda Camera era nata per garantire la tutela di quegli ambiti che non rientravano nell'interesse nazionale, e quindi sarebbero rimasti sprovvisti di tutela, aprendo la strada a pericolose spinte centralizzatrici già conosciute in passato, il Costituente si è premunito di una clausola di perpetuità all'art. 79, c. 3 GG, sottraendo al potere di revisione costituzionale l'articolazione della Federazione in *Länder* e i principi stabiliti negli articoli 1 e 20 del *Grundgesetz*.

L'intento era delineare una *democrazia che si difende* sulla scia dell'esperienza weimariana e nazista che avevano influenzato molto le tendenze antiformalistiche e positivistiche nell'adottare una forma di Stato sociale di diritto[1011].

Il risultato ottenuto è stato una enfatizzazione della collaborazione intergovernativa in un modello di Stato federale, con un accentramento decisionale, ma un elevato decentramento amministrativo[1012].

La particolarità della Germania, infatti, risiede nel fatto che ogni Stato della Confederazione aveva un proprio governo indipendente e anche una propria amministrazione[1013] (di qui il pluralismo delle fonti).

Dunque il federalismo era la risposta a quegli Stati ricchi di istanze pluraliste e portatori di interessi differenziati, una risposta dalle modalità collaborative o competitive[1014].

Il modello che poteva ritenersi presente nella realtà tedesca, almeno agli inizi, era quello collaborativo, in cui si riconosceva sia l'autorità centrale che dei singoli Stati legati tra loro da un rapporto di leale collaborazione (definita *Bundestreue*[1015]).

Proprio il rapporto intergovernativo tra Stati tedeschi e la tendenza all'accentramento del potere hanno generato questo modello di federalismo, comunemente ritenuto cooperativo, unitario ed esecutivo.

Infatti, ancora oggi la collaborazione non è a livello assembleare, ma al livello dell'esecutivo dei *Länder*, frutto di buon senso e di una buona funzionalità istituzionale, come dimostrato da una prassi collaborativa, dialettica e consociativa, in cui ogni *Land*, padrone della fase esecutiva, contribuisce alla fase decisionale della Federazione.

Purtroppo, al venire meno della cultura cooperativa, l'inestricabile intreccio politico ha

---

[1010] Cfr. C. ANTONUCCI in *op.cit.*, pp.362-372; F. LANCHESTER, *op.cit.*, p. 38.

[1011] F. LANCHESTER, *op.cit.*, pp. 27 e 89-90.

[1012] R. DICKMANN - A. RINELLA (a cura di), *op.cit.*, Carocci Editore, Roma, 2011, pp.119 ss.

[1013] A. TRUINI, *Federalismo e Regionalismo in Italia e in Europa, principi e modelli*, vol.1, Cedam, Padova, 2003, pp. 297-298.

[1014] Il modello di federalismo cooperativo e competitivo si distinguono in quanto il primo, nell'organizzazione istituzionale, prevede meccanismi di raccordo e coordinamento intergovernativo, il secondo, invece, si basa sul principio di piena separazione tra Federazione e Stati membri (cfr. T.GROPPI, *I diversi modelli di federalismo*, 20 maggio 2008).

[1015] La *Bundestreue* è un principio costituzionale non scritto, ma richiamato dalla giurisprudenza costituzionale tedesca.

ridotto l'efficienza di questo meccanismo, determinando un accentramento e creando, con un federalismo competitivo, una "superstruttura unitaria" che svuota l'autonomia e la responsabilità dei *Länder*[1016].

3. *Identità culturale e unità, due opposti coincidenti nel principio federale: federalismo asimmetrico e principio di autonomia*

Ogni *Land* ha una propria tradizione geo-storica, non a caso, il termine *Land* identifica il territorio in un contesto politico in cui viene organizzato in maniera tale da conservare un rapporto tra elementi geografici e popolazione[1017].

Per questa ragione, già in passato, istituzioni statali e territorio avevano radicato tra loro una relazione così stretta da identificarsi l'un l'altro fino a sconfinare nell'assolutismo regio[1018], ma nel Novecento, con il passaggio allo Stato democratico-pluralistico, il concetto di rappresentanza territoriale viene accettato con le contraddizioni interne che esso reca.

A tre studiosi va il merito di aver cercato di comporre queste contraddizioni, ritenendo ora il Parlamento il luogo di confronto tra gli interessi dei diversi gruppi sociali, ora elaborando la teoria della doppia rappresentanza politica e di interessi collocata nei due rami del Parlamento, e infine tentando di suturare la rappresentanza politica con quella degli interessi[1019].

Per questo, il Costituente tedesco ha progettato la Seconda Camera non come organo politico in senso stretto, ma come organo di rappresentanza a tutela degli interessi statali, in modo da consentire un raccordo a livello centrale tra le diverse istanze decentrate[1020]. Per riuscire in questo intento, ha previsto l'esistenza di un vincolo di mandato.

A tal proposito, una dottrina ha evidenziato la confusione concettuale che spesso viene fatta tra *Vertretung* (rappresentanza di interessi particolari) e *Repräsentation* (rappresentanza generale)[1021], sostenendo che la rappresentanza politica, il cui scopo è di rappresentare la Nazione come valore ideale, sarebbe in antitesi con quella degli interessi legata a un mandato[1022]. Altra dottrina ne ha sottolineato la non comunicabilità perché basate su presupposti diversi[1023].

In effetti, nonostante un'eccessiva esaltazione delle diverse identità culturali possa comportare una rinuncia alla prevalenza dell'interesse generale, inteso come modello di ricomposizione del molteplice, la rappresentanza specifica resta un pilastro delle Costituzioni pluraliste[1024].

Pertanto, il federalismo, nonostante il rischio di una inevitabile concorrenza tra gli Stati,

---

[1016] F. PALERMO – J. WOELK, *Germania*, il Mulino, Bologna, 2005, cap.III

[1017] I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato Profili costituzionali*, Jovene Editore, Napoli, 2010, pp. 4-5

[1018] H. HOFMANN in *Rappresentanza e rappresentazione: parola e concetto dall'antichità all'Ottocento*, Giuffrè, Milano, 2007, pp. 415 e ss. ricorda come, in quei casi in cui il legame con il territorio avesse travalicato i confini locali per ricomporsi in un interesse del Governo centrale, ciò avesse comportato un assolutismo regio

[1019] Il riferimento è al pensiero di Smend, Fraenkel e Kaiser in A. SCALONE, *Rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi*, Franco Angeli, Milano, 1996, pp.27-35; pp.150-167; pp.172-179

[1020] I. CIOLLI, *op.cit.*, p.78 ed art. 50 GG

[1021] Sulla distinzione tra i due concetti A. SCALONE, *op.cit.*, Milano, 1996

[1022] G.LEIBHOLZ, *La rappresentazione della democrazia*, Giuffrè Editore, Milano, 1989, pp.93-127 e 265-282

[1023] G. ZAGREBELSKY, *La sovranità e la democrazia*, in AA.VV., *Lo Stato delle istituzioni italiane: problemi e prospettive*, Atti del Convegno di Roma, 30 giugno-2 luglio 1993, Giuffrè, Milano, 1994, pp.85 e ss.

[1024] I. CIOLLI, *op.cit.*, pp.84 ss.

risponde alla esigenza di un'autonomia costituzionale di ogni *Land*.

Ciò nonostante, l'esigenza di garantire l'uniformità era fortemente sentita dal Costituente tedesco che all'art. 28 GG[1025], ha cercato di indicare delle linee guida per la Federazione e i singoli Stati.

Dal punto di vista giuridico, l'art. 28, c.1, GG, stabilisce che i *Länder* devono conformarsi ai quattro principi dello Stato di diritto, repubblicano, democratico e sociale, i quali sono contenuti, per la Federazione, nell'art. 20, GG.

In tal modo, si realizza una elaborazione parallela di questi principi sia a livello federale che a quello dei *Länder*, e le conseguenze che ne derivano per il diritto federale limitano, a loro volta, lo sviluppo del diritto costituzionale dei *Länder*[1026].

La seconda proposizione dell'art. 28, c.1, invece prescrive, per i *Länder*, le province e i comuni, l'esistenza di una rappresentanza popolare eletta, anche in questo caso, secondo principi identici a quelli validi per le elezioni parlamentari centrali[1027], cioè mediante elezioni generali, dirette, libere, eguali e segrete.

Tuttavia, è più importante quello che l'art. 28, c.1, non dice, poiché la sua genericità consente che si manifesti la portata pratica dell'autonomia costituzionale dei *Länder*[1028].

Il punto nodale è come l'autonomia venga a realizzarsi in un sistema federale: i modelli federali tradizionali erano fondati sull'unione di entità sovrane e attente ad assicurare l'uguaglianza, per questo motivo, il federalismo simmetrico è nato come una concezione storico-culturale, più che giuridica. Di fatto, qualunque federalismo è in realtà asimmetrico[1029], e spesso questo comporta che asimmetria e autonomia siano concetti confusi tra loro.

Invece, l'asimmetria va intesa come differenziazione giuridicamente fondata nella Costituzione federale, mentre l'autonomia rappresenta il principio (generale) in base al quale le entità statali possono differenziarsi esercitando le potestà costituzionalmente attribuite. Tra gli ambiti in cui l'asimmetria si realizza compare la rappresentanza per gli enti statali all'interno del *Bundesrat*[1030].

[1025] Art. 28: "c.1, L'ordinamento costituzionale dei *Länder* deve corrispondere ai principi dello Stato di diritto repubblicano, democratico e sociale ai sensi della presente Legge fondamentale. Nei *Länder*, nei Distretti e nei Comuni il popolo deve avere una rappresentanza che emerga da elezioni generali, dirette, libere, uguali e segrete. Nei Comuni, al posto di un organo elettivo, può subentrare l'assemblea dei cittadini del Comune *(Gemeindeversammlung).*

c.2, Ai Comuni deve essere garantito il diritto di regolare, sotto la propria responsabilità, tutti gli affari della comunità locale nell'ambito delle leggi. Anche i Consorzi di Comuni *(Gemeindeverbände)* hanno, nei limiti dei loro compiti fissati dalle leggi, il diritto all'autonomia amministrativa nei limiti delle competenze loro attribuite dalle leggi.

c.3, Il *Bund* garantisce che l'ordinamento costituzionale dei *Länder* corrisponda ai diritti fondamentali e alle disposizioni dei commi I e II del presente articolo."

[1026] D. SCHEFOLD, *Il federalismo tedesco e la sua riforma,* in (a cura di) A.D'ATENA, *I cantieri del federalismo in Europa*, Giuffrè Editore, Milano, 2008, p. 75.

[1027] Art. 38, c.1, GG.

[1028] D. SCHEFOLD, *Federalismo, regionalismo e riforma del federalismo tedesco (giugno-luglio 2006)*, in ISSiRFA.

[1029] F. PALERMO, *"Divided we stand". L'asimmetria negli ordinamenti composti*, in A. TORRE (a cura di), *Processi di devolution e transizioni costituzionali negli Stai unitari (dal Regno Unito all'Europa)*, Torino, 2007, p. 149.

[1030] F.PALERMO, *La coincidenza degli opposti: l'ordinamento tedesco e il federalismo asimmetrico,* 07 febbraio 2007, in ISSiRFA.

Secondo una numerosa dottrina, il sistema federale tedesco, così come concepito, era diventato eccessivamente lento e privo di una responsabilità chiara dei suoi soggetti politici.

La conclusione era di una Germania "intrappolata"[1031] nel sistema federale.

Una trappola causata dalla clausola di eternità dell'art. 79, c.3, GG, con la immodificabilità della struttura federale e del principio di partecipazione dei *Länder* alla legislazione federale.

Il dibattito si concentrava sulle due tipologie di federalismo: un federalismo di tipo partecipativo (basato sull'art. 72, c.2, GG) improntato al principio di solidarietà tra i *Länder*, e un federalismo di tipo competitivo, teso ad accentuare l'autonomia dei singoli Stati.

L'affermarsi del piano competitivo ha aumentato l'intensità del conflitto e modificato il tradizionale funzionamento dell'ente federale costituzionale. Se, infatti, uno dei pilastri del sistema federale del passato è stato il concetto di uniformità ex art.28, GG[1032], realizzato dalla partecipazione del *Bundesrat* al processo legislativo, l'intreccio politico competitivo ha reso necessarie delle modifiche a livello costituzionale, nel 2006 e nel 2009, per cercare di ridurre l'incidenza a livello legislativo dell'ente federale, ormai degenerato in camera di opposizione.

4. *Il rapporto con l'Unione Europea secondo il Costituente: la centralità del Bundesrat nell'epoca della globalizzazione*

Il *Bundesrat*, oltre che alla formazione del diritto interno e all'amministrazione, partecipa alla formazione del diritto dell'Unione europea. I primi interventi normativi risalgono ai Trattati di Roma[1033], in seguito si è fatto ricorso a accordi inter-istituzionali, poiché l'art. 23, GG, rinvia alle Leggi sulla collaborazione del Governo federale con i *Länder* e il *Bundestag* (del '93) e alla Legge sull'integrazione (del 2009, in seguito alla ratifica del Trattato di Lisbona), nonché al regolamento del *Bundesrat*.

La base per l'integrazione europea è rappresentata dal principio di sussidiarietà, riconosciuto come norma giuridica implicitamente in varie disposizioni, quali gli articoli 23 e 30, e in particolare all'articolo 72, c.2, GG, relativo alle competenze[1034].

In passato, si era negato espressamente il rango di valore costituzionale al principio di sussidiarietà, ritenuto una scelta politica del legislatore federale e, in quanto tale, insindacabile[1035]. In seguito, con un'altra pronuncia[1036], i controlli giurisprudenziali sono stati limitati alle ipotesi di eccesso di potere[1037]. In tal modo la clausola di necessità, usata per verificare il rispetto del principio di sussidiarietà, diventava il punto di raccordo tra l'autonomia legislativa statale e l'iniziativa uniformante del *Bund*, assicurando la giustiziabilità con

---

[1031] L'espressione è di J.WOELK in *Eppur si muove: la riforma del sistema federale tedesco*, in Le Istituzioni del Federalismo, n.2/2007.

[1032] Il principio di uniformità ha, paradossalmente, prodotto tendenze centripete poiché inadeguato a fronte di realtà disomogenee e troppo rigido per rispondere adeguatamente alle istanze di integrazione europea ed interna (a seguito dell'unificazione), così J.WOELK, *Eppur si muove: la riforma del sistema federale tedesco*, in Le Istituzioni del Federalismo, n.2/2007, pp. 193-216.

[1033] Legge del 27 luglio 1957, in BGBl. II, p. 753.

[1034] A. MOSCARINI, *Competenza e sussidiarietà nel sistema delle fonti*, Cedam, Padova, 2003, pp. 36 e ss.

[1035] Bverw GE 23, 304, 306 del 1966.

[1036] BverfGE 13, 230, 233 f.

[1037] A. MOSCARINI, *op.cit*., p. 40.

l'obbligo di motivazione a carico della Federazione nel caso del ricorso a una normativa federale in luogo della statale.

Infatti, il rapporto tra sussidiarietà verticale e federalismo, studiato a lungo dalla dottrina costituzionale tedesca, sarebbe stato ricondotto al principio liberale di non ingerenza (in aperto contrasto con i principi dello Stato-Nazione)[1038], per cui la modalità di partecipazione degli Stati fa capo a una disciplina costituzionale dettagliata, con pervasivi strumenti di controllo e un potere di indirizzo limitato dalla responsabilità del Governo federale nella politica estera[1039] che, se anche non giustiziabile facilmente, presuppone un contraddittorio con le assemblee o i Governi dei *Länder*.

In tal modo, l'art. 23, GG[1040], per quanto riguarda il processo di integrazione europea, si presenta come una norma idonea a garantire sì l'integrazione, ma evitando che essa intacchi l'autonomia dei singoli *Land*.

Come sostenuto da una dottrina, la sussidiarietà può essere legata alla democrazia poiché essa avvicina i governanti ai governati, assumendo il rango di garanzia delle condizioni democratiche[1041]. Inoltre, poiché con essa vengono esaltate le entità minori, è evidente anche il legame con il concetto di pluralismo.

Per questa ragione la sussidiarietà è compatibile con i sistemi federali che, non a caso, sono stati i primi a recepire questo principio, infatti, l'articolo 30 della Legge Fondamentale tedesca stabilisce che "l'esercizio dei pubblici poteri e l'assolvimento dei compiti che incombono allo Stato appartengono ai *Länder*, salvo disposizioni o autorizzazioni contrarie alla presente Legge Fondamentale".

Proprio per questa perfetta simmetria tra federalismo e sussidiarietà di matrice comunitaria, il *Bundesrat* (che rappresenta, per l'appunto, l'organo federale) è il luogo perfetto per il raccordo tra esigenze centrali, periferiche e sovra-nazionali secondo il principio unitario[1042].

La Commissione del *Bundesrat* deputata alla questioni comunitarie lavora a porte chiuse, esaminando i progetti per verificare il rispetto del principio di sussidiarietà e esprimendosi sul carattere vincolante o meno dei pareri del *Bundesrat*, svolgendo una funzione consultiva sui diritti di partecipazione della Seconda Camera[1043].

Già dal 1992 è presente una apposita Conferenza dei Ministri dei *Länder* per gli Affari europei con il compito di tutelare i governi inferiori, promuovendo il principio di sussidiarietà, inoltre, dal '96 a Bruxelles viene finanziato un Osservatorio (i cui funzionari sono membri della burocrazia dei *Länder*) che ha il compito di supportare il *Bundesrat* nel suo diritto di partecipazione[1044].

Nei casi di particolare urgenza, le questioni europee vengono affidate ad un organo specializzato, l'*Europakammer* (Camera per l'Europa), prevista dall'art. 52, c.3, GG,

---

[1038] I. CIOLLI, *op.cit.*, pp.179 ss.

[1039] Art.23, c.6, GG.

[1040] L'art. 23 GG recita che "per la realizzazione di una Europa unita, la Repubblica federale tedesca collabora allo sviluppo dell'Unione europea che deve osservare il principio democratico, dello stato di diritto sociale e federativo e il principio di sussidiarietà e deve assicurare una tutela dei diritti fondamentali essenzialmente paragonabile a quella della presente Legge Fondamentale. Il Bund può a questo scopo trasferire diritti di sovranità"

[1041] MOSCARINI, *op.cit.*, p. 29.

[1042] I.CIOLLI, *op.cit.*, p. 181.

[1043] Diritti scritti nella legge sulla responsabilità nell'ambito dell'integrazione europea (*Integrationsverantwortungsgesetz*).

[1044] Art. 2, c.1, Accordo del 24 ottobre 1996.

composta da 16 membri, uno per ogni *Land*, ponderando i voti in base al numero dei Consiglieri nel *Bundesrat*. Ogni *Land*, solo se il suo rappresentante è presente, vota unitariamente e il quorum da raggiungere corrisponde alla metà più uno di tutti i voti dei *Länder* nel *Bundesrat*.

La possibilità prevista in Costituzione di mandare i membri dei governi (nominati formalmente dal *Bundesrat*) a rappresentarli a livello europeo rappresenta una importante forma di partecipazione diretta delle autonomie alla formazione del diritto europeo, ma presuppone un'intesa preventiva tra i governi regionali, altrimenti, in caso di forti disaccordi, obbliga i delegati a una astensione in sede di Consiglio[1045].

Infatti, nonostante la Germania abbia un catalogo di strumenti e garanzie per la partecipazione degli Stati alla formazione del diritto dell'Unione europea, il processo di integrazione mette a dura prova gli equilibri istituzionali.

Tuttavia, nell'ordinamento tedesco è in atto un incentivo al rapporto diretto tra i *Länder* e le istituzioni europee, proprio attraverso un rafforzamento del principio di sussidiarietà.

Ciò ha comportato, oltre ai problemi intuibili sulla formazione della volontà dei singoli *Land* e alla responsabilità politica connessa, un indebolimento delle assemblee legislative locali, poiché la vera decisione avverrebbe comunque nell'ambito della cooperazione intergovernativa tra i livelli di governo, pertanto, proprio la Seconda Camera è stata individuata come le sede adatta alla rappresentanza delle autonomie dei singoli Governi.

Infatti, il Governo federale è obbligato a informare completamente e in via tempestiva entrambe le Camere, in modo che i parlamentari possano esprimersi con un parere sui progetti normativi europei[1046], ma nel caso di materie di potestà legislativa dei *Länder*, o di provvedimenti che incidano sull'organizzazione amministrativa, i pareri del *Bundesrat* assumono un peso vincolante per l'esercizio del potere negoziale e di voto del Governo federale nelle sedi europee.

L'unico modo per discostarsi dalle indicazioni formalizzate dall'assemblea sarebbe invocare la responsabilità della Federazione (con degli effetti paragonabili a una sanzione, fino a una ipotetica compromissione del rapporto fiduciario), nel caso, invece, di un discostamento da un parere del *Bundesrat*, si determinerebbe la violazione di un obbligo costituzionale, pertanto giustiziabile come conflitto di attribuzione o con un ricorso sollevato da uno o più Stati nei confronti della Federazione[1047].

Proprio per ridurre la possibilità di una responsabilità del *Bund*, dal '93 è previsto che la Camera Alta imponga obblighi e divieti al Governo, nel caso di una posizione divergente a livello comunitario, con un voto che sia elevato, pari ai due terzi.

Questo quorum, secondo alcuni, avrebbe introdotto una deroga all'art.52, c.3, GG, che richiede semplicemente la maggioranza dei voti per tutte le votazioni del *Bundesrat*.

Tuttavia, nel caso in cui questo quorum venisse raggiunto, il Governo federale potrebbe aggirare il vincolo della Seconda Camera invocando la responsabilità dello Stato federale nel suo complesso[1048] o lamentando una spesa o una riduzione di entrate per la Federa-

[1045] Oltre che a livello internazionale, anche a livello interno, sussiste per convenzione costituzionale l'obbligo di astensione in caso di mancato raggiungimento di una omogeneità dei voti.

[1046] Art.23, c.2 e 3, GG.

[1047] Art.93, c.1 GG.

[1048] Intendendo una valutazione delle questioni relative alla politica estera, di difesa e dell'integrazione europea, secondo quanto prevede l'art. 5 della Legge sulla collaborazione del Governo federale e dei *Länder* (di difficile

zione[1049].

Una procedura del genere, nella realtà, non è mai stata realizzata.

Ad oggi, ancora non esistono procedure o principi comuni per la partecipazione dei Parlamenti statali alla formazione del diritto europeo, ma diversi *Landtagen* hanno fatto ricorso ad accordi con i rispettivi governi, a leggi, a revisioni costituzionali, a regolamenti assembleari o, ancora, a risoluzioni.

Quanto al valore dei pareri rilasciati dai *Landtagen*, esso dipende da come vengono disciplinati i rapporti con il Governo del *Land*, i cui membri siedono nel *Bundesrat*.

Il problema principale che era stato registrato era il grande numero di progetti da analizzare in poco tempo, per questo, l'avvio del dialogo diretto tra la Commissione e gli Stati è stato guardato con favore, in particolare in merito alle procedure di controllo del rispetto del principio di sussidiarietà, ritenendo che questo potesse soltanto agevolare il dialogo politico[1050].

Pertanto, senza dubbio una forma di Stato federale agevola la coesistenza di istanze interne e internazionali, ma si rivela fondamentale per riuscirci l'esistenza di una seconda Camera, come effettivo centro di pluralismo politico-territoriale.

Infatti, se la seconda Camera è espressione della realtà territoriale, è indubbio che il concetto di territorio, in un'ottica mondiale dovuta alla globalizzazione, si sia modificato mimetizzandosi attraverso un governo multilivello e, al tempo stesso, siano mutate le esigenze del territorio, diventato desideroso di essere rappresentato politicamente[1051].

In tal modo la Camera Alta, giocando da contrappeso all'unità statale, consente un filtro per le esigenze delle autonomie locali direttamente a livello non solo centrale, ma anche internazionale, e garantisce che le esigenze sovra-nazionali vengano adattate nel rispetto dell'autonomia costituzionale.

CAPITOLO III - LA COMPOSIZIONE DEL BUNDESRAT

di Alessio Genito

SOMMARIO*:* 1. *Il processo federale come premessa per uno studio sulla composizione del Bundesrat.* - 2. *Un primo inquadramento del tema nella prospettiva di una continuità storica.* - 3. *Quale composizione per quale rappresentanza.*- 4. *Cenni alla struttura organizzativa*. – 5. *Gli aspetti peculiari del modello e i problemi relativi alla dinamica.*

1. *Il processo federale come premessa per uno studio sulla composizione del Bundesrat*.

Il ruolo della seconda Camera nel contesto di una forma di Stato di tipo federale si connette ad un'esigenza di arricchimento delle forme della rappresentanza espresse attra-

---

giustiziabilità).

[1049] Basandosi sul principio ex art.113 della Legge Fondamentale

[1050] A. ZEI, *La partecipazione dei Länder austriaci e tedeschi alla formazione del diritto dell'Unione europea: dritto e rovescio nella trama della multilevel governance federale ed europea*, in www.federalismi.it, gennaio 2015

[1051] I. CIOLLI, *op.cit.*, pp. 196-203

verso la sede parlamentare. In altri termini, spiega Cheli, in queste forme di Stato nel secondo ramo del Parlamento trovano espressione le varie unità territoriali in cui lo Stato nel suo complesso viene ad articolarsi[1052]. Data questa premessa si potrebbe dire che il bicameralismo sia un elemento caratterizzante, ancorché in maniera non esclusiva[1053], lo Stato federale; d'altronde, essendo quest'ultimo il risultato di un processo di aggregazione o disgregazione di Stati, deve necessariamente contemplare una Camera di rappresentanza degli Stati membri che non costituisca un istituto funzionale al perseguimento di obiettivi limitati e specifici, ma che realizzi l'imprescindibile esigenza di offrire alle singole unità statali che lo compongono uno strumento di espressione del loro potere sovrano e dei loro interessi particolari[1054].

Fatte queste considerazioni, risulterebbero chiari i fini politici che con un seconda Camera di tipo territoriale si intende perseguire[1055]; quest'ultima è connaturata al processo genetico di uno Stato di tipo federale e quindi alle caratteristiche proprie di questo processo, in particolare alla sua mobilità e fluidità. Il federalismo, secondo l'impostazione del Friedrich[1056], può dispiegarsi in due possibili direzioni opposte: da un lato può accadere che comunità politiche prima indipendenti giungano ad adottare congiuntamente soluzioni o decisioni intorno ad una sfera di materie che esse considerano di comune interesse; dall'altro, è altresì possibile che una comunità politica unitaria si trasformi attraverso il generarsi, al suo interno, di nuove e distinte comunità politiche. In entrambe le direzioni figurerebbe, come è ovvio, un doppio ordine o livello di comunità[1057], la comunità centrale e quelle in esse incluse, cosicché l'ambito rispettivamente riconosciuto all'una ed alle altre sarebbe, poi, soggetto a variazioni, comprimendosi, o viceversa dilatandosi, secondo che a prevalere siano le forze centripete o quelle centrifughe[1058]. Ma in ogni caso, spiega il

[1052] Cfr. E. CHELI, voce, *Bicameralismo*, in *Dig. Disc. Pubbl*., vol. II, Utet, Torino, 1997, p. 320.

[1053] Non esclusiva perché il panorama offre esempi di Camere territoriali in ordinamento non certo federali (ad esempio la Francia, ma anche la Spagna dove la seconda Camera ha una composizione mista, in parte rappresentativa dell'intero corpo elettorale, in parte delle Comunità autonome) e Camere che non possono definirsi propriamente territoriali in ordinamento federali (si pensi, ad esempio, al Senato degli Stati Uniti, eletto, a partire dal 1913, dall'intero corpo elettorale nazionale secondo una logica del tutto analoga a quella che regge l'elezione del Congresso). Cfr. P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Giappichelli, 2012, pp. 5 ss.

[1054] L. VIOLINI, *Bundesrat e camera delle Regioni, due modelli alternativi a confronto*, Giuffrè, Milano, 1989, pp.19 e ss. Analogamente si veda L. PALADIN, *Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo. Il caso italiano*, in *Quad. Cost*., anno IV, n. 2, 1984, p. 220 dove si afferma chiaramente che l'unico tipo di Stato nel quale il bicameralismo sembra essere attualmente necessario per definizione è quello costituito dagli ordinamenti federali o che si autodefiniscono tali.

[1055] Risulterebbe, così, soddisfatta la domanda del Mortati sui fini politici della seconda Camera. Mortati nella seduta della Seconda Sottocommissione del 3 settembre 1946 aveva sottolineato, infatti, l'importanza di chiedersi quali siano i fini politici che si vogliono raggiungere con l'esistenza di due Camere, anziché di una sola (cfr, A. TORRE, *I fini Politici del bicameralismo: la flessibilità intrinseca della seconda Camera*, in P. MARTINO, *Seconde Camere e rappresentanza politica*, Giappichelli, Torino, 2009, pp. XI-XII).

[1056] Cfr, C. FRIEDRICH, *Trends of Federalism in Theory and Pratice*, in E. PLISCHEKE, *Systems of Integrating the International Community*, Princeton, 1964, come citato in A. LA PERGOLA, *Tecniche costituzionali e problemi delle autonomie garantite*, in M. PATRONO, A. REPOSO (a cura di), *Ricerche di diritto pubblico comparato*, CEDAM, Padova, 1987, pp. 124 e ss.

[1057] Configurandosi, quindi, l'esistenza di due (o più) ordini di governo che agiscono direttamente sui cittadini (cfr. B. CARAVITA, *Stato Federale*, voce in *Dizionario di Diritto pubblico*, Vol. VI, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 5733-5734).

[1058] Un simile approccio ha delle conseguenze importanti anche per quanto riguarda lo studio e la classificazione delle varie forme di Stato, rendendo difficile, in particolare, una distinzione logica e sistematica tra forme di Stato di tipo federale e forme di Stato regionali le quali si distinguerebbero, così, sul piano dei processi storici che le hanno

Friedrich, il mantenimento di un'autentica organizzazione federale esige che simili fluttuazioni siano contenute nel quadro di un *costitutional arrangement*, inteso come complesso di regole costituzionali e insieme risultato del *federalizing process*. Un ordinamento di tipo federale, insomma, vive di quella continua tensione tra centralismo e autonomia che i meccanismi costituzionali devono essere capaci di esprimere e quindi di far evolvere. D'altra parte – nota La Pergola – Friedrich afferma sì che l'essenza del federalismo è quella di un processo in continua e necessaria evoluzione, ma non intende per questo negare la necessità di certe forme tipiche nelle quali tale processo deve essere organizzato[1059].

Per uno studio sulla composizione della seconda Camera in un ordinamento federale come le Germania, queste considerazioni rivestono grande importanza e sono una premessa di metodo imprescindibile. Infatti, qualsiasi descrizione che si fermasse a valutare ciò che è normativamente prescritto sarebbe di per sé incompleta e parziale. La considerazione del federalismo come processo storico impone, anche per quanto riguarda uno studio specifico, come quello sulla composizione dell'organo, di tener conto, facendolo emergere, di un certo dinamismo. Esso è ricavabile: in primo luogo dalla considerazione della profondità storica delle norme e delle prassi che oggi regolano e disciplinano la composizione del *Bundesrat*, e questo equivale a chiedersi come queste hanno avuto origine[1060]; in secondo luogo dall'analisi di come e in che modo, nell'attuale vigenza di quelle norme e prassi si esprima quella tensione tra le istanze particolari dei *Länder* e quelle unitarie dello Stato centrale.

Se alla prima esigenza è opportuno far fronte attraverso una ricognizione storica, peraltro già ampiamente affrontata e discussa in questo lavoro, alla seconda è invece opportuno far fronte indagando le pieghe autentiche della rappresentanza territoriale in Germania, e quindi di come essa si configuri[1061] all'interno del *Bundesrat*, il quale si presenterebbe, secondo quest'approccio, come alla perenne ricerca, sotto il profilo politico-costituzionale, di una

---

prodotte, e al più, sul piano della diversa intensità di alcuni poteri riconosciuti alle entità autonome in cui si articola l'ordinamento statuale.(Cfr. P.CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit. pp. 9 e ss., analogamente si veda C. MORTATI, *Le forme di Governo*, Cedam, Padova, 1973, pp. 5 ss, ove, ai fini di una classificazione delle forme d Stato, si parla di categorie storiche, anziché logiche). Sotto un profilo politologico alcuni autori evidenziano come la dicotomia Stati unitari/Stati composti non avrebbe più ragion d'essere, potendosi rilevare che i primi sono ormai generalmente caratterizzati da processi di più o meno intenso decentramento, mentre i secondi subiscono processi di graduale centralizzazione (cfr. P. CARROZZA, *I rapporti centro-periferia: federalismi, regionalismi e autonomie*, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G.F. FERRARI, *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, Roma, 2013, p. 894).

[1059] *ibid.*

Il che equivale a dire che, mentre esiste necessariamente solo un principio di federalismo, altrettanto diverse sono le forme politico-costituzionali in cui esso può essere realizzato, cosicché quand'anche in ogni sistema federale siano riscontrabili modelli e rapporti di struttura tipici, l'elaborazione del principio federativo dipende dai contesti storici specifici nei quali viene creato e si sviluppa (A. GRASSE, *Il sistema federale tedesco tra continuità e dinamiche*, Clueb, Bologna, 2001, pp. 12-13).

[1060] Lo studioso, sostiene Friedrich, deve guardare oltre le strutture, anticipando il dato istituzionale e ambientandolo nel clima storico fuori dal quale esso perderebbe il suo originale ed autentico significato (M. PATRONO, A REPOSO *op. cit*., p. 166).

[1061] Giancarlo Doria evidenziava come la definizione generalissima della teoria generale del bicameralismo necessiti di un chiarimento a proposito del concetto di rappresentanza. In particolare sembra che sia possibile porre due domande: che cosa è che deve esattamente essere rappresentato e come si configuri tale rappresentanza (cfr. G. DORIA, *Bicameralismo e federalismo, analisi dei modelli di relazione*, Carocci, Roma, 2014, p. 76). In altri termini, come si specificherà in seguito (vd. *Infra*, Paragrafo 3) si tratta di declinare lo schema concettuale della rappresentanza in senso territoriale (cfr. F. LANCHESTER, *La rappresentanza in campo politico*, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 6 e ss.).

sua razionalità specifica[1062].

2. Un primo inquadramento del tema nella prospettiva di una continuità storica

La Legge fondamentale tedesca dedica alla composizione del *Bundesrat* in senso stretto[1063] due norme: l'art. 51 che indica come membri dell'organo i delegati dei governi dei *Länder* (al comma 1), disciplina il riparto dei voti tra i *Länder*, nonché le modalità di espressione del voto stesso (commi 2 e 3), e l'art. 52 che invece regola, oltre le Commissioni e l'*EuropaKammer*, anche la Presidenza. Dalla lettura di queste due disposizioni sono di per sé evidenti tutti gli aspetti peculiari del modello: la derivazione dei membri dai governi dei singoli Stati, la graduazione dei voti assegnati ai *Länder* secondo un criterio di proporzionalità temperata e la parziale corrispondenza tra numero dei voti e numero dei membri di ciascun *Land*[1064].

È però l'art. 50 a chiarire il ruolo del *Bundesrat* nell'ordinamento, e a renderne evidente il carattere strumentale rispetto ai singoli Stati, al fine di consentire loro la partecipazione all'attività legislativa e amministrativa dello Stato federale. I *Länder* appaiono, così, i veri soggetti, non solo di questa norma – come è evidente dal suo tenore letterale – ma dell'intera sezione IV della Legge fondamentale dedicata al *Bundesrat*. Ed è il percorso storico che ha portato alla *Grundgesetz* a suggerire questa interpretazione. I *Länder* sono stati i portatori autentici nella storia tedesca di quel bagaglio costituzionale (*Verfassungserbgut*) che, oggi, i commentatori utilizzano per sottolineare la continuità quale elemento particolarmente significativo della collocazione del *Bundesrat* nel sistema costituzionale.

La rappresentanza dei governi dei *Länder* in un organo che affiancasse la prima Camera ha risposto, nella storia, ad esigenze diverse: il *Bundesrat* bismarkiano, autentica condizione preliminare per l'unificazione degli Stati tedeschi e concepito in funzione di contrappeso all'unitario *Reichstag*[1065], ha lasciato il posto ad un organo – il *Reichsrat* nella Costituzione di *Weimar* – frutto del compromesso tra i nuovi orientamenti centripeti e la resistenza dei singoli governi dei *Länder* [1066], o, se si vuole, tra i principi di sovranità popolare e del parlamentarismo, e le più antiche tradizioni federali, le quali apparivano, nella loro iniziale

[1062] Cfr. P. MARTINO, *op. cit*., p. 2. In questo senso ben più delle prime, le seconde Camere sono area di sperimentazione e di dinamicità del sistema. In esse vengono a ripercuotersi direttamente le metamorfosi dello Stato (Cfr. A TORRE, *I fini politici del Bicameralismo*, cit., pp. XV-XVI). In una delle prime analisi del *Grundgesetz*, nel 1949, Carlo Schmid (SPD), che più tardi sarebbe stato per vari anni vicepresidente del *Bundestag* tedesco, scriveva che il *Bundesrat* sarebbe stato un fattore di elasticità all'interno della struttura complessiva del *Grundgesetz* (cfr. H. H. KLEIN, *Il Bundesrat, della repubblica federale di Germania: "la seconda Camera"*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl*., 1984, p. 45).

[1063] L'art. 53a, infatti, disciplina la *Gemeinsamer Ausschuss*, che è un organo comune a *Bundestag* e *Bundesrat*, essendo formata per i due terzi da deputati del *Bundestag* e per un terzo da componenti del *Bundesrat* (Ciascun *Land* è rappresentato da un membro del *Bundesrat* designato dal *Land* stesso).

[1064] Nel senso che il numero dei voti attribuiti costituisce il limite massimo dei membri che il *Land* può nominare, ma i voti stessi restano attribuiti come pacchetto unitario al *Land*, che li può esprimere attraverso uno dei propri membri ordinari, o un rappresentante presente in aula (cfr. B. PEZZINI, *Il Bundesrat della Germania federale*, Giuffrè, Milano, 1990, pp. 29-30).

[1065] In questo senso – rileva Pezzini – il *Bundesrat* bismarkiano rappresentò il limite invalicabile di ogni trasformazione del sistema nel senso della parlamentarizzazione e della democratizzazione (Ivi, p. 8).

[1066] Cfr. F. LANCHESTER, *Alle origini di Weimar. Il dibattito costituzionalistico tedesco tra il 1900 e il 1918*, Giuffrè, Milano, 1985, in particolare pp. 220 e ss.

impostazione, in alternativa rispetto ai primi.[1067].

In particolare, nella discussione antecedente alla Costituzione di *Weimar* si fece forte la consapevolezza della necessità di assumere ed integrare, nel processo legislativo, le competenze di quella struttura burocratica cui sarebbe stata affidata l'esecuzione delle leggi e che era riuscita ad esercitare, attraverso la Commissione statale provvisoria costituita dai Governi dei *Länder* [1068], una forte influenza nei confronti dell'apparato centrale[1069].

Perciò i *Länder*, forti del protagonismo e dell'influenza esercitata, anche se in diversa misura, all'interno del percorso storico dello Stato tedesco, si ritagliarono un ruolo fondamentale pure nella ricostruzione della Germania dopo la dittatura Hitleriana[1070].

Così, se è vero che nella discussione che precedette l'approvazione della Costituzione del 1949 vi fu – come si vedrà – un acceso dibattito sulla composizione del *Bundesrat*, è altrettanto vero che non vi fu incertezza alcuna né in ordine alla opportunità di un organo rappresentativo dei *Länder*, né tantomeno con riferimento al fatto che le diverse soluzioni alternative dovessero essere riprese dalla tradizione costituzionale passata. Certo con la consapevolezza – del tutto nuova – del diverso ruolo che avrebbero assunto i singoli Stati nella difficile ricerca di un punto di equilibrio tra i loro interessi specifici e la tutela degli interessi dello Stato federale; l'interesse della parte – come venne detto – sarebbe dovuto diventare, nella sintesi del nuovo organo costituzionale, autentico riflesso dell'interesse generale[1071].

3. Quale composizione per quale rappresentanza

Si è già visto che all'interno del *Parlamentarischer Rat* che discusse la Legge

---

[1067] Nell'ambito degli ordinamenti di lingua tedesca in senso stretto il federalismo democratico si è sviluppato dal 1844 in Svizzera, mentre – dopo la contraddittorie esperienza di Francoforte- nella Germania Guglielmina si è attuata una scissione netta tra il principio di legittimità democratica e tecnica del rapporto centro-periferia. Cosicché è possibile individuare due interpretazioni fondamentali del federalismo come tecnica del rapporto centro-periferia: la prima è quella che la collega con la forma di Stato liberale-democratica; la seconda che neutralizza il principio democratico e la fa convivere con il rapporto tra più unità istituzionali in modo indifferente al principio di legittimazione democratica (cfr. F. LANCHESTER (a cura di) *La Costituzione degli altri*, Giuffrè, Milano, 2012, p. XV, XVI).

[1068] Difatti la struttura organizzativa del *Bundesrat* era rimasta intatta, dal momento che anche i governi rivoluzionari avevano mantenuto le proprie rappresentanze a Berlino; pur se privata di poteri legislativi e decisionali e conservando solo attribuzioni amministrative, tale struttura consentì agli Stati di concordare la propria azione e di organizzare la propria influenza (B. PEZZINI, *op. cit*., p. 9).

[1069] Influenza che fece cadere nel vuoto i primi progetti di Costituzione elaborati dal Ministro degli interni del Governo provvisorio rivoluzionario, *Hugo Preuss*, che prevedevano, nella logica di concedere solo un'ampia autonomia amministrativa ai *Länder*, una seconda Camera composta dai membri eletti dai parlamenti dei *Länder* (*Ibid*).

[1070] Ci si riferisce, in particolare al vertice di *Coblenza*, che vide riuniti i capi di Governo dei *Länder* per discutere delle direttive trasmesse nel c.d. I documento di Francoforte.

Anche se – è opportuno sottolineare – vi sono diverse letture sulla ristrettezza dei vincoli in ordine alla costruzione del nuovo Stato imposti dagli alleati (e quindi al relativo poco spazio lasciato ai *Länder*). Certo, con riferimento al tema di cui si discute, va osservato che anche le direttive degli alleati andavano nella direzione di un sistema bicamerale che garantisse la rappresentanza territoriale, anche se nulla si diceva in merito alla strutturazione o al funzionamento. Una posizione di equilibrio tra le diverse letture la suggerisce Pezzini, secondo la quale il vincolo posto dalle forze di occupazione fu certo determinante, anche se esistevano autonome ragioni ed interessi nazionali per una divisione orizzontale dei poteri di tipo federale, sia per reazione al centralismo della dittatura Hitleriana, sia in seguito alla ricostruzione dei *Länder* e di strutture tipicamente federali come i *Landerrat* bizonale e della zona americana (cfr. B. PEZZINI, *op. cit*., pp. 14-15).

[1071] H. H. KLEIN, *op. cit*., p. 45.

fondamentale si registrò una sostanziale concordia sul fatto che accanto al *Bundestag* dovesse operare un'altra Camera, attraverso la quale potesse acquistare rilevanza, nella struttura federale dello Stato, l'elemento *Land*. Ma fu proprio in ordine alla composizione che si registrò uno dei dibattiti più accesi, tanto che, a detta dei commentatori, la sezione quarta fu una delle parti più controversie della Costituzione. Le ipotesi sul tavolo erano sostanzialmente due[1072]: un collegio composto dai membri dei governi dei *Länder* come era già accaduto nel 1871 e nel 1919, o un Senato, cioè un collegio costituito da singole personalità che i Parlamenti dei *Länder* avrebbero dovuto eleggere, come era previsto già nel 1849 nella *Paulskirchenverfassung* con riferimento alla metà dei membri dello *Staatenhaus*.

A sostegno della tesi senatoriale vennero sollevate questioni in ordine alla necessità di una maggiore democratizzazione dell'organo, nonché di una maggiore funzionalità del sistema: i Senatori, infatti, espressione del Parlamento avrebbero costretto i Governi dei *Länder*, sotto la minaccia del voto di sfiducia, a discutere in sede parlamentare locale delle decisioni relative alla politica federale.

Dall'altra parte, a sostegno della tesi opposta veniva evidenziata la necessità di edificare la nuova Costituzione a partire dai fattori di potere preesistenti: il sistema del *Bundesrat* avrebbe assicurato alla legislazione l'esperienza dei governi dei *Länder* e, per quel che concerne le commissioni, anche quella dei loro funzionari[1073].

Le tesi, opposte, rispecchiavano una divisione di fondo tra i maggiori partiti all'interno del *Parlamentarischer Rat*: se, infatti, la CDU renana di Adenauer era fortemente incline verso il modello senatoriale, la CSU e la CDU di altri *Länder* erano assai più vicine al modello *Bundesrat*, mentre la SPD, si richiamava teoricamente al modello senatoriale, ma in maniera sicuramente poco compatta. L'accordo di compromesso che ne scaturì è passato alla storia ed è oggi noto, in particolar modo, per l'aneddotica relativa all'incontro fra il leder SPD Menzel e quello CSU Erhard. Nonostante non risulti chiaramente in che termini si pose quello che si presume essere stato uno scambio di concessioni fra i due partiti, la sintesi che viene unanimemente riportata dai commentatori accredita l'ipotesi che Menzel avrebbe accolto l'opzione *Bundesrat* in cambio della rinuncia di Erhard alla parità funzionale delle due Camere[1074].

Al di là del compromesso raggiunto e delle motivazioni politiche che ne furono alla base, risulta chiaro l'obiettivo di una rappresentanza territoriale che consentisse – come più volte detto – la collaborazione delle entità federate all'attività legislativa e amministrativa della federazione.

Ora, mettere al centro la rappresentanza nel prosieguo di questa trattazione consente di

[1072] Anche se non mancarono, a dire il vero, ipotesi, avanzate da singoli parlamentari alternative alle due principali: ci si riferisce alla proposta di von Mangoldt, che ipotizzava una Camera in cui i rappresentanti dei Parlamenti locali venissero eletti sulla base di liste approntate dai governi o dai rappresentanti delle categorie produttive, oppure a quella di *Adenauer*, che prospettava anch'egli un sistema misto, con la maggioranza dei Senatori eletti dalle Camere regionali e una minoranza eletta dai governi. E non mancò chi, come lo stesso Adenauer, in un estremo tentativo di conciliazione, non esitò persino a proporre tre camere (cfr. L. VIOLINI, *op. cit*., p. 36; analogamente H.H.KLEIN, *op. cit*., pp. 20 e ss.).

[1073] Cfr., H. H. KLEIN, *op. cit*., pp. 20-21.

[1074] B. PEZZINI, *op. cit*., p.25; analogamente si vedano H.H. KLEIN, *op. cit*., pp. 22 e ss, e L. VIOLINI, *op. cit*., pp. 35-37, la quale nota, tra l'altro, che l'accordo così raggiunto non mancò di suscitare dissensi e ironie, ma fruttò alla Repubblica Federale un organo funzionante, divenuto poi oggetto, all'estero, di attenta osservazione.

declinare in chiave territoriale, gli interrogativi classici [1075] utilizzati per descrivere la rappresentanza politica[1076].

Ci si interrogherà in primo luogo su *chi* rappresenta chi, o cosa e, secondariamente su *come* venga esercitata tale attività di rappresentanza.

Con riferimento al primo interrogativo si è già visto che la scelta fu quella di far coincidere i membri del *Bundesrat*, con i membri degli esecutivi dei singoli Stati, da quest'ultimi appositamente nominati e revocati. Cosicché, ai sensi dell'art. 51 G.G., le condizioni per l'appartenenza alla seconda Camera sono innanzitutto il requisito soggettivo di appartenenza ad un Governo di *Land*, e, secondariamente, la designazione da parte dello stesso Esecutivo[1077].

La qualità di membro del *Bundesrat* si acquista, perciò, in seguito alla nomina da parte del Governo, che ha carattere costituivo; ad essa fa seguito la comunicazione al Presidente del *Bundesrat* ai sensi dell'art. 1 del Regolamento interno, e la proclamazione, ex. art. 23 del Regolamento, con effetto dichiarativo[1078].

Si tenga presente che, a norma dello stesso art. 51 G.G. è fatta salva la possibilità per i singoli *Länder* di essere rappresentati da altri membri dei rispettivi Governi. Questa disposizione segna una rottura rispetto alla tradizione costituzionale passata. Ci si riferisce, in particolare, al fatto che la Costituzione di *Weimar* non richiedesse espressamente l'appartenenza dei membri supplenti agli esecutivi. L'obiettivo di tale rottura è chiaro. Si è voluto, come sottolineano gran parte degli autori, contrastare quella burocratizzazione dell'organo divenuta tendenza sotto la Costituzione di *Weimar*, e considerata, in sede Costituente, uno dei principali elementi di criticità del modello *Bundesrat*[1079].

Un aspetto del tutto peculiare che va letto insieme alle disposizioni sopraccitate è costituito dal fatto che, ai sensi dell'art. 51, c. 2 G.G. il riparto dei seggi, ovverosia il criterio individuato per stabilire quanti membri ciascun *Land* abbia diritto di inviare nel *Bundesrat*, è fondato sul numero dei voti, anziché sui singoli componenti. Questa norma è presupposto fondamentale per quello che si dirà a breve sulle modalità di espressione del voto all'interno dell'organo. Anticipando, però, una prima valutazione, è del tutto evidente come il singolo membro all'interno della Camera così concepita, abbia scarsissimo rilievo, rilevando invece, il pacchetto dei voti assegnato ai *Länder* secondo una forma di rappresentanza

[1075] Ci si riferisce, in particolare agli interrogativi utilizzati da Lanchester per definire l'attività di rappresentanza; egli ne individua cinque: *chi rappresenta chi o cosa, dove, quando, come e perché*? (cfr. F. LANCHESTER, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 6).

[1076] Ammesso che si possa distinguere una rappresentanza politica da una rappresentanza territoriale. Quest'ultima, al pari di quella politica, è volta a rappresentare gli interessi del medesimo soggetto, ovvero il cittadino. Tuttavia, mentre nella seconda esso viene rappresentato come componente della nazione e viene in rilievo come soggetto indistinto ed indifferenziato, nella rappresentanza territoriale viene considerato come membro di una articolazione territoriale dello Stato. Vi sono, comunque, orientamenti volti ad escludere un'antinomia o anche solo una differenziazione tra rappresentanza politica e rappresentanza territoriale (si veda, in questo senso, I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato*, Jovene editore, Napoli, 2010, pp. 71 e ss.).

[1077] In particolare, come rappresentanti ordinari (quindi non supplenti), fanno parte del *Bundesrat* i Presidenti e i Ministri dei singoli Stati.

[1078] Cfr. B.PEZZINI, *op. cit.*, pp. 31-32. Si noti come la formula introdotta dal primo comma dell'art. 51 dà alla qualità di membro del *Bundesrat* un rilievo autonomo, che il precedente art. 63 della Costituzione di *Weimar*, non prevedeva (Ivi, p. 30).

[1079] Anche se è opportuno rilevare, con Pezzini, che la burocratizzazione è una tendenza espansiva e intrinsecamente connessa al modello *Bundesrat*. Una tendenza che ha trovato spazi diversi nei quali riemergere (Ivi, p. 31).

temperata e graduata su tre livelli, con riferimento al numero di abitanti.

Tale disposizione affonda le sue radici nella storia. Infatti, la graduazione dei voti, principio costante nella tradizione degli organi federativi tedeschi, era stata sempre caratterizzata da una decisa dominanza della Prussia; quella che si volle introdurre con l'art. 51 G.G. – rileva Pezzini – è all'opposto misurata e antiegemonica, costruita con il preciso obiettivo di evitare disaffezione e disimpegno a livello federale da parte degli Stati maggiori, che non possono venire dominati da quelli minori, e, contemporaneamente, di promuovere l'integrazione di quest'ultimi[1080]. Occorre specificare che l'attuale versione dell'art, 51, secondo comma è il risultato di una modifica che si rese necessaria dopo la stipulazione del trattato delle "due Germanie" del 31 agosto del 1990. Il numero massimo dei voti per *Land* fu portato, infatti, da 5 a 6, con lo scopo di prevenire il formarsi di una minoranza di blocco composta dai governi dei "nuovi" *Länder* tedesco-orientali, caratterizzati da una consistenza demografica minore[1081].

4. *Cenni alla struttura organizzativa*

L'art. 52 G.G. prevede che il *Bundesrat* sia presieduto da uno dei suoi membri eletto per la durata di un anno. Tale norma, in combinato disposto con gli articoli 5 e 6 del regolamento interno, conferisce un'autonomia all'organo che era sconosciuta nelle esperienze costituzionali pregresse[1082]. Proprio questa rottura con la tradizione costituzionale, insieme alla singolare durata del periodo di carica (al netto della rieleggibilità) sembrarono suggerire, fin dai primi anni dall'entrata in vigore della Legge fondamentale, una naturale configurabilità del ruolo di in chiave federale.

Venne siglato così, anche per motivazioni di carattere politico che un'attenta dottrina ha ben messo in evidenza[1083], un accordo tra i primi ministri dei *Länder* durante la conferenza di *Königstein* nell'agosto del 1950.

Si intese togliere, in questo modo, al procedimento di elezione alla carica di Presidente del *Bundesrat* il carattere sostanzialmente elettivo, cosicché la votazione formale prevista

---

[1080] Ivi, p.34.

[1081] Consistenza demografica che è calcolata sulla base di aggiornamenti ufficiali delle statistiche demografiche, o dei censimenti ufficiali, a norma dell'art. 27 del Regolamento interno.

L'attuale formulazione dell'art. 51, co. II, dispone che ciascun *Land* abbia almeno tre voti; segnatamente i *Länder* con più di due milioni di abitanti ne hanno quattro, quelli con più di sei milioni di abitanti ne hanno cinque, e quelli con più di sette milioni di abitanti ne hanno 6. Nell'attuale assetto sono 4 i *Länder* ad avere 6 voti: Bayern, Baden-Wurttemberg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen. Un solo *Land* ad avere 5 voti, Hessen, sette *Länder* ad averne 4. Berlin, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Brandeburg, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Thuringen, e i rimanenti 4 ad averne tre (Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Bremen, Hamburg). Per un numero complessivo di voti, e potenzialmente di membri di 69. (Fonte: www.bundesrat.de).

[1082] Si tenga presente infatti che mentre nella Costituzione Guglielmina si prevedeva che la carica di Presidente del *Bundesrat* fosse attribuita al cancelliere del *Reich*/primo ministro della Prussia, nel *Reichsrtat* questa era assunta da un ministro federale, di regola il ministro dell'interno (cfr. B. PEZZINI, *op. cit*., p. 42).

[1083]Ci si riferisce, in particolare, ai progetti del Cancelliere *in pectore* Adenauer. Per cementare la costituenda coalizione fra cristiano-democratici, cristiano-sociali bavaresi e liberali, questi aveva in animo di offrire la Presidenza della Repubblica ai liberali (e in particolare al loro leader, Theodor Heuss) e la Presidenza del *Bundesrat* ai Bavaresi (e in particolare al Primo ministro cristiano-sociale del *Land*, Hans Hhard). I primi ministri dei *Länder* reagirono negativamente a questo "pacchetto", preferendo eleggere alla Presidenza del *Bundesrat* il Primo ministro cristiano-democratico della Renania Settentrionale-Vsetfalia, Arnold (cfr. B. PEZZINI, *op., cit*., pp. 44-45; analogamente L. VIOLINI, *op.cit*., pp. 46-47).

dalla Costituzione, si trasformasse in semplice ratifica di un turno prestabilito di rotazione. Quest'accordo, che tuttora regola la presidenza del *Bundesrat*, porta, in chiave di rappresentanza territoriale, a conseguenze rilevanti; basti considerare che, da un lato, secondo un criterio di parità tra i *Länder*, nessuno Stato è escluso dalla rotazione pattuita e che, dall'altro, il Presidente del *Bundesrat*, ai sensi dell'art. 57 G.G. può assumere la carica di Presidente federale, nel caso di morte o impedimento di quest'ultimo.

Per quanto riguarda le Commissioni, altro elemento fondamentale della struttura del *Bundesrat*, si può dire che esse si presentino come, innanzitutto, un efficiente punto di raccordo tra la federazione e la burocrazia dei *Länder*. Difatti – lo si è già sottolineato – ne possono far parte anche i funzionari dei singoli Governi statali secondo una forma di partecipazione molto flessibile e basata sulla competenza dei singoli funzionari nei riguardi dei progetti discussi[1084].

A ciò si aggiunga che le norme costituzionali e regolamentari disciplinanti le Commissioni sembrano essere tese ad una facilitazione della ricerca di soluzioni di compromesso; si pensi, a questo proposito, alle previsioni relative alla pubblicità dei lavori – quest'ultima di norma assente ex art. 37 del regolamento interno – e alla possibilità, per ogni componente rappresentante del *Land*, di esprimersi senza vincolo di mandato. L'utilizzo di questo istituto, che insieme al voto unitario – lo si vedrà nel successivo paragrafo – sposta il momento decisorio dal *Bundesrat* ai singoli ordinamenti locali, sarebbe all'interno delle Commissioni, un modo per compromettere aprioristicamente qualsiasi sforzo per una soluzione del conflitto[1085].

5. *Gli aspetti peculiari del modello e i problemi relativi alla dinamica*

Con riferimento al secondo interrogativo che si è posto al paragrafo 3, circa le modalità di esercizio della rappresentanza all'interno del *Bundesrat*, rilevano due istituti in particolare che, a ben vedere, possono essere considerati il primo come la naturale conseguenza del secondo: il vincolo di mandato e il cosiddetto voto unitario. Si deve osservare, preliminarmente, che mentre il voto in blocco è espressamente previsto dall'art. 51, III co. che dispone che i voti di un *Land* possano essere espressi solo unitariamente, nulla si dice, in Costituzione con riguardo al vincolo di mandato. O meglio, la Legge fondamentale consegna una costituzionalizzazione in negativo del vincolo di mandato, laddove garantisce ai membri del *Bundesrat* facenti parte della Commissione comune (art. 53) e della Commissione di intermediazione (art. 77) di non essere vincolati ad istruzione del *Land* cui appartengono.

I commentatori a tal proposito fanno notare che, mentre le Costituzioni del 1871 e del 1919 affermando rispettivamente un dovere o potere di istruzione, mettevano in luce il

[1084] Tanto che, nel corso di una seduta in Commissione possono avvicendarsi diversi funzionari a seconda degli argomenti discussi.

[1085] L. VIOLINI, *op. cit*., pp. 47-49. I Funzionari – nota Klein – costituiscono anche lo *Standiger Beirat* del *Bundesrat*, che svolge una funzione analoga a quella del più antico Consiglio del *Bundestag*. I funzionari dei *Länder* preparano anche le sedute per conto dei presidenti dei Consigli dei Ministri e degli altri membri del *Bundesrat* e ciò accade generalmente già in una fase nella quale non sono ancora stati fatti pervenire dei progetti al *Bundesrat*. In questo modo è assicurata l'introduzione della competenza burocratica, la quale riveste una importanza tanto maggiore quanto più stretti sono i tempi che il *Bundesrat* ha a propria disposizione per le sue deliberazioni. (H. H. KLEIN, *op. cit*., p. 20).

rapporto che procede dal *Land* verso il membro del *Bundesrat*[1086], con la Legge fondamentale del 1949 si è voluto cristallizzare, invece, il rapporto che procede nella direzione contraria, cioè dal membro del *Bundesrat* verso il *Land*, a sottolineare, così, la responsabilità del primo verso il secondo[1087].

Le conseguenze di una simile impostazione sono rilevanti. Lungo quel percorso, infatti, si concretizza una democratizzazione indiretta dei membri del *Bundesrat*, responsabili nei confronti del Governo di appartenenza e, di conseguenza – attraverso i rapporti fiduciari – nei confronti dell'assemblea parlamentare. In questo senso appare paradigmatico il fatto che, frequentemente, nelle Costituzioni dei singoli *Länder* sia previsto un obbligo del Governo di relazionare tempestivamente ed in modo completo al Parlamento, ed alle sue commissioni, riguardo alla sua attività del *Bundesrat*[1088].

È di tutta evidenza che il combinato disposto del vincolo di mandato e del voto unitario ha portato allo spostamento della genesi delle decisioni al di fuori dell'organo, e, in particolare all'interno dei singoli *Länder*, al punto che si è giunti alla nascita, in via di prassi, della figura del delegato al voto (*Stimmfuhurer*), vale a dire di un singolo che materialmente esprime il voto del proprio *Land*[1089].

In questo senso se è senz'altro vero da un lato che il *Bundesrat* difficilmente potrebbe essere ascrivibile al novero delle assemblee parlamentari, è altrettanto vero, dall'altro, che difficilmente potrebbe essere considerato un mero strumento di votazione, dal momento che un canale di responsabilità politica, seppur indiretta e affidata ai sistemi costituzionali dei singoli Stati, i Costituenti di *Bonn* lo avevano previsto; questi, difatti, avrebbero potuto – nota Doria – formare, anziché un organo vero e proprio, un semplice procedimento di veto dei *Länder* sulla legislazione federale[1090].

Un ultimo aspetto che deve essere considerato è relativo al destino di una votazione compiuta violando il vincolo di mandato e quindi contravvenendo al voto unitario. Alcuni

---

[1086] In particolare la Costituzione imperiale del 1871 costituzionalizzava espressamente il principio dell'istruzione dei voti da parte dei Governi dei *Länder*, sanzionando con l'invalidità i voti non istruiti e attribuendo rilievo anche a livello federale al momento della decisione e istruzione dei voti, di per sé regolato dal diritto interno dei singoli Stati; nella costituzione di *Weimar* rimane il principio dell'istruzione, senza, però, essere sindacabile a livello federale se non sotto il profilo limitato della necessità di un voto unitariamente espresso entro il processo decisionale nel *Reichsrat* (Cfr. B. PEZZINI, *op. cit.*, p. 35).

[1087] Cfr. B. PEZZINI, *op. cit.*, pp. 35-36.

[1088] Riflessioni, queste, che si debbono a D. ARGONDIZZO, *Donde promana l'indirizzo politico espresso dai Länder tedeschi nel Bundesrat*, in www.forumcostituzionale.it, 2009, pp. 10-11. L'autore dopo un esame delle singole forme di Governo dei *Länder* tedeschi, conclude affermando che il *Bundesrat* sembra esprimere assai prevalentemente l'indirizzo politico dei legislativi degli Stati federati.

[1089] E questo porta a delle conseguenze rilevanti anche sul piano – come ovvio – della posizione giuridica dei membri del *Bundesrat*. Innanzitutto occorre specificare che, avendo la Legge fondamentale collocato il potere decisionale in capo ai *Länder*, e non ai singoli, mancano i presupposti per attribuire ai membri del *Bundesrat* quelle prerogative proprie dello status parlamentare, a garanzia di indipendenza; queste sono costituzionalmente previste, invece, per i membri del *Bundestag*. Il diritto federale non garantisce, così, l'insindacabilità (*Indemnitaet*) ai membri del *Bundesrat*, né tantomeno l'immunità dai provvedimenti limitativi della libertà personale (*Immunitaet*) rimettendo la relativa disciplina al diritto costituzionale del singolo *Land* di appartenenza. (con la conseguenza che singoli appartenenti al *Bundesrat* potranno godere dell'immunità o dell'insindacabilità, non in quanto membri della seconda Camera, ma in quanto membri del Governo del *Land*) (cfr. B. PEZZINI, *op. cit.*, pp. 37-42).

[1090] G. DORIA, *op. cit.*, pp. 106-108.

Ci si riferisce qui, alla celebre sentenza della Corte di *Karlsruhe* del 25 giugno del 1974, con la quale il Tribunale costituzionale ha affermato che il *Bundesrat* non è la seconda Camera di un organo legislativo omogeneo, cui essa sarebbe associata al procedimento legislativo su un piano di uguaglianza alla prima Camera.

commentatori hanno sottolineato che le *instructions* – previste nella Costituzione di *Weimar* – non siano assimilabili al mandato perché non assumono rilevanza esterna al rapporto rappresentativo. Secondo questa impostazione il mandato si configurerebbe come una istruzione giuridicamente vincolante, nel senso che il rappresentante non può legittimamente allontanarsene, con la conseguenza che se lo facesse la sua manifestazione di volontà sarebbe giudicata illegittima.

Stante questa impostazione, però, dovremmo parlare di mandato esclusivamente con riferimento alla Costituzione Guglielmina, che sanzionava espressamente con l'invalidità i voti non istruiti, e non con riferimento alla Costituzione di *Weimar*, né tantomeno a quella di *Bonn*. Contestando questa tesi occorre tener presente però, che qualsiasi distinzione fra mandato vero e proprio e *instructions* non possa prescindere da una valutazione sull'effettiva possibilità per il rappresentante di discostarsi dall'ordine impartito.

Vero è che le concrete dinamiche del sistema politico hanno reso la questione – fino a quel momento al centro di riflessioni teoriche e dottrinarie – estremamente concreta. Ci si riferisce alla decisione del Tribunale Costituzionale Federale del 2002[1091], con la quale è stata dichiarata nulla la legge federale sull'immigrazione dello stesso anno, in quanto approvata dal *Bundesrat* con una maggioranza calcolata includendovi illegittimamente i quattro voti, decisivi, del *Land* Brandeburgo, il quale era retto da una grande coalizione SPD-CDU/CSU[1092].

Contravvenendo alla convenzione costituzionale secondo cui il mancato raggiungimento di una posizione comune del *Land* comporta l'astensione dal voto nel *Bundesrat*, il *Ministerpraesident* (socialdemocratico) ha espresso il voto favorevole del suo *Land*, superando la decisa opposizione del suo partner di Governo a livello regionale e appartenente ad un altro partito della coalizione[1093].

Questo episodio non ha, solamente, consentito alla Corte di affrontare la questione pratica delle decisioni assunte violando il vincolo del voto unitario. Ma, più in profondità, ha palesato le nuove sfide del *Bundesrat* nel modificato clima politico tedesco caratterizzato dalle grandi coalizioni[1094]. Queste infatti hanno rafforzato, senza dubbio, il ruolo dei partiti come agenti della centralizzazione[1095], i quali non hanno alcun interesse ad indebolire più di tanto un centralismo politico che ne garantisce la sopravvivenza, là dove forti autonomie finirebbero per indebolire e mettere in crisi la capacità stessa di quel sistema politico di svolgere la propria funzione[1096].

Così accade che questioni centrali e elettoralmente decisive agiscano sulla stessa natura del *Bundesrat*, trasformandolo da sede di garanzia degli interessi istituzionali comuni degli

---

[1091] Sentenza del 18 dicembre 2002, BVerfGE, 106, 310.

[1092] Cfr. P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G.F. FERRARI, *op. cit*., p. 160.

[1093] Cfr. *Quad. Cost*., III, 2002, p. 687.

[1094] Proprio all'interno delle dinamiche della grandi coalizioni, si potrebbe dire, i partiti per rendere evidenti le loro peculiarità programmatiche nei confronti dell'opinione pubblica, utilizzano ogni strumento per affermare la propria posizione o, quanto meno, per rendere assai difficile alla parte avversaria di perseguire la propria (cfr. F. PALERMO, *La crisi politica tedesca. Tra colpi di scena, voto anticipato, blocco delle riforme e accezione materiale delle Costituzione*, in www.federalismi.it, n. 11/2005).

[1095] K. VON BEYME, *I partiti nelle democrazie occidentali*, Zanichelli, Bologna, 1987, come riportato in P. CARROZZA, *Il Senato come Camera delle autonomie: problemi e prospettive di una riforma complicata*, in *Quaderno/Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Giappichelli, Torino, 2010, pp. 52-53.

[1096] Cfr. P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G. F. FERRARI, *op. cit*., p. 162.

enti subnazionali, in autentica Camera politica animata secondo logiche nazionali[1097].

CAPITOLO IV – LE FUNZIONI

di *Lorenzo Steffan (paragrafi 1. – 3. – 4.) e Matteo Vieri (paragrafi 2. – 5. – 6)*

SOMMARIO: 1. *La funzione di revisione costituzionale* - 1.2. *L'articolo 79, comma 3 GG: limiti alle modifiche costituzionali* - 2. *La funzione legislativa* - 2.1. *Iniziativa legislativa e dialettica con il Governo federale* - 2.2 *Bicameralismo paritario e differenziato: Einspruch e Zustimmung* - 2.3 *I meccanismi di conciliazione* - 3. *Le funzioni del Bundesrat in relazioni alle leggi finanziarie federali* - 3.1. *La Föderalismusreform del 2009: il pareggio di bilancio nella Legge fondamentale* - 3.2. *Il ruolo del Bundesrat nel sistema di bilancio vigente* - 3.3 *Le relazioni finanziarie tra Federazione e Länder: il ruolo del Bundesrat e del Consiglio di stabilità* - 4. *Il ruolo del Bundesrat nel processo di formazione del diritto dell'Unione europea* - 4.1. *Il Bundesrat tra fase ascendente e discendente del diritto dell'Unione europea* - 4.2. *Il diritto di informazione e di partecipazione del Bundesrat all'iter legislativo dell'UE alla luce della recente giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht* - 5. *Le funzioni di indirizzo e controllo* - 5.1 *L'estraneità al rapporto fiduciario e l'esaltazione della funzione di controllo* - 5.2 *L'art. 81 G.G. e la funzione di indirizzo politico emergenziale* - 6. *Le funzioni di nomina di organi costituzionali e di rilievo costituzionale* - 6.1 *La nomina dei Giudici del BVG* - 6.2 *Le cariche federali.*

1. *La funzione di revisione costituzionale*

L'art. 79 c. 1° della Legge fondamentale dispone la possibilità di revisione costituzionale esclusivamente tramite una legge che ne modifichi o ne integri in modo espresso il testo letterale. Introducendo una novità rispetto alla Costituzione del 1871 e a quella di Weimar del 1919, tale principio garantisce l'unitarietà e la conoscibilità del testo costituzionale, nonché il rispetto del divieto di "Costituzioni secondarie" (*Nebenverfassungen*) [1098]. Tuttavia, il secondo periodo del suddetto primo comma introduce un disposto parzialmente derogatorio riguardo la sottoscrizione di alcuni peculiari trattati internazionali, ammettendone la compatibilità con il *Grundgesetz* tramite previa e semplice integrazione del testo costituzionale[1099].

Oltre ad una limitazione di tipo testuale, il succitato art. 79 prevede al c. 2° la stessa procedura per le leggi federali ordinarie "bicamerali", le quali richiedono l'assenso sia del *Bundestag* che del *Bundesrat*. Tale processo risulta però aggravato, in quanto la maggioranza necessaria all'approvazione di modifiche costituzionali è qualificata: è difatti richiesto il consenso dei due terzi dei membri del *Bundestag* e dei due terzi dei voti del *Bundesrat*. Tale limite formale indica non solo il raggiungimento di un'ampia intesa tra le forze

[1097] Inaugurandosi, così, la stagione dell'utilizzo politico del *Bundesrat*; un problema – questo – certo non nuovo nella storia costituzionale tedesca, ma divenuto una costante dalla fine della fase transitoria seguita all'unificazione (cfr. F.PALERMO, *op. cit*., p. 2).

[1098] F. PALERMO – J. WOELK, *Germania*, Il Mulino, Bologna, 2005, pp. 100 ss.

[1099] Art. 79 c. 1° GG: "*La Legge fondamentale può essere modificata solo da una legge che modifichi o integri espressamente il testo della Legge fondamentale stessa. In caso di trattati internazionali, che hanno per oggetto la regolamentazione di una pace, la preparazione di una regolamentazione di una pace o l'abolizione di un regime di occupazione, oppure che sono conclusi per servire alla difesa della Repubblica federale, al fine di chiarire che le disposizioni della Legge fondamentale non sono di impedimento alla conclusione e alla attuazione dei trattati, è sufficiente un'integrazione al testo della Legge fondamentale che si limiti a detta chiarificazione*".

politiche di maggioranza e opposizione in seno al *Bundestag*, ma anche un accordo con i rappresentanti degli esecutivi dei *Länder* nel *Bundesrat*, i quali partecipano indirettamente al processo di revisione costituzionale[1100]: la Legge fondamentale assicura quindi la sintesi del principio democratico e di quello federale, per mezzo del coinvolgimento equiparato del popolo attraverso il *Bundestag* e del pluralismo territoriale mediante il *Bundesrat*[1101].

Pertanto, il Costituente ha inteso porre *Bundestag* e *Bundesrat* in una perfetta posizione di parità nell'espletazione della funzione di revisione costituzionale, giacché in tale caso il consenso del *Bundesrat* non solo è necessario ma anche vincolante, indicando nell'iter di riforma costituzionale una forma speciale di procedimento legislativo bicamerale[1102].

1.2 *L'articolo 79, comma 3 GG: limiti alle modifiche costituzionali*

Accanto ai limiti autonomi procedimentali e formali, il Costituente ha inserito al c. 3° del succitato art. 79[1103] limitazioni sostanziali esplicite, individuando un nucleo costituzionale (*Verfassungskern*) sottratto all'attività di revisione costituzionale del legislatore. La c.d. "clausola di eternità" (*Ewigkeitsklausel*) è volta a munire di una garanzia aggiuntiva i diritti umani inalienabili contenuti nell'art. 1, nonché i fondamenti dell'ordinamento statale tedesco all'art. 20, rendendo di fatto intangibili i principi dello Stato repubblicano, democratico, federale, di diritto e sociale[1104].

La pervasività dell'art. 79 non ha però rappresentato un ostacolo ad una tanto frequente quanto penetrante solerzia del legislatore nel modificare il *Grundgesetz*: infatti, nei 65 anni dall'entrata in vigore della Legge fondamentale, vi sono state 58 revisioni costituzionali, delle quali la maggior parte ha interessato in particolare l'articolazione statale federale e la ripartizione delle competenze legislative tra Federazione e *Länder*[1105]. Inoltre, se da un lato il Tribunale costituzionale tedesco non ha finora dichiarato l'incostituzionalità di leggi di modifica costituzionale, dall'altro esso ha identificato nella sua giurisprudenza[1106] limiti materiali impliciti e aggiuntivi a quelli espressi nel testo costituzionale: tra questi, il principio di separazione dei poteri, il principio del vincolo del potere esecutivo e del giudiziario

---

[1100] CAMERA DEI DEPUTATI, *I procedimenti di revisione costituzionale in Francia, Germania, Spagna*, in *Materiali di Legislazione comparata*, n. 5/ settembre 2013, pp. 5-9; G. H. GORNIG – S. RECKEWERTH, *The Revision of the German Basic Law: Current Perspective and Problems in German Constitutional Law*, in *Public Law*, 1997, pp. 137 ss.

[1101] J. WOELK, *La Germania: tra numerose revisioni e nucleo essenziale protetto*, in F. PALERMO (a cura di), *La manutenzione costituzionale*, CEDAM, Padova, 2007, p. 146; T. GROPPI, *Federalismo e Costituzione. La revisione costituzionale negli Stati federali*, Giuffrè, Milano, 2001, pp. 118-119.

[1102] S. BONFIGLIO, *Le seconde camere nei sistemi federali. Può il sistema delle conferenze prospettarsi come soluzione alternativa rispetto alla Camera delle autonomie territoriali?*, in A. DI GIOVANE – A. MATROMARINO, *Il regionalismo italiano in cerca di riforme*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 11.

[1103] Art. 79 c. 3° GG: "Non è consentita alcuna modifica della presente Legge fondamentale che riguardi l'articolazione della Federazione in *Länder*, il principio della partecipazione dei *Länder* alla legislazione o i princìpi enunciati agli articoli 1 e 20".

[1104] K.-E. HAIN, *Die Grundsätze des Grundgesetz: eine Untersuchung zu Art. 79 Abs. 3 GG*, Baden-Baden, 1999; F. PALERMO, *La forma di Stato dell'Unione Europea*, CEDAM, Padova, 2005, pp. 148 ss; J. WOELK, *Germany*, in D. OLIVER – C. FUSARO (a cura di), *How Constitutions Change: a Comparative Study*, Bloomsbury Publishing, 2011, pp. 143-167.

[1105] CAMERA DEI DEPUTATI, *I procedimenti di revisione costituzionale in Francia, Germania, Spagna*, cit., pp. 5 ss.

[1106] Si veda in particolare la sentenza *BVerfG* 30, 1 del 15 dicembre 1970 (*Abhör Urteil*).

alla legge e al diritto, il principio dell'irretroattività delle leggi, il principio di proporzionalità, ecc.[1107].

Al fine della trattazione, risulta interessante specificare che l'intangibilità del principio di partecipazione dei *Länder* alla legislazione non garantisce comunque scelte procedurali o istituzionali permanenti, né tantomeno un diritto di co-decisione: la formulazione generica del testo costituzionale sancisce solamente un coinvolgimento minimo dei *Länder* nel processo legislativo federale, non precludendo al legislatore di intervenire sulla differenza tra leggi soggette ad opposizione e ad approvazione o, in via teorica, sulla soppressione del *Bundesrat* stesso, preferendo a quest'ultimo un nuovo organo di partecipazione[1108].

2. *La funzione legislativa*

La forma di Stato federale costituisce il presupposto indefettibile per la comprensione del ruolo del *Bundesrat* nella funzione legislativa.

In tale ottica, occorre valutare come la funzione di rappresentanza dei *Länder* attribuita al *Bundesrat* dall'art. 50 G.G. si rapporti alla funzione legislativa, che, a norma dell'art. 77 G.G., è prerogativa del *Bundestag*. Muovendo da tali disposizioni costituzionali, il *Bundesverfassungsgericht*[1109] ha escluso che il *Bundesrat* sia assimilabile ad un ramo del Parlamento, sottolineandone invece la natura di organismo federale volto ad assicurare il concorso dei *Länder* ai processi di decisione politica che si svolgono a livello federale.

Questo equivoco di fondo sulla posizione istituzionale del *Bundesrat*[1110] si riflette non solo sulla tendenza a snaturare i meccanismi di formazione della volontà politica da una base di appartenenza territoriale ad una base di appartenenza partitica[1111], ma influisce altresì sulla autonomia dei *Länder*. Vi è infatti un rapporto inversamente proporzionale tra il peso "politico" del *Bundesrat* nei processi decisionali federali e l'autonomia legislativa dei *Länder*, tale per cui l'aumento delle competenze legislative federali (e quindi del ruolo del *Bundesrat*) determina una diminuzione delle competenze legislative regionali, e viceversa.

La teoria del rapporto inversamente proporzionale tra il peso politico del *Bundesrat* e l'autonomia legislativa dei *Länder* spiega l'attenzione della riforma costituzionale del 2006 a diminuire l'ingerenza del *Bundesrat* nella funzione di indirizzo politico federale e lo speculare riconoscimento di un modello di federalismo asimmetrico anche dal punto di vista della legislazione federale, fondato sul potere di deroga di cui dispongono i *Länder* in relazione alle materie di *Konkurriendegesetzsgebung*[1112].

[1107] L. MEZZETTI, *La revisione costituzionale e i suoi limiti: l'esperienza tedesca*, in S. GAMBINO – G. D'IGNAZIO (a cura di), *La revisione costituzionale e i suoi limiti. Fra teoria costituzionale, diritto interno, esperienze straniere*, Giuffrè, Milano, 2007, pp. 267-269.

[1108] J. WOELK, *La Germania: tra numerose revisioni e nucleo essenziale protetto*, cit., p. 149.

[1109] BVG, Sentenza 37, 363 del 1984.

[1110] Sul quale si tornerà più approfonditamente in relazione alle funzioni di controllo cui è deputata la Camera Alta.

[1111] In tal senso F. PALERMO, *Il Bundesrat in Germania e Austria*, *cit.*, p. 107; nonché "*Le Camere Alte in Europa*", Dossier del Servizio Studi del Senato della Repubblica Italiana, *www.senato.it*, p. 16.

[1112] Più problematico, semmai, comprendere come la composizione governativa del *Bundesrat* abbia influito sulla posizione costituzionale dei Parlamenti dei singoli *Länder* e sulla loro capacità di influire sull'indirizzo politico. Parrebbe intuitivo che la centralità del ruolo del *Bundesrat* (e dei Governi che lo compongono) comporti un arretramento del ruolo dei Parlamenti nazionali (*Landtages*), che si esplica più in funzione di controllo dei Governi regionali che non su funzioni di proposta e gestione dell'indirizzo politico.

Del resto, ad avvalorare ulteriormente il rapporto tra *Bundesrat* e *Länder* nell'ottica della potestà legislativa federale sta la funzione di controllo della necessità della legislazione federale unitaria (c.d. *Erforderlichkeitsklausel*) attribuita al *BVG*, attivabile tanto dai Governi e Parlamenti regionali quanto dallo stesso *Bundesrat* (ex Art. 93, secondo comma, G.G.)[1113]. E' altresì interessante notare come il *Bundesrat* possa attivare il giudizio sul rispetto del riparto di competenze tra *Bund* e *Länder*, ma non sia altrettanto titolato ad attivare il generale giudizio di legittimità costituzionale delle norme federali e regionali, a differenza di quanto previsto per il *Bundestag*[1114].

2.1. *Iniziativa legislativa e dialettica con il Governo federale*

L'assenza di un autonomo potere di iniziativa legislativa in capo ai *Länder* rende particolarmente rilevante la partecipazione del *Bundesrat* alla fase di impulso della funzione legislativa federale.

Nell'ottica della preservazione degli equilibri federali, la Legge Fondamentale struttura il potere di iniziativa legislativa del *Bundesrat* su un rapporto dialettico con il Governo federale, volto ad assicurare tanto un controllo reciproco quanto la rappresentazione degli interessi rilevanti per i *Länder* nella proposta normativa. Diversamente, l'iniziativa legislativa del *Bundestag* rimane estranea a questo regime, in considerazione del principio democratico e della autonomia legislativa che da esso discende.

A norma dell'art. 76, terzo comma, G.G., ai fini dell'esercizio dell'iniziativa legislativa il Plenum del *Bundesrat* deve approvare a maggioranza assoluta un progetto di legge che il Governo dovrà presentare al *Bundestag* corredato di un parere.

Analogamente, il *Bundesrat* svolge una funzione di controllo dell'attività legislativa del Governo (ex art. 76, secondo comma, G.G.)[1115]. Ricevuto il testo dal Governo Federale, il *Bundesrat* dispone di sei settimane (prorogabili sino a nove su propria richiesta o riducibili a tre in caso di dichiarazione di urgenza) per definire la propria posizione. La dialettica tra *Bund* e *Länder*, mediata dal *Bundesrat*, segue nella valutazione che il Governo esprime sulla presa di posizione del *Bundesrat* (*Gegenäußerung*).

In tal modo, si crea un sistema di contrappesi tra Governo e *Bundesrat* nell'esercizio dei propri poteri di iniziativa legislativa, giustificato non solo dalla assenza di un autonomo potere di iniziativa legislativa dei *Länder*, ma anche dall'esigenza di coordinare l'indirizzo normativo federale con le ampie potestà attuative dei *Länder* (ex art. 84 GG)[1116]. Emerge altresì la forte influenza politica che il *Bundesrat* riesce ad esercitare rispetto all'azione del

[1113] Condizione di ammissibilità dell'istanza ex art. 93, secondo comma, G.G., è individuata nel rigetto da parte del *Bundestag* (cui è assimilato il silenzio protrattosi per più di un anno) o del *Bundesrat* di un disegno di legge ex art. 72, quarto comma, o 125a, secondo comma. Significativo che i presupposti di ammissibilità si fondino sull'esigenza di una conciliazione politica del contrasto circa i presupposti della necessità della legge federale, anche nell'ottica di fornire al Tribunale Costituzionale degli elementi concreti sulla base dei quali valutare la sussistenza della *Erfordelichkeitsklausel* (anche nell'ottica di evitare pronunce eccessivamente teoriche).

[1114] Il procedimento si giustifica alla luce dell'art. 77 G.G. e della assegnazione al solo *Bundestag* della funzione legislativa.

[1115] Il potere è rilevante, laddove si considera che circa i 2/3 dei progetti di legge hanno origine governativa.

[1116] La fase dialettica preliminare tra Governo e *Bundesrat* giova altresì all'operato del *Bundestag*, al quale pervengono tre diversi spunti di lavoro (proposta normativa del Governo, parere del *Bundesrat*, posizione del Governo sul parere), accompagnati da un quadro di sintesi che descrive finalità, soluzioni normative proposte, possibili alternative legislative e costi del progetto di legge.

Governo, condizionando il contenuto della iniziativa legislativa governativa e la conseguente opera di traduzione normativa del *Bundestag*.

2.2 *Bicameralismo paritario e differenziato: Einspruch e Zustimmung*

L'apporto del *Bundesrat* alla funzione legislativa federale si differenzia in relazione all'oggetto della attività normativa. A tal fine, la *Grundgesetz* utilizza un criterio di ripartizione per materie strutturato sul rapporto tra esigenze unitarie e prerogative regionali, temperato dal potere del *Bund* di dichiarare, con l'approvazione del *Bundesrat*, la necessità di una legislazione uniforme su tutto il territorio federale anche in materie rimesse ai *Länder*.

Il modello bicamerale tedesco ha, pertanto, carattere dinamico. In una immaginaria scala che muove dal bicameralismo paritario sino al suo opposto, la sinergia tra l'organo parlamentare federale, il *Bundestag*, e l'istituzione di rappresentanza delle entità federate, il *Bundesrat*[1117], attribuisce sicuramente al primo la competenza legislativa generale, rispetto alla quale l'incisività dei poteri di *Sperrwirkung* (veto sospensivo) del *Bundesrat* variano a seconda dell'oggetto del procedimento legislativo e della sua diversa vicinanza agli interessi fondamentali dei *Länder*. Si passa così da leggi perfettamente bicamerali (prime fra tutte le leggi costituzionali o le leggi che comportano oneri finanziari per i *Länder*) a leggi nelle quali il procedimento monocamerale è temperato unicamente dalla facoltà di opposizione della Camera Alta, superabile dal *Bundestag* con un voto eguale e contrario[1118].

Il procedimento bicamerale di *Zustimmungsgesetze* coinvolge essenzialmente tre ambiti normativi: quello costituzionale (art. 79 G.G.), quello della incidenza della legislazione federale sulle finanze dei *Länder* e quello di imposizione di disposizioni amministrative unitarie. La *Foederalismusnovelle* del 2006 ha spostato il fulcro del procedimento bicamerale da un criterio di carattere amministrativo, relativo al raccordo tra legislazione federale ed esecuzione amministrativa regionale, ad un criterio di carattere finanziario, volto a verificare l'incidenza della normativa del *Bund* sui bilanci dei *Länder* (ex art. 104a, terzo comma, G.G.). Pur comportando un notevole depotenziamento del procedimento bicamerale, il criterio sul quale esso si imposta è comunque espressione del sistema di federalismo di esecuzione, spostandosi la *Zustimmung* del *Bundesrat* dal piano della individuazione di competenze amministrative da parte della legge federale al piano della loro sostenibilità per i bilanci regionali.

Di contro, il nuovo criterio di attribuzione della *Zustimmung* del *Bundesrat* è bilanciato in chiave compromissoria dal diritto di deroga dei *Länder* dal procedimento amministrativo federale (art. 84 G.G.), salvo il potere del *Bund* di imporre l'uniformità del procedimento, comunque soggetto alla *Zustimmung* del *Bundesrat*[1119]. Analogo procedimento è previsto

[1117] E con essi tra il principio bicamerale ed il principio di differenziazione.

[1118] *Ratio* di tale scelta è da rinvenire nella struttura federale tedesca (analogamente a quanto avviene in Belgio, ed all'opposto, ad esempio, di quanto avviene in Stati accentrati quali la Francia o il Regno Unito), e nella rispondenza delle leggi bicamerali agli interessi dei *Länder* in rapporto con lo Stato federato. Ciò non toglie che la Costituzione faccia propria l'esigenza di assicurare una proficua dialettica tra *Bundestag* e *Bundesrat*, sancita dall'obbligo per il *Bundestag* di inviare al *Bundesrat* ogni progetto di legge, il cui seguito parlamentare dipende dalla sussistenza di poteri di veto sospensivo (*Einspruchsgesetze*) o di opposizione (*Zustimmungsgesetze*) del *Bundesrat*.

[1119] Tanto per ciò che attiene la deroga al termine dilatorio di sei mesi previsto per l'efficacia della normativa federale che imponga un procedimento unitario in deroga alle disposizioni dei *Länder* (ex art. 84, primo comma,

per le c.d. *Bundesauftragsverwaltung* (la c.d. amministrazione su delega della Federazione), disciplinate dall'art. 85 G.G., a norma del quale il *Bund*, nel delegare i *Länder* a dare esecuzione alle leggi federali, può regolare anche la relativa organizzazione amministrativa con l'assenso del *Bundesrat*.

Nelle materie oggetto di *Zustimmung*, il *Bundesrat* deve esprimere un parere sul disegno di legge approvato dal *Bundestag*. In caso di parere negativo, il *Bundestag* non può superare l'opposizione del *Bundesrat*, neanche votando all'unanimità. Per non far cadere la proposta normativa è pertanto necessaria la convocazione della Commissione di mediazione.

L'impostazione del procedimento bicamerale denota come il *Bundesrat* costituisca uno snodo fondamentale del sistema di "federalismo di esecuzione" sul quale si fonda l'organizzazione costituzionale ed amministrativa tedesca, dovendo intervenire tanto nella fase fisiologica di definizione dell'indirizzo normativo e di valutazione dei presupposti di uniformità del procedimento amministrativo, quanto nella fase patologica di valutazione della corretta applicazione delle leggi federali da parte dei *Länder* [1120].

Non meno rilevante il procedimento monocamerale di *Einspruchsgesetze* [1121], basato sulla possibilità per il *Bundesrat* di interagire con la potestà legislativa del *Bundestag* solo mediante un potere di veto sospensivo.

Le proposte di legge afferenti alle materie di *Einspruchsgesetze* sono presentate in prima lettura al *Bundestag*. Una volta ricevuta la proposta normativa approvata dal *Bundestag*, il *Bundesrat* può esercitare opposizione. Il regime del potere di veto prevede due diverse esplicazioni: il *Bundesrat* può opporsi in senso stretto alla proposta normativa del *Bundestag* ovvero esercitare il proprio veto in senso costruttivo, mediante la convocazione di una Commissione di mediazione, attivabile anche dallo stesso *Bundestag* o dal Governo federale[1122].

Riservando al paragrafo successivo il funzionamento dei meccanismi di conciliazione tra le due "Camere" nell'esercizio della funzione legislativa, laddove il *Bundesrat* eserciti un veto in senso stretto il *Bundestag* può superarlo con voto eguale e contrario, come disposto dall'art. 77, quarto comma, G.G.[1123].

Le leggi definitivamente approvate sono firmate dal Presidente Federale, controfirmate dal Ministro competente e dal Cancelliere federale, indi pubblicate sul *Bundesgesetzblatt* (Gazzetta Ufficiale) secondo quanto disposto dall'art. 82 GG.

2.3 *I meccanismi di conciliazione*

Le diverse possibilità di esplicazione del procedimento legislativo, unitamente alla dialettica tra potere federale ed entità federate, rende particolarmente importante l'individuazione di sedi di conciliazione. L'organo deputato a tal fine è individuato nella c.d.

G.G.), quanto per ciò che riguarda l'emanazione di disposizioni amministrative di carattere generale da parte del Governo (ex art. 84, secondo comma, G.G.).

[1120] Su cui più diffusamente *infra*, Capitolo V, Paragrafo 5.

[1121] Si tratta del procedimento legislativo prevalente dopo la riforma del 2006.

[1122] Art. 77 G.G. ed art. 31 del *Geschäftsordnung* del *Bundesrat*.

[1123] Il G.G. impone l'adozione del testo normativo respinto dal *Bundesrat* con maggioranza assoluta ovvero dei 2/3 dei componenti a seconda della "forza" della opposizione del *Bundesrat*. In ogni caso, la deliberazione definitiva spetta al *Bundestag*, analogamente a quanto avviene in Belgio.

Commissione di Mediazione o *Vermittlungsausschuß*. Composta da sedici membri del *Bundestag* e sedici membri del *Bundesrat*, ha sede presso quest'ultimo[1124]. La Presidenza dell'organo muta ogni tre mesi ed è affidata alternativamente alle due Camere.

La particolare funzione di tale organo, volto ad appianare il contrasto tra l'indirizzo politico del *Bundestag* e quello del *Bundesrat*, trova riscontro nell'assenza di vincolo di mandato da parte dei rappresentanti del *Bundesrat*, in deroga all'ordinario criterio di funzionamento di tale organo nella partecipazione alla funzione legislativa.

Altra peculiarità procedurale consiste nel regime di pubblicità delle sedute, che si svolgono a porte chiuse, e dei relativi resoconti, che sono resi pubblici solo con l'inaugurazione della nuova Legislatura. La *ratio* di tale procedura risiede nell'esigenza di garantire la piena autonomia decisionale ai commissari rispetto ad ogni ingerenza da parte dei *Länder*, dei partiti e dell'opinione pubblica[1125].

La Commissione giunge ad una proposta di conciliazione (*Einigungsvorschlag*), che viene trasmessa a *Bundestag* e *Bundesrat*. Su di essa si esprime prioritariamente il *Bundestag*, mediante una quarta lettura nel procedimento legislativo. Fa seguito il parere del *Bundesrat*, il quale può approvare la votazione del *Bundestag* ovvero sollevare eccezione. In tal caso, l'iter legislativo muta a seconda del tipo di legge che viene posta in discussione

In caso di *Einspruchsgesetze*, se la Commissione giunge ad un testo condiviso il *Bundestag* deve pronunciarsi su esso. In caso di reiezione della proposta, il *Bundesrat* ha sette giorni per sollevare eccezione e provocare una quinta lettura da parte del *Bundestag*, che può respingere la proposta della Camera Alta mediante voto a maggioranza eguale e contraria.

In caso di *Zustimmungsgesetze*, la legge è approvata solo laddove la Commissione raggiunga un accordo su un testo condiviso da entrambe le Camere. In caso contrario, il mancato assenso del *Bundestag* alla opposizione sollevata dal *Bundesrat* interrompe il procedimento legislativo.

Sempre in materia di meccanismi di conciliazione, è opportuno richiamare la Commissione congiunta disciplinata dall'art. 53-bis G.G., la quale, più che a dirimere contrasti tra *Bundestag* e *Bundesrat*, è preordinata ad una gestione congiunta di situazioni d'emergenza, siano esse di carattere politico o coinvolgano, più propriamente, problematiche di diritto costituzionale.

3. *Le funzioni del Bundesrat in relazioni alle leggi finanziarie federali*
3.1. *La Föderalismusreform del 2009: il pareggio di bilancio nella Legge fondamentale*

Sulla scia della riforma costituzionale del 2006, il 15 dicembre 2006, il *Bundestag* e il *Bundesrat* decisero di istituire la Commissione per la modernizzazione delle relazioni

[1124] E' da notare che mentre la composizione della rappresentanza del *Bundestag* segue un criterio proporzionale alla consistenza dei gruppi parlamentari, la rappresentanza del *Bundesrat* prevede la partecipazione assicurata di un membro per ogni *Land*.

[1125] A. GRAGNANI, ne *Il nuovo ordine delle competenze legislative e la giurisdizione costituzionale sui titoli di competenza nella riforma del federalismo tedesco*, in A. D'ATENA., *I cantieri del federalismo in Europa*, pp. 168-169, riconnette alla segretezza delle sedute della *Vermittlungsausschuß* uno degli elementi più problematici del rapporto tra *Bundestag* e *Bundesrat*, richiamando la prassi, invalsa prima della *Foederalismusnovelle* del 2006, di un utilizzo improprio di tale sede di conciliazione da parte dei *Länder* volto ad ottenere margini più ampi di autonomia, anche in settori estranei alla normativa sulla quale la Commissione era chiamata a pronunciarsi.

finanziarie tra la Federazione ed i *Länder* (*Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund- Länder- Finanzbeziehungen*). Il testo approvato da *Bundestag* e *Bundesrat* il 29 giugno 2009 ha introdotto significativi cambiamenti nel Titolo VIIIa in materia di collaborazione amministrativa e nel Titolo X in tema di finanze pubbliche[1126]. In particolare, l'intento più rilevante dal punto di vista politico fu quello di inserire nel *Grundgesetz* disposizioni che recepissero gli obblighi assunti in seno all'Unione europea in tema di stabilità della disciplina di bilancio, garantendo una corresponsabilità di Federazione e *Länder* nel rispetto dei succitati impegni[1127].

Il pareggio di bilancio non è peraltro una novità nell'ordinamento costituzionale tedesco, in quanto si inserisce all'interno della tradizionale conduzione di una politica di bilancio prudente da parte dello Stato centrale, la quale ha origini storiche antiche, a partire dalla sua previsione nella Costituzione di Weimar del 1919 e dalla Legge fondamentale del 1949[1128]. Il fondamento democratico alla base di questa visione si concretizza nella convinzione di non caricare le generazione future dei debiti derivanti dalle opportunità delle politiche economiche presenti. Tuttavia, mentre la disciplina precedente riteneva che l'equilibrio di bilancio potesse essere raggiunto anche con il ricorso al debito, la modifica dell'art. 109[1129] avvenuta nel 2009 irrigidisce la formulazione, inserendo l'obbligo per il Governo federale e i *Länder* di addivenire al pareggio di bilancio senza l'utilizzo della leva del debito, escludendo deroghe a tale principio salvo casi eccezionali[1130].

Dall'esame della suddetta norma emerge la volontà del legislatore di distinguere la posizione della Federazione da quella dei *Länder* in relazione al bilancio: solo al Governo federale infatti viene riservato un esiguo spazio di manovra, in quanto il pareggio di bilancio si ritiene soddisfatto se le entrate dei prestiti non superano la soglia dello 0,35% del prodotto interno lordo nominale. Se l'obiettivo di pareggio di bilancio deve quindi essere perseguito per la Federazione entro l'esercizio finanziario del 2016, il legislatore ha ritenuto opportuno lasciare la decisione di deroga per i *Länder* alle prescrizioni contenute

---

[1126] Le dettagliate disposizioni finanziarie custodite nella Legge fondamentale tedesca hanno indotto la dottrina a parlare convenzionalmente di "Costituzione finanziaria" (*Finanzverfassung*). Si vedano in questo senso: F. KLEIN, *Il Bund e i Länder secondo la costituzione finanziaria posta dalla Legge fondamentale*, in *Amministrare*, n. 1/1996, pp. 53 ss.; M. BERTOLISSI, *Lineamenti costituzionali del "federalismo fiscale". Prospettive comparate*, CEDAM, Padova, 1992; A. ARACRI, *Federalismo fiscale e omogeneità di trattamento*, Giappichelli, Torino, 1996, pp. 69 ss.

[1127] SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *La riforma costituzionale tedesca del 2009 (Föderalismusreform II) e il freno all'indebitamento*, n. 287 aprile/ 2011, pp. 8-9.

[1128] R. PEREZ, *La nuova disciplina del bilancio in Germania*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 1/2011, pp. 1-4.

[1129] Art. 109 c. 3° GG: "*I bilanci della Federazione e dei Länder, di norma, devono essere portati in pareggio senza ricorrere al prestito. La Federazione e i Länder possono prevedere regolamentazioni che tengano conto, in modo simmetrico sia nelle fasi di ripresa che nelle fasi di declino, degli effetti degli andamenti congiunturali che deviano dalle condizioni di normalità e ammettere altresì deroghe nel caso di calamità naturali o in seguito a situazioni eccezionali di emergenza che esulano dal controllo dello Stato e che compromettono gravemente la sua capacità finanziaria. Per le regolamentazioni in deroga devono essere adottati piani di ammortamento appropriati. Per quanto attiene al bilancio della Federazione i dettagli sono regolati dall'Articolo 115, fermo restando che i requisiti di cui al primo periodo si considerano salvaguardati, se le entrate da prestiti non superano la soglia dello 0,35 per cento del prodotto interno lordo nominale. I dettagli sui bilanci dei Länder sono regolati da questi ultimi nell'ambito dei poteri loro conferiti dalla Costituzione, fermo restando che i requisiti di cui al primo periodo si considerano salvaguardati solo se non sono state ammesse entrate provenienti dal ricorso al prestito*".

[1130] SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*, n. 322/ dicembre 2011, pp. 86-88; L.P. FELD – T. BASKARAN, *Federalism, Budget Deficits and Public Debt: On the Reform of Germany's Fiscal Constitution*, in *Review of Law & Economics*, 2010, pp. 365 ss.

dall'articolo 109, comma 3 per il periodo di tempo tra il 1° gennaio 2011 e il 31 dicembre 2019; occorre parimenti rimarcare che la finalità individuata è quella di indurre i *Länder* a politiche fiscali responsabili e prudenti che concorrano ad evitare i costi del *bail-out* di singoli enti territoriali in conclamata difficoltà finanziaria[1131].

Come prima accennato, la riforma del 2009 ha introdotto all'art. 109 c. 3° la possibilità per il Governo federale di discostarsi dall'obiettivo primario di pareggio di bilancio in relazione all'andamento del ciclo dell'economia, sia nelle fasi positive che negative, prendendo in considerazione gli effetti delle congiunture economiche che deviano dalla normalità. Accanto a tale disposizione, s'inserisce un'ulteriore deroga[1132] (*Ausnahme-regelung*) nell'eventualità di calamità naturali o in seguito a situazioni eccezionali che esulano dal controllo dello Stato e che compromettono gravemente la sua capacità finanziaria[1133], a condizione di una decisione a maggioranza assoluta del *Bundestag*[1134] e della previsione di un adeguato piano di ammortamento[1135].

3.2. *Il ruolo del Bundesrat nel sistema di bilancio vigente*

La finanza pubblica ricopre un peso notevole all'interno della Legge fondamentale, tanto da occupare per intero il Titolo X (artt. 104a–115 GG). L'incidenza della materia sulle relazioni tra Federazione e *Länder* comporta quindi un ruolo essenziale del *Bundesrat*. Per esempio, sebbene l'art. 104a c. 1° GG disponga che la Federazione e i *Länder* sono responsabili singolarmente delle spese necessarie per lo svolgimento delle proprie competenze, qualora invece le leggi federali comportino per i *Länder* oneri per la loro attuazione o comunque un impatto finanziario nei loro territori, il consenso del *Bundesrat* è sempre necessario[1136].

[1131] R. BIFULCO, *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale?*, in *Rivista telematica giuridica dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 3/2011, pp. 1-3; J. SCHNELLENBACH, *Public Debt in Germany: Will the Debt Brake Change the Trend?*, in www.irefeurope.org, 10 dicembre 2010.

[1132] Art. 115 c. 2° GG.

[1133] All'articolo 143d comma 2, sono state inserite disposizioni transitorie per i *Länder* di Berlino, Brema, Saar, Sassonia-Anhalt e Schleswig-Holstein. In particolare, si prevede la possibilità di destinazione di un pacchetto di aiuti di 800 milioni di euro condizionato ad un programma di riduzione del deficit che permetta il raggiungimento del pareggio di bilancio per l'esercizio finanziario del 2020. Il controllo dell'effettiva attuazione di tali misure spetta al Consiglio di stabilità. Non si deve inoltre dimenticare che la *Föderalismusreform* del 2009 ha confermato il c.d. Patto di solidarietà II (2005) per la ricostruzione dei *Länder* orientali: tale programma mira a fornire aiuti finanziari da parte della Federazione per un ammontare di 156,5 miliardi di euro fino al 2019. Per ulteriori approfondimenti si rimanda a: SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *La riforma costituzionale tedesca del 2009 (Föderalismusreform II) e il freno all'indebitamento*, n. 287/ aprile 2011.

[1134] Il coinvolgimento del *Bundestag* nella constatazione dell'effettiva presenza delle succitate difficoltà politicizza inevitabilmente il processo decisionale, sollecitando il Governo ad instaurare un dialogo con l'opposizione in caso di maggioranze parlamentari esigue. Si ricorda che nel precedente impianto legislativo tale potere era ad appannaggio della discrezionalità del Ministro federale delle finanze.

[1135] A. ARROYO GIL, *La reforma constitucional de 2009 de la relaciones entre la Federaciòn y los Länder en la Republica Federal de Alemania*, in *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, n. 10/aprile 2010, pp. 68 ss.; R. DICKMANN, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in www.federalismi.it, n. 2/febbraio 2012, pp. 50-52; R. BIFULCO, *Il pareggio di bilancio in prospettiva comparata: un confronto fra Italia e Germania*, in V. LIPPOLIS – N. LUPO – G. M. SALERNO – G. SCACCIA (a cura di), *Costituzione e pareggio di bilancio*, in *Rivista annuale di Diritto Pubblico e Scienza della Legislazione "Il Filangieri"*, 2011, pp. 249 ss.

[1136] F. PIAZZA, *La Germania*, in R. DICKMANN – A. RINELLA (a cura di), *Il processo legislativo negli ordinamenti*

Il regolamento del *Bundestag* distingue tre tipologie di provvedimenti in materia finanziaria: quelli di stabilizzazione, di bilancio e di natura finanziaria. I primi sono strumenti di pianificazione e verifica finanziaria disciplinati all'art. 8 c. 1° della Legge sulla promozione della stabilità e della crescita dell'economia[1137] a cui l'art. 94 del regolamento fa espressamente riferimento. Tra questi spiccano il rapporto annuale sull'economia tedesca e il piano quinquennale di finanza pubblica che il Governo presenta al *Bundestag* di norma entro l'inizio del mese di gennaio. Qui la Commissione di bilancio è obbligata ad incominciarne l'esame non oltre la settimana di seduta posteriore alla trasmissione del pare del *Bundesrat*. Il regolamento impone dunque tempi serrati per la discussione del provvedimento al fine di garantire la puntualità dell'approvazione da parte dell'aula; in base all'art. 42 del Regolamento del bilancio federale, sono ammessi solo emendamenti volti a diminuire le spese[1138].

Il secondo gruppo di provvedimenti compongono la manovra di finanza pubblica: essi sono il disegno di legge di bilancio annuale (*Haushaltsgesetz*) e di bilancio preventivo (*Haushaltsplan*), le inerenti disposizioni di integrazione, modifica e assestamento[1139]. Inoltre, il procedimento di esame della legge di bilancio differisce da quello ordinario solamente nella fase di avvio: il disegno di legge di bilancio viene infatti trasmesso dal Governo federale contemporaneamente sia al *Bundestag* che al *Bundesrat*, i cui presidenti provvedono ad assegnarlo d'ufficio alla Commissione bilancio in sede referente[1140]. Alla luce di ciò, è d'uopo ricordare che la legge di bilancio rappresenta un momento cruciale non solo nella dialettica tra Governo federale, *Bundestag* e *Bundesrat*, ma anche nel confronto tra maggioranza e opposizione: ad esempio, la prassi parlamentare vede affidare la Presidenza di tale commissione all'opposizione, al fine di assicurare una congrua valorizzazione della funzione di controllo[1141].

I principi generali della legge di bilancio sono pertanto l'unità e la completezza del testo, l'annualità, la tempistica caratterizzata dalla sua necessità di approvazione prima dell'esercizio finanziario di riferimento, la copertura finanziaria generale per ogni disposizione di spesa, la veridicità e la chiarezza al fine di permetterne la massima comprensione anche tra i non addetti, l'efficienza e l'economicità sulla base del pareggio di bilancio[1142].

L'approvazione del bilancio (*Budgetrecht*) inizia con una prima lettura presso il *plenum* del *Bundestag* dove il Ministro federale delle finanze illustra il contenuto della manovra. La seconda lettura può iniziare solo successivamente all'acquisizione dei pareri delle altre commissioni da parte della Commissione bilancio, la quale trasmette il testo all'aula non prima di sei settimane dal tempo dell'assegnazione[1143]. Corrispondentemente, il *Bundesrat* può inviare il proprio parere al *Bundestag* entro sei settimane sul disegno di legge e non

---

costituzionali contemporanei, Carrocci, Roma, 2011, pp. 139-140.

[1137] *Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft* (StabG) dell'8 giugno 1967, modificata nel 2006.

[1138] Art. 94 c. 1° Regolamento interno del *Bundestag* (GOBT).

[1139] Si ricorda che hai sensi dell'art. 96 GOBT vige l'obbligo di copertura finanziaria per i provvedimenti onerosi.

[1140] Art. 95 c. 1° GOBT

[1141] F. PIAZZA, *La Germania*, cit., pp. 139-140.

[1142] MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Germania: il sistema di bilancio*, Roma, 2011, p. 7.

[1143] Ai sensi dell'art. 95 c. 2° GOBT la seconda lettura dei disegni di legge di assestamento non può avvenire prima di tre settimane dall'assegnazione alla Commissione bilancio.

oltre tre settimane sulle proposte di modifica[1144]. Come per il procedimento legislativo ordinario, il Consiglio federale può sollevare eccezioni, invocare la convocazione della commissione di conciliazione o proporre emendamenti. Il *Bundestag* può quindi accogliere i rilevi del *Bundesrat* oppure discostarsene tramite delibera a maggioranza qualificata. Una volta sentito il parere obbligatorio del Governo sulle modifiche eventualmente accolte, il *Bundestag* procede all'approvazione definitiva della legge di bilancio[1145].

3.3 *Le relazioni finanziarie tra Federazione e Länder: il ruolo del Bundesrat e del Consiglio di stabilità*

La terza ed ultima categoria di disposizioni in materia finanziaria individuata dal Regolamento del *Bundestag* è quello dei disegni di legge che "a causa del loro significato essenziale o della loro portata finanziaria siano idonei ad incidere in modo rilevante sulle finanze pubbliche della Federazione o dei *Länder* e che non siano provvedimenti di bilancio"[1146]. Ciò implica un naturale coinvolgimento del *Bundesrat* nell'approvazione delle leggi federali di riferimento. Infatti, come precedentemente illustrato, la *Föderalismus-reform* del 2009 ha inteso rendere più rigorosi i criteri di conduzione della finanza pubblica per la Federazione, ma soprattutto per i *Länder*, i cui Governi sono comunque chiamati a pronunciarsi tramite il *Bundesrat* su molti aspetti disciplinati dal Titolo X della Legge fondamentale. Ad esempio, se da un lato si ammette la possibilità di aiuti finanziari ai cinque *Länder* più esposti[1147], dall'altro se ne rimette l'autorizzazione al *Bundesrat* stesso, consentendo agli altri *Länder* di pronunciarsi in favore o sfavore[1148]. In aggiunta, la Legge fondamentale prescrive la ripartizione in parti eguali tra Federazione e *Länder* degli oneri finanziari derivanti dall'elargizione dei succitati aiuti di consolidamento: nel caso dei *Länder* si stabilisce che debbano attingere risorse dalla parte spettante del gettito dell'imposta sul valore aggiunto, rimandando la regolazione dei dettagli ad una legge federale che necessita dell'approvazione del *Bundesrat*[1149].

La legge fondamentale riserva inoltre un ruolo di controllo al *Bundesrat*, affidandogli il diritto di richiedere di essere informato sull'implementazione delle misure e sullo stato di avanzamento degli investimenti in *Länder* e comuni che hanno ricevuto aiuti finanziari

[1144] Art. 110 c. 3° GG; In realtà, il Presidente del *Bundesrat* invia i commenti del Consiglio federale sulla legge di bilancio direttamente al Cancelliere federale, il quale li passa al Ministro federale delle finanze. Quest'ultimo sottopone – se necessario – la risposta ai commenti del *Bundesrat* direttamente al Cancelliere federale per l'adozione da parte del Governo. Infine, tali osservazioni sono trasmesse senza indugio al Presidente del *Bundestag* per la discussione; G. DELLE DONNE, *La procedura di bilancio tra equilibri della forma di governo e ricerca della stabilità economica: una ricostruzione comparatistica dell'esperienza francese e tedesca*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2/2011, pp. 470 ss.

[1145] F. PIAZZA, *La Germania*, cit., pp. 139-140; OECD, *The legal framework for Budget Systems. An international comparison*, in *OECD Journal on Budgeting*, n.3/2004, pp. 242 ss; RAGIONERIA DELLO STATO, *Budgeting in EU Member States*, Roma, Maggio 2007, pp. 45 ss; V. LAURO, *Le procedure di bilancio in Italia e nell'Unione europea*, in *La finanza locale*, n. 5/2005, pp. 41 ss.

[1146] Art. 96 c. 1° GOBT.

[1147] Sono i *Länder* di Berlino, Brema, Saar, Sassonia-Anhalt e Schleswig-Holstein.

[1148] Art. 143d c. 2° GG.

[1149] Art. 143d c. 3° GG; CAMERA DEI DEPUTATI, *Aspetti del federalismo fiscale in Francia, Germania e Spagna*, in *Legislazione straniera*, n. 15/ marzo 2014, pp. 7 ss.

dalla Federazione a questo scopo[1150]. D'altra parte, il *Grundgesetz* dispone all'art. 109 l'assenso del Consiglio federale per altre leggi federali dirette a disincentivare la comparsa di emergenze finanziarie da parte dei *Länder* attraverso l'adozione di principi comuni in materia di bilancio[1151].

Sul piano dei vincoli europei di bilancio, la riforma del 2009 ha rafforzato il principio della corresponsabilità di Federazione e *Länder* nel garantire il loro rispetto, disponendo che le eventuali, relative sanzioni comminate dall'Unione europea debbano essere sostenute da entrambi nel rapporto di 65 a 35[1152]. In riferimento a ciò, l'art. 109 c. 5° rinvia ad una legge federale necessitante dell'approvazione del *Bundesrat* per regolare i particolari, pur stabilendo l'equilibrio tra il principio di solidarietà e quello di responsabilità tra *Länder* nel rispondere alle succitate ammende: infatti, anche se i *Länder* partecipano al pagamento delle sanzioni in rapporto al loro numero di abitanti, il 65% degli oneri a loro spettanti viene garantito in congruenza alla rispettiva responsabilità nel disattendere le regole europee[1153].

Come accennato in precedenza, l'obiettivo della riforma del 2009 era quello di costituzionalizzare un regime di regole diretto sì a sanzionare i colpevoli, ma soprattutto volto all'istituzione di un sistema permanente di controlli mirante non tanto a riparare il danno, ma a prevenirlo *ex ante*. Si deve intendere difatti in questo senso la previsione del Consiglio di stabilità[1154] (*Stabilitätsrat*) all'art. 109a, un organismo comune con il compito appunto di assicurare un controllo continuato della gestione di bilancio di Federazione e *Länder*. Inoltre, il Consiglio negozia e sottopone un programma di consolidamento ai *Länder* che rischiano di non rispettare gli obiettivi di bilancio e monitora l'andamento del piano per la riduzione dei deficit di finanziamento[1155]. Pur non disponendo di poteri sanzionatori, il Consiglio di stabilità coadiuva ad una migliore strutturazione dei rapporti finanziari e garantisce un più alto livello di trasparenza del relativo processo decisionale mediante l'obbligo costituzionale di pubblicità dei documenti ivi prodotti[1156].

[1150] Art. 104b c. 3° GG

[1151] Art. 109 c. 4° GG: "Con una legge federale, che necessita dell'approvazione del *Bundesrat*, possono essere posti per la Federazione e per i *Länder* dei comuni principi fondamentali per rendere adeguato il bilancio alla congiuntura e per un piano finanziario pluriennale".

[1152] Art. 109 c 5° GG: "Le sanzioni imposte dalla Comunità europea in base alle disposizioni sulla conformità alla disciplina di bilancio di cui all'Articolo 104 del Trattato che istituisce la Comunità europea sono imputate alla Federazione e ai *Länder* nel rapporto di 65 a 35. I *Länder* nel loro insieme rispondono in via solidale del 35 per cento degli oneri ad essi spettanti ripartiti in rapporto al numero degli abitanti; il 65 per cento degli oneri spettanti ai *Länder* vengono da essi sostenuti in proporzione alla rispettiva responsabilità oggettiva. I particolari sono regolati da una legge federale che necessita dell'approvazione del *Bundesrat*".

[1153] SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *La riforma costituzionale tedesca del 2009 (Föderalismusreform II) e il freno all'indebitamento*, cit., pp. 11-12;

[1154] Ai sensi dell'art. 1 della legge federale attuativa dell'art. 109° GG (*Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen*), il Consiglio di stabilità è composto dal Ministro federale delle finanze, dai ministri delle finanze dei *Länder*, dal Ministro federale per l'economia e la tecnologia. Le decisioni necessitano del voto della Federazione e dei due terzi dei *Länder*.

[1155] Art. 143d c. 2° GG

[1156] R. BIFULCO, *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale?*, cit., p. 4; MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Germania: il sistema di bilancio*, cit., p. 5; J. SCHNELLENBACH, *Public Debt in Germany: Will the Debt Brake Change the Trend?*, cit.

4. *Il ruolo del Bundesrat nel processo di formazione del diritto dell'Unione europea*
4.1. *Il Bundesrat tra fase ascendente e discendente del diritto dell'Unione europea*

Come illustrato nel paragrafo 2.4. del secondo capitolo, la Repubblica federale tedesca fonda la propria partecipazione all'Unione europea sull'art. 23 GG (*Europaartikel*), inteso in qualità di base giuridica che legittima il trasferimento di diritti di sovranità a beneficio dell'UE mediante legge federale approvata dal *Bundesrat*. Peraltro, al c. 2° si stabilisce la centralità di *Bundestag* e *Bundesrat* nel processo d'integrazione europea, sancendo che essi concorrono agli affari dell'UE e fissando l'obbligo di informazione nei loro confronti da parte del Governo da adempiersi con completezza e massima celerità[1157]. Si denota dunque la salvaguardia dell'eterno principio di partecipazione dei *Länder* al procedimento legislativo federale, anche quando quest'ultimo interessi questioni trattate in sede europea[1158]: tale principio non può che vedere la propria attuazione per mezzo del *Bundesrat*, al quale la Legge fondamentale garantisce un ruolo incisivo sia nella fase di formazione del diritto dell'UE che nella sua fase di attuazione[1159].

I *Länder* richiedono da tempo una più rigida ripartizione della potestà normativa tra UE e Stati membri da basarsi non sulla c.d. teoria dei poteri impliciti, bensì sul consolidamento dei principi di attribuzione, di sussidiarietà e di proporzionalità all'art. 5 del Trattato dell'Unione europea[1160]. In particolare, ciò implica che l'UE "agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei Trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti"[1161]. Di qui l'importanza del principio di sussidiarietà[1162], inteso come criterio volto a sindacare la sussistenza o meno in capo all'UE della competenza invocata. In questo senso, l'azione dell'UE si rileva necessaria ogni qual volta gli obiettivi della succitata competenza europea non esclusiva non sono conseguibili in misura sufficiente da parte degli Stati membri, sia a livello centrale che a livello regionale e locale[1163]. Infine, il principio di proporzionalità implica che "il contenuto e la forma dell'azione

---

[1157] Art. 23 c. 2° GG: "Il *Bundestag* e i *Länder*, attraverso il *Bundesrat*, concorrono agli affari dell'Unione Europea. Il Governo federale deve informare esaurientemente e il più rapidamente possibile il *Bundestag* e il *Bundesrat*".

[1158] Art. 50 GG: "*Attraverso il Bundesrat i Länder collaborano alla legislazione e all'amministrazione della Federazione e agli affari dell'Unione europea*".

[1159] Si parla a questo proposito rispettivamente di fase ascendente e fase discendente del diritto dell'Unione europea; F. PALERMO, *Germania ed Austria: modelli federali e bicamerali a confronto*, Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Trento, Trento, 1997, pp. 255-256; M. DRIGANI, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234: analogie e differenze con la legge Buttiglione*, in *Le Regioni*, n. 5-6/ottobre-dicembre 2013, pp. 935 ss.

[1160] A. ZEI, *La partecipazione dei Länder austriaci e tedeschi alla formazione del diritto dell'Unione europea: dritto e rovescio nella trama della multilevel governance federale ed europea*, in www.federalismi.it, gennaio 2015, pp.1-2.

[1161] Art. 5 c. 2° Trattato sull'Unione europea (TUE).

[1162] Si ricorda che le modalità dell'azione di controllo da parte dei Parlamenti nazionali per il rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità sono disciplinate nel Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità allegato al Trattato di Lisbona.

[1163] G. TESAURO, *Diritto dell'Unione Europea*, CEDAM, Padova, 2010, pp. 101-102; C. ZANGHÌ, *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*, Giappichelli, Torino, 2010, pp. 243-244; U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*, Carucci, Bari, 2010, pp. 59-60; L. DANIELE, *Diritto dell'Unione Europea. Sistema istituzionale, ordinamento, tutela giurisdizionale, competenze*, Milano, 2010, pp. 372-373; A. D'ATENA, *Modelli federali e sussidiarietà nel riparto delle competenze normative tra UE e Stati membri*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 2005, pp. 59-74.

dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati"[1164].

La partecipazione dei *Länder* al processo decisionale dell'Unione è assicurata non soltanto mediante il *Bundesrat*, ma anche attraverso il coinvolgimento diretto di loro rappresentanti in sede di Consiglio dell'Unione europea in alcuni casi specifici. Tale disposizione all'art. 23 c. 6° – prevista sin dal 1992 – è stata ampiamente ridotta dalla riforma del 2006, fissando l'obbligo costituzionale di trasferimento della conduzione dei negoziati europei ad un delegato dei *Länder* nominato dal *Bundesrat* solo in caso di trattazione di tematiche rientranti nella loro competenza esclusiva in istruzione scolastica, cultura e media[1165]. Tale importante previsione è condizionata da alcune stringenti limitazioni: in primo luogo, l'intervento del Ministro dei *Länder* designato presuppone il raggiungimento di un'intesa preventiva non solo tra tutti i Governi territoriali – condizione non facile a causa dei molti interessi discrepanti tra *Länder* – ma anche con il rappresentante del Governo federale; in secondo luogo, si ricorda che il potere negoziale dell'incaricato dei *Länder* non pregiudica in nessun modo il ruolo della Federazione, la quale rimane responsabile nei confronti dello Stato nel suo complesso[1166], nonché titolare del potere di politica estera[1167]. In terzo luogo, il Governo detiene il diritto di veto sulle questioni che possono comportare aumenti di spesa o diminuzioni di entrate per la Federazione[1168].

In base all'art. 23 della Legge fondamentale, si evince un peso differenziato di *Bundestag* e *Bundesrat* nella fase ascendente del diritto dell'UE. In particolare, se da un lato si nota come il Governo sia obbligato solo a "prendere in considerazione" il parere del Parlamento prima di prendere parte al processo legislativo comunitario[1169], dall'altro si individuano ben tre gradi di influenza del parere del *Bundesrat*: in altre parole, ai sensi del c. 4°[1170], il livello di incidenza del Consiglio federale sulle posizioni europee del Governo varia in modo proporzionale alla portata del suo coinvolgimento sul piano legislativo interno. In primo luogo, nell'eventualità di competenze esclusive della Federazione o "qualora essa abbia ad altro titolo il diritto di legiferare"[1171], in cui comunque siano toccati gli interessi dei *Länder*,

---

[1164] Art. 5 c. 4° TUE.

[1165] J. WOELK, *Eppur si muove: la riforma del sistema federale tedesco*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n.2/2007, pp. 205-206; A. ANZON DEMMIG, *La "modernizzazione del federalismo in Germania: spunti di riflessione per l'attuazione e l'aggiornamento del regime delle competenze legislative nell'ordinamento italiano*, in www.federalismi.it, ottobre 2006, p. 8; A. GRAGNANI, *Il nuovo ordine delle competenze legislative e la giurisdizione costituzionale sui titoli di competenza nella riforma del federalismo tedesco*, in A. D'ATENA (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 203-204.

[1166] Art. 23 c. 5° GG.

[1167] Art. 73 c. 1° GG.

[1168] Art. 23 c. 5° GG; A. ZEI, *La partecipazione dei Länder austriaci e tedeschi alla formazione del diritto dell'Unione europea: dritto e rovescio nella trama della multilevel governance federale ed europea*, in www.federalismi.it, gennaio 2015, pp. 2-3; G. BOGGERO, *La co-responsabilità per l'integrazione europea dei Länder tedeschi e del Bundesrat. Commento alla legge di responsabilità per l'integrazione (INTVG) del 25/09/2009*, in www.federalismi.it, dicembre 2010, pp. 7 ss.

[1169] Il c. 3° dell'art. 23 GG conferisce al *Bundestag* la possibilità di esprimere un parere al Governo federale prima del negoziato in sede europea. Il Governo tiene conto dell'orientamento del Parlamento, ma non ne è vincolato e può decidere di discostarsene sino al punto di compromettere il rapporto fiduciario.

[1170] Art. 23 c. 4° GG: "Il *Bundesrat*, deve essere associato alla formazione della volontà della Federazione nella misura in cui il suo concorso sia richiesta sul piano interno per una misura analoga ovvero qualora i *Länder* siano competenti sul piano interno".

[1171] Art. 23 c. 5° GG.

il ruolo del *Bundesrat* è minimo in quanto si limita ad essere consultato dal Governo. Secondariamente, nel caso siano coinvolte in modo preminente "competenze legislative dei *Länder*, l'organizzazione di loro uffici o il loro procedimento amministrativo", il parere del Consiglio federale – pur non essendo giuridicamente vincolante – condizionerà in modo determinante la posizione del Governo. In terzo luogo, lo status d'influenza del *Bundesrat* è massimo e indifferibile nel caso già illustrato delle materie ai sensi dell'art. 23, c. 6° GG, fatte salve le rilevanti eccezioni e limitazioni che il Governo federale può porre in essere[1172]. Inoltre, qualora il Governo disattenda i pareri del Consiglio federale o del suo organo specializzato, la Camera per l'Europa (*Europakammer*)[1173], si rileverebbe una violazione di un obbligo costituzionale a cui il *Bundesrat* potrebbe reagire invocando il conflitto di attribuzione nei confronti dell'Esecutivo; anche uno o più *Länder* potrebbero sollevare il ricorso ai sensi dell'art. 93 c. 1° GG[1174].

Limitatamente alla fase discendente, la prassi vede il Governo federale predisporre gli strumenti di attuazione del diritto dell'UE anche nelle materie di competenza dei *Länder* al fine di assicurarne l'unitarietà in tutti i territori. Peraltro, gli ampi poteri del Parlamento e del Consiglio federale nella fase ascendente non hanno corrispettivo nella fase di attuazione: spetta al *Bundestag* infatti votare i relativi disegni di legge d'iniziativa del Governo, fermo restando il diritto di veto del *Bundesrat* per quelle proposte che incidono sulle competenze o sugli interessi dei *Länder* ai sensi di quanto disposto dalla Legge fondamentale. A questo proposito, parte della dottrina afferma che la competenza per l'attuazione del diritto comunitario spetti ai *Länder* ai sensi dell'art. 70 c. 1° GG[1175]; altri autori rilevano che l'obbligo di attuazione si regge sull'art. 23 c. 1° e l'art. 24 c. 1°. Infine, alcuni reputano che tale obbligo dei *Länder* afferisca al principio di lealtà federativa (*Bundestreue*)[1176].

4.2. *Il diritto di informazione e di partecipazione del Bundesrat all'iter legislativo dell'UE alla luce della recente giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht*

L'evoluzione storica dell'integrazione europea tra Stati ha comportato negli anni una progressiva democratizzazione dei processi decisionali in seno all'Unione, ad esempio mediante la già illustrata previsione del coinvolgimento dei Parlamenti nazionali. Lo svolgimento di tale processo è stato scandito dalla pervasiva giurisprudenza del Tribunale costituzionale tedesco (*Bundesverfassungsgericht*), il quale si è più volte erto a difesa delle prerogative assegnate dalla Legge fondamentale a *Bundestag* e *Bundesrat*[1177].

[1172] M. DRIGANI, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234: analogie e differenze con la legge Buttiglione*, cit., pp. 938-939; R. MÜLLER-TERPITZ, *Die Beteiligung des Bundesrates am Willensbildungprozess der Europäischen Union*, Stuttgart, ISER, 1999, pp. 352 ss.; C. VEDDER, *The Constitutional link to the european law: the experience of article 23 of the Grundgesetz*, in SIDI, *Riforme costituzionali: prospettiva europea e prospettiva internazionale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2000, pp. 96-99.

[1173] Art. 52 c. 3a GG.

[1174] A. ZEI, *La partecipazione dei Länder austriaci e tedeschi alla formazione del diritto dell'Unione europea: dritto e rovescio nella trama della multilevel governance federale ed europea*, cit., p. 4.

[1175] Art. 70 c. 1° GG: "I *Länder* hanno il diritto di legiferare nella misura in cui la presente Legge fondamentale non riservi alla Federazione le competenze legislative".

[1176] CAMERA DEI DEPUTATI, *Strumenti di attuazione del diritto dell'Unione europea in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna*, in *Legislazione straniera*, n.1/ novembre 2013, pp. 16-20.

[1177] A. ZEI, *La partecipazione dei Länder austriaci e tedeschi alla formazione del diritto dell'Unione europea: dritto e rovescio nella trama della multilevel governance federale ed europea*, cit., p. 3.

Il punto saliente del sindacato del Tribunale è rappresentato dalla storica sentenza sulla ratifica del Trattato di Lisbona da parte della Germania[1178] che si pone in continuità rispetto ad altre rilevanti sentenze in tema di integrazione europea[1179]. In sintesi, la Corte costituzionale tedesca ha sì attestato la compatibilità del Trattato di Lisbona con il *Grundgesetz*, ma ha anche dichiarato l'incostituzionalità parziale di alcune leggi dirette alla ratifica del Trattato, subordinando la ratifica stessa all'approvazione di altri provvedimenti volti a valorizzare il ruolo del Parlamento tedesco[1180], in particolare garantendo un suo più significativo coinvolgimento nel processo decisionale in seno al Consiglio dell'Unione europea[1181]. Nel c.d. *Lissabon Urteil* il *BVerfG* si è avocato il diritto di esercitare il controllo di ultima istanza sul rispetto da parte degli atti dell'Unione della ripartizione delle competenze così come stabilite nei Trattati, indicando negli Stati membri enti *superiorem non recognoscentes*, nonché "Signori dei Trattati" (*Herren der Verträgen*) e unici depositari – tramite i Parlamenti nazionali – di una propria autonoma legittimazione democratica, ipotesi sconosciuta all'Unione europea, la quale si qualifica come mera associazione tra Stati (*StaatenverBund*), ovvero come ente derivato e non sovrano[1182]. Ciò nonostante, nella sentenza *Mangold/ Honeywell* del 6 luglio 2010, il Tribunale ha comunque riconosciuto la necessità di coordinarsi con la Corte di giustizia dell'Unione europea nell'esercizio delle rispettive prerogative, affermando in linea di principio l'obbligo da parte propria di rispettare le decisioni della Corte di Lussemburgo, la cui interpretazione del diritto UE è vincolante[1183].

Il dinamismo del *BVerfG* ha pertanto prodotto in materia una ricca giurisprudenza, la quale si è vistosamente espansa in concomitanza alla crisi dei debiti sovrani europei, mediante la pronuncia di altre decisive sentenze[1184] che hanno influenzato inevitabilmente non

---

[1178] BVerfG, 2 BvE 2/08 del 30 giugno 2009 (*Lissabon Urteil*).

[1179] Tra tutte si ricordano: la sentenza *Solange I* del 22 maggio 1974; la sentenza *Solange II* del 22 ottobre 1986; il *Maastricht Urteil* del 12 ottobre 1993; la sentenza sul mandato di arresto europeo (*Europäische Haftbefehl*) del 18 luglio 2005.

[1180] In seguito alla suddetta sentenza, sono state approvate le seguenti leggi: Legge sull'ampliamento ed il rafforzamento dei diritti del *Bundestag* e del *Bundesrat* negli affari dell'Unione europea del 22 settembre 2009; Legge sulla responsabilità per l'integrazione che regola la partecipazione del Parlamento alle procedure introdotte dal Trattato di Lisbona *(Integrationsverantwortungsgesetz – IntVG)*; Legge del 22 settembre 2009 che modifica la normativa sulla collaborazione tra Governo federale e *Bundestag* negli affari dell'Unione europea del 2 marzo 1993; Legge del 22 settembre 2009 che modifica la normativa sulla cooperazione tra Federazione e *Länder* nelle questioni dell'Unione europea (*EUZBLG*) del 12 marzo 1993; a queste si aggiunge l'Accordo tra Governo federale e *Länder* sulla collaborazione negli affari dell'Unione europea del 12 giugno 2008.

[1181] A. ZEI, *Chi governa in Germania? Le riforme contese tra Berlino, Karlsruhe, Francoforte e Bruxelles*, in F. LANCHESTER (a cura di), *La Costituzione degli altri. Dieci anni di trasformazione in alcuni ordinamenti costituzionali stranieri*, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 119-120; R. DICKMANN, *Integrazione europea e democrazia parlamentare secondo il Tribunale costituzionale federale tedesco*, in www.federalismi.it, 15 giugno 2009, pp. 2 ss.

[1182] G. L. TOSATO, *L'integrazione europea è arrivata al capolinea? A proposito del recente "Lissabon Urteil"*, in www.astrid-online.it, 2009, pp. 3-4.

[1183] A. ZEI, *Un colpo al cerchio e uno all'Europa: la Germania dopo la sentenza Lisbona*, in www.federalismi.it, 22 giugno 2011, pp. 12 ss.

[1184] Tra tutte si ricordano: BVerfG, 2 BvR 987/10, 2 BvR 1485/10, 2 BvR 1099/10, vom 7.9.2011, Absatz-Nr. (1-142) – sentenza del 7 settembre 2011 sulla legittimità del piano di aiuti finanziari alla Grecia e dell'*European Financial Stability Facility* (EFSF); BVerfG, 2 BvE 8/11, vom 28.2.2012, Absatz-Nr. (1-162) – sentenza del 28 febbraio 2012 sugli strumenti predisposti dal legislatore per la partecipazione della Germania al piano internazionale di salvataggio della Grecia e all'EFSF; BverfG, 2 BvE 4/11 vom 19 Juni 2012, Absatz-Nr. (1-72) – sentenza del 19 giugno 2012 sul negoziato europeo per l'adozione del Patto Euro-*Plus* e l'istituzione dell'*European Stability Mechanism* (ESM).

solo il grado di rispetto dei principi fondamentali della democrazia parlamentare tedesca, ma anche l'iter della riforma della *governance* economica europea in atto in quegli anni. I giudici di Karlsruhe hanno perciò sentenziato che l'asimmetria informativa che contraddistingue le relazioni tra Governo federale e Parlamento non combacia con la necessità costituzionale di assicurare un flusso tempestivo, esaustivo, costante e dettagliato di informazioni a beneficio di *Bundestag* e *Bundesrat* di modo che essi siano esaurientemente consapevoli dei negoziati governativi inerenti non solo alle materie europee presenti nei Trattati, ma anche a tutte le "questioni di interesse europeo", perciò anche di quei temi disciplinati dal diritto internazionale pattizio, tra tutti il Trattato sull'ESM e il c.d. *Fiscal Compact*. Pertanto, il *leitmotiv* che accompagna le citate sentenze è l'imprescindibile collegamento tra diritto di voto, principio democratico e separazione dei poteri nella forma di governo parlamentare tedesca: l'Esecutivo federale ha sì la competenza esclusiva di conduzione della politica estera, ma il Legislativo deve disporre di tutti i necessari strumenti di controllo e ispezione volti a rendere effettivo il sindacato parlamentare sul Governo e a garantire la propria responsabilità costituzionale di bilancio. Accanto al principio democratico, non può che rilevarsi nella giurisprudenza del Tribunale un identico monito circa la concreta salvaguardia del principio costituzionale di partecipazione dei *Länder* al processo legislativo federale mediante il *Bundesrat*[1185].

5. *Le funzioni di indirizzo e controllo*

5.1. *L'estraneità al rapporto fiduciario e l'esaltazione della funzione di controllo*

La Costituzione federale tedesca struttura la forma di governo su un rapporto fiduciario che intercorre tra il *Bundeskanzler* ed il *Bundestag* (art. 63 G.G.). L'equilibrio tra principio democratico e principio federale viene così interpretato nel senso dell'estraneità del *Bundesrat* al circuito fiduciario tra Parlamento e Governo federale[1186].

---

la sentenza del 19 giugno 2012 in ordine alle trattative europee relative all'adozione del patto sulla competitività (c.d. Patto Euro-Plus) e l'istituzione dell'ESM; BverfG, 2 BvR 1390/11 vom 12 September 2012, Absatz-Nr. (1-319) – sentenza del 12 settembre 2012 sull'ESM e sul Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'Unione economica e monetaria (conosciuto come *Fiscal Compact*).

[1185] M. BONINI, *il BVerfG, giudice costituzionale o "Signore dei Trattati"? Fondo "Salva-Stati", democrazia parlamentare e rinvio pregiudiziale nella sentenza del 12 settembre 2012*, in *Rivista telematica giuridica dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 4/ 2012, pp. 2 ss.; A. DI MARTINO, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo europeo di Stabilità e sul Fiscal Compact: una lettura alla luce della giurisprudenza precedente*, in *www.federalismi.it*, 15 settembre 2012

[1186] La *ratio* di tale soluzione potrebbe rinvenirsi nella alterazione nell'equilibrio tra poteri che si verrebbe a creare ammettendo che il rapporto fiduciario intercorra anche con una "Camera" rappresentativa di Governi territoriali. Del resto, le modalità di formazione della seconda Camera - capaci come sono di influire direttamente sul principio democratico - incidono fortemente anche sulle funzioni ad essa attribuite. Così, negli stati caratterizzati da una forma di governo parlamentare, tanto più le modalità di formazione delle Camere alte deviano dal principio democratico (elezione indiretta, nomina o composizione mista), tanto più si ritiene opportuno sganciarle dal circuito fiduciario (Germania, Austria, Spagna) e limitare la loro partecipazione nell'ambito del procedimento legislativo alle sole materie che sono in grado di incidere sulle competenze e sugli interessi degli Stati membri (Germania), ovvero attribuire loro un potere di veto relativo che nella maggior parte dei casi può essere superato con una certa facilità dalla Camera bassa (Austria, Spagna).

Né del resto si tratta di una scelta obbligata. Se ne è avuto riscontro nel recente dibattito sulla riforma del Senato in Italia, laddove, in punto di definizione delle parti del rapporto fiduciario posto al cuore della nostra forma di governo, è emerso un dibattito tra quanti vedono nell'assenza di legittimazione popolare diretta un elemento di ontologica esclusione dal circuito fiduciario (ad es. L. VIOLANTE, *Audizione Commissione Affari Costituzionali del*

Se da un lato tale scelta potrebbe portare a ritenere che il *Bundesrat* viva unicamente nella dimensione della forma di Stato, la prassi costituzionale, corroborata dall'intreccio di competenze tra *Bund* e *Länder*, ha tuttavia portato ad un progressivo accrescimento dei poteri di influenza del *Bundesrat* sull'indirizzo politico governativo.

Prima della riforma del 2006, l'ampiezza dei poteri di veto dei quali disponeva il *Bundesrat* comportò l'instaurazione di fatto di un rapporto fiduciario parallelo a quello tra *Bundestag* e Governo federale, con evidenti costi non solo per la governabilità (limitata dal potere d'interdizione del *Bundesrat*), ma anche per la rispondenza tra l'assetto federale ed il principio democratico, dal momento che il Governo e la Camera politica si trovavano a rispondere dinanzi al corpo elettorale di decisioni di cui non avevano per intero responsabilità[1187].

Più di un commentatore ha osservato che la costante contrapposizione politica, dal 1990 al 2005, tra la maggioranza a sostegno del Governo federale e quella in seno al *Bundesrat*, unita allo snaturamento di quest'ultimo in Camera parlamentare di opposizione politica all'indirizzo federale[1188], è stato il contrappeso che i *Länder* hanno individuato per contrastare l'espansione dei poteri federali (suffragata da ben diciannove modifiche costituzionali). Si spiega così la centralità che, nella riforma del 2006, ha avuto l'esigenza di depoliticizzare il *Bundesrat* e ridurre drasticamente il novero e numero delle leggi sottoposte alla sua *Zustimmung*.

Del resto, a sottolineare l'equivoco di fondo sulla posizione istituzionale del *Bundesrat*, occorre considerare che esso non è estraneo alla tendenza, propria di tutte le esperienze di rappresentanza parlamentare delle entità federate o regionali entro una Camera Alta, a snaturare i meccanismi di formazione della volontà politica da base di appartenenza territoriale a base di appartenenza politica[1189].

Nel trattare le funzioni di indirizzo e controllo del *Bundesrat* è opportuno considerare che la sua natura di organo federale, unitamente alla tendenza a creare un rapporto fiducia-

---

Senato della Repubblica Italiana – Seduta n. 149 del 8 maggio 2014) e quanti invece non connettono l'espressione del rapporto fiduciario alla legittimazione democratica del soggetto che lo esprime (A. PACE, *Audizione presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica* – Seduta n. 150 del 13 maggio 2014).

[1187] Basti un dato: il I Governo SCHRÖDER, entrato in carica il 27 settembre 1998, perde una prima volta la maggioranza nel *Bundesrat* il 7 aprile 1999, per poi riottenerla il 16 maggio 2002, a soli quattro mesi di distanza dal rinnovo del *Bundestag* del 22 settembre 2002; maggioranza però conflittuale al punto da spingere il Cancelliere a pilotare lo scioglimento del *Bundestag* mediante mozione di fiducia respinta dal *Bundesrat* il 1 luglio 2005.

D. GRIMM e R. BIFULCO, in *La riforma costituzionale del federalismo tedesco del 2006*, in A. D'ATENA (a cura di), *I cantieri del federalismo, cit.*, p. 118, parlano di un gioco di interdizione del *Bund*esrat rispetto all'attività legislativa federale sorretto e legittimato dalla scelta degli elettori a livello dei *Länder*, i quali hanno "*consapevolmente esercitato la critica alla maggioranza parlamentare del Bundestag anche attraverso la formazione di governi statali di segno contrario a quello federale*".

[1188] F. PALERMO, *Il Bundesrat in Germania e Austria*, in S. BONFIGLIO (a cura di), *Composizione e funzioni delle seconde camere. Un'analisi comparativa*, CEDAM, 2008, pp. 97-98, osserva che l'alterazione delle competenze nel rapporto tra Federazione e *Länder* non ha interessato il profilo strutturale costituzionale, con la conseguenza di non mettere al riparo il sistema da un uso impropriamente politico del *Bundesrat*. Cartina di tornasole sarà, pertanto, la fine delle esperienze di *Große Koalition* ed il ritorno a maggioranze politiche nette in seno al *Bundestag*.

Affronta la questione sotto un diverso punto di vista A. ANZON DEMMING, *Cooperazione e differenziazione nella riforma del federalismo tedesco*, in A. D'ATENA (a cura di), *I cantieri del federalismo, cit.*, p. 111, la quale sottolinea come la centralità del ruolo del *Bundesrat* nel processo legislativo federale accentuasse gli aspetti cooperativistici del sistema tedesco, ampliando i processi decisionali concertati al centro e così marginalizzando i legislatori dei *Länder*.

[1189] In tal senso F. PALERMO *Il Bundesrat in Germania e Austria*, *cit.*, p. 107; nonché "*Le Camere Alte in Europa*", Dossier del Servizio Studi del Senato della Repubblica Italiana, *www.senato.it*, p. 16.

rio "parallelo" con il Governo federale nonostante la formale distinzione tra la volontà espressa dal *Bundesrat* e l'attuazione del programma di Governo, rendono particolarmente incisive le funzioni di controllo ad esso deputate. La stessa partecipazione al procedimento legislativo viene interpretata come una funzione di controllo "interno" sul dovere del Governo e del *Bundestag* di rispettare il principio federale[1190].

I poteri di controllo del *Bundesrat* si esplicano principalmente nei confronti dell'attività governativa, la quale assurge a cartina di tornasole di tutta l'attività federale. Muovendo dal laconico testo dell'art. 53 G.G.[1191], nella pratica il *Bundesrat* ha acquisito il diritto di essere informato di ogni questione afferente l'attività del Governo. In tale ambito, è di fondamentale importanza la sinergia tra Governo e *Bundesrat* nell'esercizio del controllo sulla corretta applicazione della legislazione federale da parte dei *Länder* (art. 84 G.G.). In particolare, il *Bundesrat* è chiamato ad esprimersi sulla sussistenza delle carenze riscontrate dal Governo, nell'ottica di una dialettica tra organi federali e federati che alterna una fase di valutazione politica ed una, eventuale, di carattere giuridico-costituzionale, essendo rimessa al solo Tribunale Costituzionale Federale la competenza a sindacare la legittimità del parere espresso dal *Bundesrat*.

Altro parametro costituzionalmente rilevante in materia di funzioni di controllo del *Bundesrat* è costituito dall'art. 80, commi 2 e 3, G.G., a norma del quale il *Bundesrat* può inviare al Governo delle proposte per l'emanazione di ordinanze (*Rechtsverordnungen*) nelle materie in cui occorra il proprio assenso[1192].

5.2 *L'art. 81 G.G. e la funzione di indirizzo politico emergenziale*

In casi straordinari di «emergenza legislativa», laddove venga meno il rapporto fiduciario tra Governo e *Bundestag* , la funzione di controllo del *Bundesrat* può trasformarsi in funzione di indirizzo politico.

La Legge Fondamentale prevede che in caso di rigetto della questione di fiducia posta dal Cancelliere federale, il Presidente federale può, su proposta del Cancelliere sfiduciato, procedere allo scioglimento del *Bundestag* entro ventuno giorni (salvo il ricorso del *Bundestag* all'istituto della sfiducia costruttiva ex art. 67 G.G.). In alternativa, l'art. 81 G.G. dispone che il Cancelliere sfiduciato o il Presidente federale possano ricorrere allo «stato di emergenza legislativa». In tal caso, si viene a creare un rapporto fiduciario tripartito tra Cancelliere, Presidente federale e *Bundesrat* preordinato alla attuazione di un programma legislativo di emergenza per un periodo massimo di sei mesi.

Nonostante tale istituto non sia mai stato attivato[1193], è interessante notare che la Legge Fondamentale ammetta la possibilità che la funzione di controllo politico dell'azione del Governo possa spingersi fino all'instaurazione di un vero e proprio rapporto fiduciario con

---

[1190] Così M. KOTZUR, *Federalism and bicameralism – The german "Bundesrat" (federal council) as an atypical model*, in *A world of second chambers*, *cit.*, p. 278.

[1191] Così anche l'art. 19 del *Geschäftsordnung* del *Bundesrat*.

[1192] Caso emblematico è costituito dal Codice autostradale, emanato di concerto tra il Ministero dei Trasporti ed il *Bundesrat*.

[1193] Anche a causa della particolare situazione politica successiva alla unificazione, la quale ha visto una costante contrapposizione della maggioranza politica del *Bundesrat* al Governo federale, rendendo di fatto impossibile il ricorso al rapporto fiduciario i soggetti istituzionali sui quali si fonda lo stato di emergenza legislativa.

il *Bundesrat* in casi di emergenza costituzionale.

6. *Le funzioni di nomina di organi costituzionali e di rilievo costituzionale*
6.1 *La nomina dei Giudici del BVG*

In quanto organo di rappresentanza degli interessi dei *Länder* a livello federale, il *Bundesrat* concorre alla formazione di numerosi organi costituzionali.

La competenza più rilevante in tale ambito è costituita dal potere di nominare otto dei sedici giudici del *Bundesverfassungsgericht* (ex art. 94 G.G.), la cui composizione per metà promana dall'organo parlamentare espressione del principio democratico e per metà dall'organo che incarna il principio federale.

Il potere di concorrere alla formazione del BVG[1194] assume particolare rilevanza vista la natura di organo di chiusura del sistema assolto dalla Corte costituzionale federale, soprattutto per ciò che attiene ai rapporti tra *Bund* e *Länder* ed alle controversie che ne derivano, tanto in ambito legislativo quanto in ambito amministrativo e finanziario[1195].

6.2 *Le cariche federali*

Il *Bundesrat* concorre altresì alla nomina di numerosi organi di rilevanza costituzionale.

In particolare, esso ha diritto di proporre nominativi ed esprime parere vincolante sulla nomina di cariche federali, quali il Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione, o regionali, come i Presidenti delle Banche centrali dei *Länder*.

I poteri di nomina interessano altresì il Consiglio di amministrazione della *Deutsche Welle* e della *Deutschlandfunk*[1196], nonché l'Autorità di regolazione delle Poste e Telecomunicazioni.

CAPITOLO V – LA RESA BICAMERALE

di Alessio Genito e Matteo Vieri (Paragrafo I), Roberta Gabriele, Lorenzo Steffan e Mariarosa Vicario (Paragrafo II)

SOMMARIO: 1. *Un passo indietro: origini e cause della Föderalismusreform del 2006 - 2. La struttura federale nel bicameralismo: il paradosso di Madison è realtà?*

1. *Un passo indietro: origini e cause della Föderalismusreform del 2006*

La verifica del buon funzionamento del modello *Bundesrat* è intimamente connessa a quella dell'intero sistema federale tedesco[1197], per un duplice ordine di ragioni.

[1194] Il quorum previsto per l'elezione dei Giudici del BVG è di due terzi dei membri del *Bundesrat*.

[1195] Si veda, *ex multis*, il potere del BVG di valutare la necessità della legislazione federale unitaria (*Erforderlichkeitsklausel*) in materie di *Konkurriendegesetzsgebung* di cui all'art. 93, secondo comma, G.G.

[1196] Si tratta dei servizi d'informazione radiotelevisivi pubblici.

[1197] Il dibattito sulle riforme apertosi sin dal 2000 fu caratterizzato dalla convinzione diffusa che la Germania

Da un lato sta la natura del *Bundesrat*, contesa tra una genesi di carattere federale e la tendenza, inevitabile, alla torsione a logiche politico – partitiche.

Dall'altro, sta il rapporto tra il peso politico del *Bundesrat* e l'autonomia dei *Länder*, uniti, come visto, in senso inversamente proporzionale, al quale fa da corollario la tensione tra il modello di federalismo cooperativo ed il modello di federalismo competitivo[1198].

Queste tendenze sono state una costante nel dibattito sulla riforma del federalismo e, di riflesso, del modello *Bundesrat*. In particolare, a partire dall'unificazione del 1990, emerse con sempre maggior chiarezza la tendenza del *Bundesrat* ad agire secondo canoni politico-partitici piuttosto che di rappresentanza delle entità federate, così divenendo, di fatto, una seconda Camera di verifica della fiducia governativa[1199]. Il dato ineludibile atteneva al costante acuirsi della contrapposizione politica tra la maggioranza a sostegno del Governo federale e quella in seno al *Bundesrat*, così impropriamente snaturato ad organo di opposizione politica del Governo federale. Lo *spannung* di questa tendenza si ebbe proprio nell'ultima parte dell'esperienza unitaria precedente alla riforma, laddove i due Cancellierati Schröder (1998-2005) furono caratterizzati da una costante contrapposizione tra le due maggioranze.

L'incapacità del modello costituzionale federale di esprimere anticorpi alla tensione che si andava creando, nel procedimento bicamerale, tra rappresentanza federale ed opportunità politica si rifletteva non solo sulla governabilità (limitata dal potere d'interdizione del *Bundesrat*) ma anche alla rispondenza tra assetto federale e principio democratico, dal momento che Governo e *Bundestag* si trovavano a dover rispondere dinanzi al corpo elettorale di decisioni che esulavano dal rapporto fiduciario.

Al contempo, la diversa capacità competitiva espressa dai vari *Länder* acuiva la tensione tra i due poli contrapposti del federalismo cooperativo e di quello competitivo e rendeva sempre più pressante l'esigenza di rivedere l'assetto finanziario federale: i sostenitori del primo reputavano essenziale la solidarietà tra i *Länder*, e i risultanti meccanismi perequativi più importanti rispetto ad una competizione mirata alla migliore, e più veloce, soluzione politica di alcuni problemi; dall'altra parte, invece, si puntava al districamento di quegli intrecci, con l'obiettivo di aumentare gli spazi di autonomia politica e di rafforzare le competenze dei *Länder*[1200].

La torsione del procedimento bicamerale a logiche prettamente politiche portò ad un

---

fosse rimasta intrappolata nella propria struttura federale, e che il modello tedesco di federalismo non fosse vero federalismo, quanto piuttosto una sua versione annacquata. Così J. WOELK, *Eppur si muove: la riforma del sistema federale tedesco*, *Ist. Fed*. 2/2007, p. 194.

[1198]Così, nel ricostruire il dibattito dei primi anni 2000 si esprime A. GRASSE in *Il sistema federale tedesco tra continuità e nuove dinamiche*, Clueb. Bologna, 2000, p. 11.

[1199]F. PALERMO rileva che il problema dell'uso politico del *Bundesrat* non era un problema nuovo nella cultura istituzionale tedesca, ma ha assunto, a partire dagli anni immediatamente successivi alla fase transitoria post-unificazione i caratteri di una costante (F. PALERMO, *La crisi politica tedesca. Tra colpi di scena, voto anticipato, blocco delle riforme e accezione materiale della Costituzione*, in www.federalismi.it n. 11/2005., pp. 2-4.). L'influenza della seconda Camera risultava ancor più decisiva, considerando il numero e l'importanza delle leggi di approvazione, che di fatto vincolavano indirettamente il governo anche alla maggioranza del *Bundesrat.* Un sistema, peraltro, avallato dal Tribunale costituzionale che ha ritenuto, fin dal 1958, che la necessità di approvazione da parte del *Bundesrat* di una sola disposizione contenuta in una sola legge dovesse rendere di per se stessa bisognosa di approvazione l'intera legge (cfr. BverfGE 8, 274 [295]).

[1200]J. WOELK, *Modernizzare lo Stato federale tedesco: una fatica di Sisifo*?, in *Le Regioni*, n. 5/2005, pp. 1115-1152.

primo tentativo di riforma con l'istituzione di una Commissione nell'ottobre 2003, composta, tra l'altro, dai 16 Ministri-Presidenti dei *Länder* e dai 16 membri del Parlamento federale[1201]. Le priorità erano chiare: si trattava di affrontare lo scioglimento degli intrecci di competenze legislative (*Enflechtung*), ricercare una maggiore trasparenza delle decisioni politiche, ridurre l'ampio potere di veto del *Bundesrat* ed esaminare i rapporti finanziari fra federazione e *Länder*, considerando anche l'evoluzione dell'integrazione europea.

Le aspettative sul lavoro della Commissione erano molte, e anche l'organizzazione che si decise, in quella sede, di dare al lavoro[1202] lasciava ben sperare in una conclusione favorevole.

Tant'è che dopo poco più di un anno dalla prima riunione dell'organo, i due Presidenti presentarono un documento di 22 pagine, contenente i dettagli delle proposte elaborate sulla base dei lavori della Commissione, sulle quali le forze politiche avevano aggiunto un accordo. I punti principali del documento riguardavano il ridimensionamento del veto politico del Bundesrat tale che il numero di leggi federali bisognose del voto favorevole del *Bundesrat* sarebbe sceso dal 60 al 35% del totale; una nuova organizzazione nella ripartizione delle potestà legislative esclusive dei *Bund* e *Länder*; innovazioni rilevanti sul piano economico, tese a conseguire una sostanziale riduzione dei casi di compartecipazione finanziaria di Stato centrale ed enti locali; infine l'inserimento nella Legge fondamentale del patto di stabilità UE[1203].

Il fallimento improvviso dell'esperienza riformatrice, stigmatizzata da una nota dei Presidenti di *Bundestag* e *Bundesrat* del Dicembre 2004, segnò un momento di profonda crisi. Emersero i nodi e le questioni strutturali che persistevano, e che il debole accordo raggiunto non aveva assolutamente risolto. Anzi, una più attenta lettura mette in luce come sin dall'inizio i lavori erano stati compromessi da una contrapposizione troppo radicale tra un modello di federalismo concorrenziale proposto dai *Länder* con un alto reddito pro capite, ed un altro, fondato sul principio solidaristico, difeso dai *Länder* orientali. Al contempo, le istanze centraliste della Federazione basate, peraltro, su un drastico ridimensionamento dei diritti di partecipazione del *Bundesrat* – erano apparse di fatto inconciliabili con la richiesta dei *Länder* di maggiore autonomia legislativa[1204].

L'attività della Commissione aveva reso evidenti e esasperato, in definitiva, le divisioni sul piano orizzontale tra Stati, e quelle sul piano verticale, tra *Bund* e *Länder*. In tale contesto, il *Bundesrat* fungeva al contempo da terreno di scontro e bottino di guerra: il suo ruolo di raccordo tra *Bund* e *Länder* rendeva quasi inevitabile che le trattative in chiave di riforma si sarebbero, anche in futuro, appuntate su un bilanciamento tra l'incidenza del *Bundesrat* sul procedimento legislativo federale e la maggior autonomia normativa (e finanziaria) richiesta dai *Länder*.

[1201] A ben vedere si trattò di una Commissione allargata, composta da più di cento membri tra i quali, per la prima volta in un organismo del genere anche un rappresentante degli enti comunali, nonché una nutrita squadra di esperti della materia, nella maggior parte dei casi docenti universitari chiamati a porre in essere delle concrete proposte di riforma sulla cui base i membri politici delle Commissione potessero poi confrontarsi.

[1202] Si decise, infatti, di istituire di due sottogruppi: il primo dedicato al tema delle competenze legislative e diritti di partecipazione dei *Länder*, il secondo, invece, dedicato agli aspetti finanziari.

[1203] A. DE PETRIS, *op. cit.*, p. 7-8.

[1204] Si veda, in particolare, A. ZEI, *Chi governa in Germania? Le riforme contese tra Berlino, Karlsruhe, Francoforte e Bruxelles*, in F. LANCHESTER (a cura di), *La Costituzione degli altri. Dieci anni di trasformazione in alcuni ordinamenti costituzionali stranieri*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 95-134.

In un quadro così conflittuale, il successo dell'esperienza riformatrice aperta nel 2005 fu reso possibile non solo dal cambiamento del quadro politico all'esito delle elezioni dello stesso anno, con l'inaugurazione della stagione della *Große Koalition* SPD – CDU, ma anche dall'esigenza di superare l'incapacità riformatrice che era emersa dal fallimento della precedente Commissione.

Fu così possibile dar risposta alle due esigenze di fondo del "blocco delle riforme" tedesco[1205].

Da un lato stava la consapevolezza della connessione tra l'organizzazione istituzionale e la capacità competitiva del Paese, soprattutto nell'ottica dell'adattamento della struttura federale tedesca rispetto all'integrazione europea, riflesso della contrapposizione tra istanze di rafforzamento del federalismo cooperativo ed istanze di apertura a canoni di federalismo competitivo[1206].

Dall'altro, era necessario aggiornare e razionalizzare il riparto di competenze federali e statali (la c.d. "*klare Trennung*"), nell'ottica di una più chiara ripartizione delle diverse responsabilità politiche ed amministrative che consentisse di superare la *Politikverflechtung*, l'intreccio politico che rallentava la capacità decisionale tedesca.

L'esigenza di semplificare il sistema di relazioni intergovernative divenuto troppo complesso e macchinoso non interessò tuttavia l'organizzazione istituzionale del *Bund*[1207], ed in particolare la posizione istituzionale ed i meccanismi di funzionamento del *Bundesrat*, bensì il fulcro del federalismo di esecuzione, l'art. 84 G.G., relativo all'organizzazione ed al procedimento amministrativo dei *Länder* in caso di esecuzione di leggi federali[1208] e, di riflesso, la ripartizione delle competenze legislative. Venne abolita la legislazione di cornice (*Rahmengesetzsgebung*, di cui all'originario art. 75 G.G.) e profondamente rivista la disciplina delle *Bedarfkompetenzen*, di cui all'art. 72, primo comma, G.G., legittimando l'intervento federale solo dove vi fosse il bisogno, non più la necessità, di una legislazione unitaria, salvo il controllo preventivo e successivo del *Bundesrat* e la competenza del *BVG* a dichiarare cessate le esigenze unitarie[1209].

Con la modifica dell'art. 84 G.G. si rafforzò il principio secondo il quale la *Einspruchsgesetze* del *Bundesrat* fosse la regola, mentre la *Zustimmungsgesetze* l'eccezione[1210]. Al

---

[1205] D. SCHEFOLD, *Il Federalismo tedesco e la sua riforma*, in A. D'ATENA (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Milano, Giuffré, 2008, p. 80; così anche F. PALERMO, *Il Bundesrat in Germania e Austria*, in S. BONFIGLIO, *Composizione delle seconde Camere. Un'analisi comparata*, Padova, CEDAM, 2008, p. 98).

[1206] G.F. FERRARI, *Introduzione*, in *Sviluppi del modello federale in Germania alla luce della revisione costituzionale di luglio 2006*, *Rivista di diritto pubblico comparato ed europeo*, I-2007, p. 79.

[1207] Così PALERMO F., *Il Bundesrat in Germania e Austria*, in S. BONFIGLIO (a cura di), *Composizione e funzioni delle seconde camere. Un'analisi comparativa*, CEDAM, 2008, pp. 97,98. L'Autore osserva che l'alterazione delle competenze nel rapporto tra Federazione e *Länder* non ha interessato il profilo strutturale costituzionale, con la conseguenza di non mettere al riparo il sistema da un uso impropriamente politico del *Bundesrat*. Cartina di tornasole sarà, pertanto, la fine delle esperienze di *Grosse Koalition* ed il ritorno a maggioranze politiche nette in seno al *Bundestag*.

[1208] In relazione alla quale il peso "politico" del potere di veto del *Bundesrat* era avvalorato dalla c.d. tesi unitaria elaborata dalla giurisprudenza del *BVG*, a mente della quale il *Bundesrat* si sarebbe dovuto esprimere su tutta la legge e non soltanto sulle parti di essa attinenti gli aspetti procedurali ed organizzativi.

[1209] Diversa anche la disciplina delle c.d. *Kernkompetenzen* (competenze essenziali), ex art. 72, secondo comma, G.G., laddove si presume la necessità dell'intervento federale, e laddove esso non vi sia i *Länder* possono legiferare: diritto civile e penale, ordinamento giudiziario, avvocatura e notariato, stato civile, diritto lavoro, antitrust, salute.

[1210] Il Servizio Studi del *Bundesrat* ha analizzato l'attività del Parlamento nelle due legislature precedenti alla riforma (1998-2005), ed ha verificato che le leggi soggette all'approvazione del *Bundesrat* mediante la Zustimmungs-

contempo, la derogabilità del procedimento amministrativo sancito in sede federale, stigmatizzata nella entrata in vigore della normativa federale solo dopo sei mesi dalla approvazione, incontra eccezione unicamente in casi tassativi, ai quali l'assunzione di responsabilità politica da parte del Parlamento e del Governo federale deve seguire l'approvazione necessaria del *Bundesrat*.

La riduzione delle prerogative del *Bundesrat*[1211] venne compensata con l'apertura verso un sistema federale asimmetrico, fondato sul potere dei *Länder* di derogare alla legislazione federale nei casi di *Abweichungskompetenzen* di cui all'art. 72, terzo comma, G.G.. La riforma, riflesso delle esigenze di federalismo competitivo, introduce una importante deroga alla clausola di supremazia federale ex art. 31 G.G. e produce un notevole riflesso sul piano delle fonti, dal momento che, nelle materie di *Abweichungskompetenz*, legge federale e legge dei *Länder* sono del tutto equiparate[1212].

Ne emerge un assetto di competenze sicuramente più complesso ed articolato di quello precedente, nonostante l'intento semplificatore iniziale, che sconta la richiesta di svincolare l'indirizzo politico federale dal potere di blocco del *Bundesrat* con un più complesso sistema di ripartizione delle competenze tra *Bund* e *Länder*[1213].

2. *La struttura federale nel bicameralismo: il paradosso di Madison è realtà?*

Come si è appena visto, la degenerazione del *Bundesrat* in "Camera di opposizione politica", il mito delle riforme costituzionali per l'efficientamento del sistema federale e per una maggiore competitività tra *Länder* hanno rappresentato i fondamenti per lo sviluppo di un diffuso dibattito circa il c.d. "blocco delle riforme"[1214] (*Reformstau*) che ha contraddistinto la Germania sino al 2006[1215], anno della riforma.L'obiettivo di questa esposizione è verificare gli effetti della riforma, se e in che misura essa abbia inciso sul modello *Bundesrat*. Ci si interrogherà se la difficoltà di scindere gli interessi prettamente territoriali dalle logiche di partito alle quali, inevitabilmente, finiscono per essere legati "gli ambasciatori" del *Bundesrat*, abbia allontanato il modello dal disegno dei Costituenti e dalla sua

---

gesetze erano pari al 53%. La riforma del 2006 ha comportato un netto calo della percentuale di leggi sottoposte alla approvazione del *Bundesrat*, calate al 39% del totale (*Bundesrat, Verkundete Zustimmungs - bzw. Einspruchsgesetze nach Inkrafttreten der Foderalismusreform I* (1 settembre 2007 - 27 ottobre 2009), *www.Bundesrat.de*.

[1211] Ciononostante, il perdurare della teoria dell'unitarietà formulata dal BVFERG (BVerfGE 8, 274; 37, 363; 106, 310) impone che la Zustimmung del *Bundesrat* si estenda a tutte le disposizioni del progetto di legge la cui parte interessa competenze dei *Länder*. Effetto tangibile le elezioni regionali in Renania - Westfalia dell'estate del 2010, all'esito delle quali la coalizione guidata da Angela Merkel (composta dal partito di centro-destra CDU e dalla formazione liberale FDP) ha perso la maggioranza dei voti nel *Bundesrat*, con notevole aggravio della capacità di attuazione del programma politico (basti pensare alla discussa legge sull'impiego dell'energia atomica - legge 13 dicembre 2010 n. 62 -, alla quale la maggioranza politica del *Bundesrat* collegava la lesione delle proprie prerogative sino a giungere al ricorso al BVferG).

[1212] Per alcuni si tratta di competenze limitate; non bisogna invece sottostimare l'impatto politico che tali competenze possono avere a livello regionale, soprattutto a livello elettorale. Così A. ZEI, *Chi governa in Germania, cit*, p. 98.

[1213] J. LUTHER *La riforma del federalismo in Germania all'esame del Parlamento italiano*, in A. D'ATENA, (a cura di), *I cantieri del federalismo, cit.*, pp. 130-133.

[1214] F. W. SCHARPF, *No Exit from the Joint Decision Trap? Can German Federalism Reform Itself?*, in *EUI Working Paper RSCAS*, n. 24/ 2005

[1215] J. WOELK, *Segnali di crisi nel federalismo tedesco a 50 anni dal Grundgesetz: verso un modello più competitivo?*, in *Le Regioni*, n. 2/ 1999, pp. 217 ss.

originaria natura di veicolo di rappresentanza degli interessi dei *Länder*.

La comprensione di ciò non è semplice. Infatti, la riforma del 2006 ha una portata generale: essa può ritenersi il frutto di un ampio compromesso che opera su più livelli, *in primis* tra i partiti dell'allora *Große Koalition*, necessariamente tra Federazione e Stati territoriali, nonché tra i diversi Governi degli stessi *Länder*[1216].

Secondo alcuni questa riforma[1217] avrebbe toccato marginalmente e in via indiretta il ruolo del *Bundesrat*, secondo altri essa avrebbe comunque determinato un suo depotenziamento a livello legislativo, sia pure necessario a causa delle molte leggi che vincolavano il Governo alla maggioranza dell'ente federale, spesso di segno opposto a quella del *Bundestag*.

Parte della dottrina ha rilevato come tale riforma, in risposta al cambiamento del ruolo della Camera Alta, abbia rappresentato una risposta costituzionale a un problema eminentemente politico, addivenendo se non ad una confusione tra i due piani, ad una loro intersecazione[1218].

Infatti, da un punto di vista costituzionale, la Legge Fondamentale è sempre stata intesa nella sua precettività come Costituzione formale, mentre nel periodo pre-riforma 2006 si aveva l'impressione che si andasse insinuando una concezione di tipo materiale, in cui si temeva che l'urgenza politica potesse arrivare addirittura a prevalere sulla norma costituzionale positiva. In realtà, la dottrina costituzionale tedesca, da sempre prudente, si è mostrata unanime nel ritenere che il principio della stabilità, intesa come governabilità in una forma di governo iper-razionalizzata, non consentisse alla contingenza politica di prevalere sul dato normativo.

Nei progetti del Costituente, la funzione ideale di questo ente era di offrire agli Stati la possibilità di partecipare al procedimento legislativo, in via di mediazione e non di scontro, prevedendo a questo scopo la clausola di perpetuità di cui all'art. 79, c.3 GG[1219].

In tal modo il *Bundesrat* era chiamato a svolgere il ruolo di "garanzia istituzionale" al livello legislativo, di partecipe all'amministrazione statale[1220], con una unificazione rivolta verso il basso – causa di un forte decentramento –, e alla formazione del diritto europeo, con una unificazione rivolta verso l'alto[1221].

Tra le tante cause, anche l'influenza di tipo comunitario potrebbe aver comportato un'infiltrazione di istanze democratiche all'interno dell'organo federale, sovvertendone la natura giuridica originaria, ma la scelta di attribuire una competenza maggiore a livello di legislazione statale, riducendo il peso del *Bundesrat* al livello di legislazione federale, significa una maggiore autonomia resa possibile da una minore ingerenza federale.

[1216] D. SCHEFOLD, *Il federalismo tedesco e la sua riforma*, in A. D'ATENA (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 93-94; H. MEYER, *Il compromesso tra Federazione e Länder sulla riforma del federalismo tedesco*, in A. D'ATENA (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 99 ss.

[1217] A cui ha fatto seguito la riforma finanziaria del 2009.

[1218] F. PALERMO, *La coincidenza degli opposti: l'ordinamento tedesco e il federalismo asimmetrico*, in www.federalismi.it, 7 febbraio 2007, pp. 8-10.

[1219] A questo proposito si rinvia al capitolo sulle fonti, par. 2.

[1220] Questo è ciò che fa del *Bundesrat* un unicum nel panorama costituzionale comparato, cfr. L.VIOLINI, *op.cit.*, p.40.

[1221] M. OROFINO, *Bundesrat e funzione unificante: alcuni spunti di comparazione con la Commissione bicamerale per le questioni regionali integrata ai sensi dell'art. 11 della legge costituzionale 3/2001,* Convegno "La definizione del principio unitario negli ordinamenti decentrati", Pontignano, 10 – 11 maggio 2002.

Una cosa è certa, l'esigenza di "ammodernare" l'ordinamento federale era fortemente sentita già nel 2003, poiché il federalismo tedesco si è andato trasformando nel tempo: non a caso le democrazie moderne possono essere considerate correttamente soltanto come un processo *in fieri*, dove il pluralismo rappresenta il magma propulsivo teso tra due tendenze contrastanti, una in difesa dell'unità nazionale e un'altra di molteplicità e decentramento, entrambe influenzate anche da istanze sovra-nazionali di tipo prevalentemente economico[1222].

Eppure, nonostante l'evoluzione del federalismo, l'indole tedesca appare ancora connotata da una prudenza interpretativa e legislativa, messa a confronto con le urgenze dettate dalla difficile situazione politica ed economica[1223], nella quale si inserivano le riforme del 2006 e del 2009.

Peraltro, ad oggi appare arduo giudicare l'effettività della *Föderalismusreform* anche in relazione al fenomeno delle grandi coalizioni che ha interessato non solo il primo esecutivo a guida di Angela Merkel (2005-2009), ma anche il Governo tuttora in carica dal 2013[1224]. Infatti, sembra ragionevole ritenere che l'incisività della suddetta riforma possa essere valutata una volta giunta a termine tale esperienza.

Tuttavia, potremmo sostenere che il cosiddetto paradosso di Madison secondo cui "più importante sarà il posto che la Camera alta avrà nel sistema istituzionale federale, più arduo sarà per questa assolvere alla funzione rappresentativa affidatale"[1225], sia diventato la realtà del *Bundesrat* tedesco.

Ma questo non ha determinato che il *Bundesrat* subisse una modifica strutturale. Quando, infatti, si è affacciata l'opportunità di far diventare il *Bundes*rat una vera Seconda Camera, gran parte della dottrina[1226] ha sostenuto che la degenerazione di esso in Camera di opposizione fosse disdicevole[1227].

Di certo, quello che si evince è che il federalismo riformato tenta di ricreare un nuovo equilibrio tra competizione e cooperazione, evitando che un organo di ispirazione territoriale venga snaturato in una rappresentanza politica. Ciò ad ulteriore dimostrazione di quanto il peso della tradizione condizioni le scelte future.

[1222] I. CIOLLI, *op.cit.*, pp.83 ss.

[1223] F. PALERMO, *La crisi politica tedesca, tra colpi di scena, voto anticipato, blocco delle riforme e accezione materiale della Costituzione*, in *www.federalismi.it*, 26 maggio 2005.

[1224] F. PALERMO, *Il Bundesrat in Germania e Austria tra esigenze di riassetto e maquillage istituzionale*, in S. BONFIGLIO (a cura di), *Composizione e funzioni delle seconde Camere. Un'analisi comparativa*, CEDAM, Padova, 2008, pp. 85 ss.

[1225] R. DEHOUSSE, *Il paradosso di Madison: riflessioni sul ruolo delle Camere alte nei sistemi federali*, in *Le Regioni*, 1989, pp. 1365 ss.

[1226] R. SCARCIGLIA, Foederalisnovelle, *limitazione del potere di veto e nuovo ruolo del Bundesrat*, in *Diritto Pubblico comparato ed europeo*, 2007, pp.117 ss.

[1227] Altra dottrina- cfr. I.CIOLLI, op.cit.-, che si fa presente essere italiana, invece, si era mostrata di avviso opposto, ritenendo che un cambiamento nella direzione di un vero bicameralismo non necessariamente indebolisse l'organo.

BIBLIOGRAFIA

ANTONUCCI C., *Bundesrat e rappresentanza del territorio. La tradizione storica del federalismo tedesco dall'impero alla costituzione del '49,* in *Il Politico*, Univ.Pavia, 1997, anno LXII, n.3

ANZON DEMMIG A., *Cooperazione e differenziazione nella riforma del federalismo tedesco*, in D'ATENA A. (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Giuffrè, Milano, 2008

ANZON DEMMIG A., *La "modernizzazione" del federalismo in Germania: spunti di riflessione per l'attuazione e l'aggiornamento del regime delle competenze legislative nell'ordinamento italiano*, in www.federalismi.it, ottobre 2006

ANZON DEMMIG A., *La Bundestreue e il sistema federale tedesco: un modello per la riforma del regionalismo in Italia?*, Giuffrè, Milano, 1995

ARACRI A., *Federalismo fiscale e omogeneità di trattamento*, Giappichelli, Torino, 1996

ARGONDIZZO D., *Donde promana l'indirizzo politico espresso dai Länder tedeschi nel Bundesrat*, in www.forumcostituzionale.it, 2009

ARROYO GIL A., *La reforma constitucional de 2009 de la relaciones entre la Federaciòn y los Länder en la Republica Federal de Alemania*, in *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, n. 10/aprile 2010, pp. 68 ss.

BERTOLISSI M., *Lineamenti costituzionali del "federalismo fiscale". Prospettive comparate*, CEDAM, Padova, 1992

BIFULCO R., *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale?*, in *Rivista telematica giuridica dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 3/2011

BIFULCO R., *Il pareggio di bilancio in prospettiva comparata: un confronto fra Italia e Germania*, in LIPPOLIS V. – LUPO N. – SALERNO G.M. – SCACCIA G. (a cura di), *Costituzione e pareggio di bilancio*, in *Rivista annuale di Diritto Pubblico e Scienza della Legislazione "Il Filangieri"*, 2011, pp. 249 ss.

BIFULCO R., *La riforma costituzionale del federalismo tedesco del 2006,* in D'ATENA A. (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Giuffrè, Milano, 2008

BOGGERO G., *La co-responsabilità per l'integrazione europea dei Länder tedeschi e del Bundesrat. Commento alla legge di responsabilità per l'integrazione (INTVG) del 25/09/2009*, in www.federalismi.it, dicembre 2010

BONFIGLIO S., *Le seconde camere nei sistemi federali. Può il sistema delle conferenze prospettarsi come soluzione alternativa rispetto alla Camera delle autonomie territoriali?*, in DI GIOVANE A. – MATROMARINO A., *Il regionalismo italiano in cerca di riforme*, Giuffrè, Milano, 2008

BONINI M., *il BVerfG, giudice costituzionale o "Signore dei Trattati"? Fondo "Salva-Stati", democrazia parlamentare e rinvio pregiudiziale nella sentenza del 12 settembre 2012*, in *Rivista telematica giuridica dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 4/ 2012

CAMERA DEI DEPUTATI, *Aspetti del federalismo fiscale in Francia, Germania e Spagna*, in *Legislazione straniera*, n. 15/ marzo 2014

CAMERA DEI DEPUTATI, *I procedimenti di revisione costituzionale in Francia, Germania, Spagna*, in *Materiali di Legislazione comparata*, n. 5/ settembre 2013

CAMERA DEI DEPUTATI, *Strumenti di attuazione del diritto dell'Unione europea in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna*, in *Legislazione straniera*, n.1/ novembre 2013
CARAVITA B., *Stato Federale*, voce in *Dizionario di Diritto pubblico*, Vol. VI, Giuffrè, Milano, 2006
CARETTI P. – TARLI BARBIERI G., *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2012
CARROZZA P., *I rapporti centro-periferia: federalismi, regionalismi e autonomie*, in CARROZZA P. – DI GIOVINE A. – FERRARI G.F., *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, Roma, 2013
CARROZZA P., *Il Senato come Camera delle autonomie: problemi e prospettive di una riforma complicata*, in *Quaderno/Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Giappichelli, Torino, 2010
CHELI E., *Bicameralismo*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, vol. II, Utet, Torino, 1997
CIOLLI I., *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, Jovene Editore, Napoli, 2010
D'ATENA A., *Modelli federali e sussidiarietà nel riparto delle competenze normative tra UE e Stati membri*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 2005
DANIELE L., *Diritto dell'Unione Europea. Sistema istituzionale, ordinamento, tutela giurisdizionale, competenze*, Milano, 2010
DE VERGOTTINI G., *Diritto costituzionale comparato*, CEDAM, Padova, 2013
DEHOUSSE R., *Il paradosso di Madison: riflessioni sul ruolo delle Camere alte nei sistemi federali*, in *Le Regioni*, 1989, p. 1365 ss.
DELLE DONNE G., *La procedura di bilancio tra equilibri della forma di governo e ricerca della stabilità economica: una ricostruzione comparatistica dell'esperienza francese e tedesca*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2/2011, pp. 470 ss.
DI MARTINO A., *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo europeo di Stabilità e sul Fiscal Compact: una lettura alla luce della giurisprudenza precedente*, in www.federalismi.it, 15 settembre 2012
DICKMANN R. – RINELLA A. (a cura di), *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, Carocci Editore, Roma, 2011
DICKMANN R., *Integrazione europea e democrazia parlamentare secondo il Tribunale costituzionale federale tedesco*, in www.federalismi.it, 15 giugno 2009
DICKMANN R., *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in www.federalismi.it, n. 2/febbraio 2012
DORIA G., *Bicameralismo e federalismo. Analisi dei modelli di relazione*, Carocci editore, Roma, 2014
DRIGANI M., *La legge 24 dicembre 2012, n. 234: analogie e differenze con la legge Buttiglione*, in *Le Regioni*, n. 5-6/ottobre-dicembre 2013
FELD L.P. – BASKARAN T., *Federalism, Budget Deficits and Public Debt: On the Reform of Germany's Fiscal Constitution*, in *Review of Law & Economics*, 2010
FERRARI G.F., *Introduzione*, in *Sviluppi del modello federale in Germania alla luce della revisione costituzionale di luglio 2006*, *Rivista di diritto pubblico comparato ed europeo*, I-2007
FRIEDRICH C., *Trends of Federalism in Theory and Pratice*, in PLISCHEKE E., *Systems of Integrating the International Community*, Princeton, 1964
GORNIG G. H. – RECKEWERTH S., *The Revision of the German Basic Law: Current Perspective and Problems in German Constitutional Law*, in *Public Law*, 1997, pp. 137 ss.

GRAGNANI A., *Il nuovo ordine delle competenze legislative e la giurisdizione costituzionale sui titoli di competenza nella riforma del federalismo tedesco*, in D'ATENA A., *I cantieri del federalismo in Europa*, Giuffrè, Milano, 2008
GRASSE A., *Il sistema federale tedesco tra continuità e dinamiche*, Clueb, Bologna, 2001
GRIMM D. – BIFULCO R., *La riforma costituzionale del federalismo tedesco del 2006*, in D'ATENA A. (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Giuffrè, Milano, 2008
GROPPI T., *Federalismo e Costituzione. La revisione costituzionale negli Stati federali*, Giuffrè, Milano, 2001
HÄBERLE P., *Per una dottrina della costituzione,* in *"Quaderni costituzionali"*, n. 1/ 1999
HAIN K.-E., *Die Grundsätze des Grundgesetz: eine Untersuchung zu Art. 79 Abs. 3 GG*, Baden-Baden, 1999
HOFFMANN H., in *Rappresentanza e rappresentazione: parola e concetto dall'antichità all'Ottocento*, Giuffrè, Milano, 2007
KLEIN F., *Il Bund e i Länder secondo la costituzione finanziaria posta dalla Legge fondamentale*, in *Amministrare*, n. 1/1996, pp. 53 ss.
KLEIN H. H., *Il Bundesrat della Repubblica federale di Germania: la "seconda camera"*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1983
KOTZUR M., *Federalism and bicameralism - The german "Bundesrat" (federal council) as an atypical model*, in LUTHER J. – PASSAGLIA P. – TARCHI R., *A World of second chambers. Handbook for constitutional studies on bicameralism*, Giuffrè, Milano, 2006
LA PERGOLA A., *Tecniche costituzionali e problemi delle autonomie garantite*, in PATRONO M. – REPOSO A. (a cura di), *Ricerche di diritto pubblico comparato*, CEDAM, Padova, 1987
LANCHESTER F. (a cura di), *La Costituzione degli altri*, Giuffrè, Milano, 2012
LANCHESTER F., *Alle origini di Weimar. Il dibattito costituzionalistico tedesco tra il 1900 e il 1918*, Giuffrè, Milano, 1985
LANCHESTER F., *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Giuffrè, Milano, 2006
LANCHESTER F., *Le Costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn Introduzione e testi*, Giuffrè Editore, Milano, 2002
LAURO V., *Le procedure di bilancio in Italia e nell'Unione europea*, in *La finanza locale*, n. 5/2005, pp. 41 ss
LEIBHOLZ G., *La rappresentazione della democrazia*, Giuffrè, Milano, 1989
LUTHER J., *La riforma del federalismo in Germania all'esame del Parlamento italiano,* in D'ATENA A. (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Giuffrè, Milano, 2008
MATTEUCCI V.N., *Organizzazione del potere e libertà. Storia del costituzionalismo moderno*, UTET, Torino, 1976
MAYER H., *Il compromesso tra federazione e Laender sulla riforma del federalismo tedesco*, in D'ATENA A. (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Giuffrè, Milano, 2008
MEZZETTI L., *La revisione costituzionale e i suoi limiti: l'esperienza tedesca*, in GAMBINO S. – D'IGNAZIO D. (a cura di), *La revisione costituzionale e i suoi limiti. Fra teoria costituzionale, diritto interno, esperienze straniere*, Giuffrè, Milano, 2007
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Germania: il sistema di bilancio*, Roma, 2011
MORTATI C., *Le forme di Governo*, CEDAM, Padova, 1973
MOSCARINI A., *Competenza e sussidiarietà nel sistema delle fonti*, CEDAM, Padova, 2003

MÜLLER-TERPITZ R., *Die Beteiligung des Bundesrates am Willensbildungprozess der Europäischen Union*, Stuttgart, ISER, 1999
OECD, *The legal framework for Budget Systems. An international comparison*, in *OECD Journal on Budgeting*, n.3/2004
OROFINO M., *Bundesrat e funzione unificante: alcuni spunti di comparazione con la Commissione bicamerale per le questioni regionali integrata ai sensi dell'art. 11 della legge costituzionale 3/2001,* Convegno "La definizione del principio unitario negli ordinamenti decentrati", Pontignano, 10 – 11 maggio 2002
PACE A., *Audizione presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica* – Seduta n. 150 del 13 maggio 2014
PALADIN L., *Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo. Il caso italiano*, in *Quad. Cost.*, anno IV, n. 2, 1984
PALERMO F. – WOELK J., *Germania*, Il Mulino, Bologna, 2005
PALERMO F. – WOELK J., *Il Bundesrat tedesco tra continuità e ipotesi di riforma. Riflessioni a margine di un dibattito attuale*, in *Le Regioni*, 1999
PALERMO F., *"Divided we stand". L'asimmetria negli ordinamenti composti*, in TORRE A. (a cura di), *Processi di devolution e transizioni costituzionali negli Stai unitari (dal Regno Unito all'Europa)*, Torino, 2007
PALERMO F., *Germania ed Austria: modelli federali e bicamerali a confronto*, Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Trento, 1997
PALERMO F., *Il Bundesrat in Germania e Austria*, in BONFIGLIO S. (a cura di), *Composizione e funzioni delle seconde camere. Un'analisi comparativa*, CEDAM, 2008
PALERMO F., *Il Bundesrat in Germania e Austria*, in BONFIGLIO S., *Composizione delle seconde Camere. Un'analisi comparata*, CEDAM, Padova, 2008
PALERMO F., *La coincidenza degli opposti: l'ordinamento tedesco e il federalismo asimmetrico*, in www.federalismi.it, 7 febbraio 2007,
PALERMO F., *La crisi politica tedesca. Tra colpi di scena, voto anticipato, blocco delle riforme e accezione materiale delle Costituzione*, in www.federalismi.it, n. 11/2005
PALERMO F., *La forma di Stato dell'Unione Europea*, CEDAM, Padova, 2005
PEREZ R., *La nuova disciplina del bilancio in Germania*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 1/2011
PEZZINI B., *Il Bundesrat della Germania federale. Il modello tedesco e la riforma del bicameralismo nello Stato a base regionale*, Giuffrè, Milano, 1990
PIAZZA F., *La Germania*, in DICKMANN R. – RINELLA A. (a cura di), *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, Carrocci, Roma, 2011
RAGIONERIA DELLO STATO, *Budgeting in EU Member States*, Roma, Maggio 2007
RUGGIU I., *Contro la camera delle regioni istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Jovene editore, Napoli, 2006
SCALONE A., *Rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi*, Franco Angeli, Milano, 1996
SCARCIGLIA R., *Foederalisnovelle, limitazione del potere di veto e nuovo ruolo del Bundesrat*, in *Diritto Pubblico comparato ed europeo*, 2007
SCHARPF F. W., *No Exit from the Joint Decision Trap? Can German Federalism Reform Itself?*, in *EUI Working Paper RSCAS*, n. 24/ 2005
SCHEFOLD D., *Cooperazione politica e amministrativa. Il Bundesrat tedesco come modello*

di intreccio, in D'ATENA A. (a cura di), *Federalismo e regionalismo in Europa*, Giuffrè, Milano, 1994
SCHEFOLD D., *Federalismo, regionalismo e riforma del federalismo tedesco (giugno-luglio 2006)*, in ISSiRFA
SCHEFOLD D., *Il federalismo tedesco e la sua riforma,* in (a cura di) D'ATENA A., *I cantieri del federalismo in Europa*, Giuffrè Editore, Milano, 2008
SCHNELLENBACH J., *Public Debt in Germany: Will the Debt Brake Change the Trend?*, in www.irefeurope.org, 10 dicembre 2010
SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*, n. 322/ dicembre 2011
SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *La riforma costituzionale tedesca del 2009 (Föderalismus-reform II) e il freno all'indebitamento*, n. 287 aprile/ 2011
TESAURO G., *Diritto dell'Unione Europea*, CEDAM, Padova, 2012
TORRE A., *I fini Politici del bicameralismo: la flessibilità intrinseca della seconda Camera*, in MARTINO P., *Seconde Camere e rappresentanza politica*, Giappichelli, Torino, 2009
TOSATO G. L., *L'integrazione europea è arrivata al capolinea? A proposito del recente "Lissabon Urteil"*, in www.astrid-online.it, 2009
TRUINI A., *Federalismo e Regionalismo in Italia e in Europa, principi e modelli*, vol.1, CEDAM, Padova, 2003
VEDDER C., *The Constitutional link to the european law: the experience of article 23 of the Grundgesetz*, in SIDI, *Riforme costituzionali: prospettiva europea e prospettiva internazionale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2000
VILLANI U., *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*, Carucci, Bari, 2010
VIOLANTE L., *Audizione Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica Italiana* – Seduta n. 149 del 8 maggio 2014
VIOLINI L., *Bundesrat e camera delle Regioni. Due modelli alternativi a confronto*, Giuffrè, Milano, 1989
VON BEYME K., *I partiti nelle democrazie occidentali*, Zanichelli, Bologna, 1987
WOELK J., *Eppur si muove: la riforma del sistema federale tedesco*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n.2/2007
WOELK J., *Germany*, in OLIVER D. – FUSARO C. (a cura di), *How Constitutions Change: a Comparative Study*, Bloomsbury Publishing, 2011, pp. 143-167
WOELK J., *La Germania: tra numerose revisioni e nucleo essenziale protetto,* in F. PALERMO (a cura di), *La manutenzione costituzionale*, CEDAM, Padova, 2007
WOELK J., *Modernizzare lo Stato federale tedesco: una fatica di Sisifo*?, in *Le Regioni*, n. 5/2005, pp. 1115-1152
ZAGREBELSKY G., *La sovranità e la democrazia,* in AA.VV., *Lo Stato delle istituzioni italiane: problemi e prospettive,* Atti del Convegno di Roma, 30 giugno-2 luglio 1993, Giuffrè, Milano, 1994
ZANGHÌ C., *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*, Giappichelli, Torino, 2010
ZEI A., *Chi governa in Germania? Le riforme contese tra Berlino, Karlsruhe, Francoforte e Bruxelles,* in LANCHESTER F. (a cura di), *La Costituzione degli altri. Dieci anni di trasformazione in alcuni ordinamenti costituzionali stranieri*, Milano, Giuffrè, 2012
ZEI A., *La partecipazione dei Länder austriaci e tedeschi alla formazione del diritto dell'Unione europea: dritto e rovescio nella trama della multilevel governance federale ed*

europea, in www.federalismi.it, gennaio 2015
ZEI A., *Un colpo al cerchio e uno all'Europa: la Germania dopo la sentenza Lisbona*, in www.federalismi.it, 22 giugno 2011

SITOGRAFIA

www.arsea.it
www.associazionedeicostituzionalisti.it
www.astrid-online.it
www.bundesrat.de
www.bundestag.de
www.bundesverfassungsgericht.de
www.camera.it
www.cortecostituzionale.it
www.curia.europa.eu
www.dpce.it
www.federalismi.it
www.forumcostituzionale.it
www.irefeurope.org
www.irpa.eu
www.issirfa.cnr.it
www.mef.gov.it
www.oecd.org
www.senato.it

V

L'Austria

di

Arianna Ferone

Lorenza Forgione

Rosa Gaia Grassia

Angela.Li Serra

Il Bundesrat Austriaco
Genesi, sviluppi, prospettive di riforma

SOMMARIO: INTRODUZIONE. IL CANTIERE AUSTRIACO - 1 L'EVOLUZIONE COSTITUZIONALE DELLA SECONDA CAMERA AUSTRIACA -1.1 L' EPOCA IMPERIALE - 1.2. LA PRIMA REPUBBLICA - 1.3 LA SECONDA REPUBBLICA: IL RISVEGLIO DEL FEDERALISMO AUSTRIACO - 1.4 L' ADESIONE ALLA UNIONE EUROPEA E I RECENTI SVILUPPI - 2 IL SISTEMA DELLE FONTI - 2.1 LA LEGGE COSTITUZIONALE FEDERALE: BUNDES-VERFASSUNGSGESTZ (B-VG) - 2.2 GESCHÄFTSORDNUNG DES BUNDESRATES E LE ALTRE FONTI - 3 COMPOSIZIONE ED ORGANIZZAZIONE DEL CONSIGLIO FEDERALE - 3.1 MODALITÀ DI ELEZIONE E COMPOSIZIONE POLITICA - 3.2 LA POSIZIONE GIURIDICA DEI CONSIGLIERI FEDERALI - 3.3 STRUTTURA ORGANIZZATIVA E PRINCIPI OPERATIVI: PRÄSIIDIUM, AUSSCHÜSSE, FRAKTIONEN - A) LA ORGANIZZAZIONE INTERNA: PRESIDENTE, COMMISSIONI, GRUPPI; B) PRINCIPI OPERATIVI - 4 IL BUNDESRAT AUSTRIACO: ANALISI DI POTERI E COMPETENZE - 4.1 IL RAPPORTO CON IL GOVERNO, TRA INDIRIZZO E CONTROLLO, E L'ELEZIONE DI ALTRI ORGANI COSTITUZIONALI - 4.2 IL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO ORDINARIO: LA FORMAZIONE DELLA LEGGE - 4.3 IL POTERE DI REVISIONE COSTITUZIONALE - 4.4 LE COMPETENZE IN MATERIA INTERNAZIONALE E COMUNITARIA - 4.5 OSSERVAZIONI IN MERITO - 5 IL BUNDESRAT AUSTRIACO: UN CANTIERE SEMPRE APERTO - 5.1 L'ADESIONE ALL'UNIONE EUROPEA E LE NOVELLE COSTITUZIONALI - 5.2 LA REVISIONE COSTITUZIONALE: RECENTI RIFORME E PROSPETTIVE - 5.3 IL FEDERALISMO E IL BICAMERALISMO NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE - 5.4 CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

INTRODUZIONE. IL CANTIERE AUSTRIACO

di Angela Li Serra

Secondo l'articolo 2, comma 1 della Costituzione del 1920 (*Bundesverfassungsgesetz* B-VG) l'Austria è una "Repubblica federale"[1228]; costituita, secondo il comma 2, da nove Länder definiti *salbstständing* (anche se non sono sovrani).

Il modello federale austriaco, tuttavia, se paragonato[1229] alla classica struttura degli ordinamenti federali, presenta profili di atipicità.

Esempi paradigmatici di organizzazione federale, infatti, quali gli Stati Uniti, la Svizzera e la Germania, si sono sviluppati attraverso il passaggio intermedio della Confederazione; l'esperienza austriaca, invece, trae origine dalla dissoluzione della impero austro-ungarico[1230].

Dopo la sconfitta della prima guerra mondiale e il crollo del potere assolutistico durato per secoli, i Länder della Corona, già coesistenti nell'impero, acquisirono autonomia e rimasero uniti per salvare l'esistenza dello Stato; preservando la integrità di una lunga isti-

[1228] Lo Stato federale è una forma di stato che rappresenta la fusione di elementi dal diverso fondamento geografico, etnico, economico, politico.

[1229] Nel mondo, hanno struttura federale 25 Stati, fra cui l'Austria; essi rappresentano più del 40% della popolazione mondiale. Quasi tutti questi Stati dispongono di una camera delle entità federate.

[1230] "Lo Stato federale ha creato il suo essere dal profondo della particolare eredità costituzionale dell'Austria, da istituzioni esistenti dalle quali non ci si poteva liberare. Certamente anche da impulsi propri di quell'epoca, complessa e grandiosa, in cui i Padri costituenti seppero trovare un punto di incontro malgrado tutti i contrasti", cosi F.Lehne, in P. Macchia, *Il Bundesrat austriaco, Genesi e vicende della Seconda Camera di un federalismo debole*, Giappichelli, Torino, 2007, nota n. 11.

tuzione, di cui il nuovo ordinamento rappresentava la naturale evoluzione.

Le peculiarità del modello federale austriaco trovano, dunque, giustificazione negli eventi storici e, soprattutto, nella necessità di conciliare due distinte anime: quella marcatamente individualistica dei Länder e quella accentratrice[1231] del governo nazionale. La costante tensione fra forze centrifughe e centripete si manifesta nella tendenza a garantire per un verso la formale parità fra Stato Centrale e Stati membri, per altro nella posizione dominante del Bund, vero baricentro dell'organizzazione; e ciò nonostante l'articolo 15 comma 1 della B-VG disponga "se una materia non è espressamente attribuita dalla Costituzione federale alla competenza legislativa o esecutiva della Federazione, essa rimane nell'ambito della competenza propria dei Länder".

Il sistema disegnato dal costituente, nella sua evoluzione, ha delineato un quadro strutturalmente deficitario quanto all'autonomia dei Länder; al punto da far ritenere che l'Austria sia "il meno federale tra gli ordinamenti "occidentali. Tuttavia altri elementi, oltre alla disposizione costituzionale, depongono nel senso che l'Austria sia uno Stato federale: il riparto di competenze fra Federazione e Stati federati, l'adozione di Costituzioni proprie dei Länder, l'esistenza di una Seconda Camera rappresentativa degli interessi degli Stati membri, la partecipazione, pur limitata, dei Länder al procedimento di revisione costituzionale. I profili di specificità, invece, del modello federale austriaco che, incrinando il principio di equiordinazione, lo differenziano dai modelli classici si colgono: nella incompletezza delle funzioni dei Länder, nell'effettiva ripartizione delle competenze, nel ruolo marginale[1232] del Bundesrat (o *Länderkammer*).

Rispetto a questo ultimo profilo l'Austria non ha una lunga e consolidata tradizione di bicameralismo[1233] federale.

Il sistema federale austriaco, disegnato dal costituente nel 1920, si è lentamente sviluppato tramite riforme (1925-1929), ha conosciuto sospensioni (1934-1945), è gradualmente entrato a regime (1955-1970) e ha conosciuto timidi tentativi di sviluppo(1974-200).

La Seconda Camera ha una composizione di tipo politico e parlamentare: i membri sono eletti dai parlamenti provinciali secondo il principio della rappresentanza proporzionale e non hanno vincolo di mandato; esiste, invece, un vincolo politico che lega i membri del Bundesrat ai partiti di cui sono espressione.

[1231] Elementi di centralismo sono ravvisabili sin dalla I Repubblica (1920). Una progressiva erosione della Länderkompetenzen è riscontrabile nei periodi in cui i due maggiori partiti disponevano della maggioranza dei due terzi. Sin dal 1970 la Corte costituzionale ha definito la *Länderverfassungen: "Ausführungsgesetze zum Bundesverfassungsgesetz*" (VfSlg 6103/1969).

[1232] It is striking, that, in its whole history from 1945 to 2005, the Federal Council objected to a federal law 111 times only (only in 12 cases, the National Council did not decide to overrule the Federal Council's objection), out of which only 2 objetions have been raised since 1985 and none since 1994; only with the political shift in 2005 the suspensive veto has been exercised more frequently. Moreover, the Federal Council has never made use of its absolute veto, which is even more striking since this kind of veto could not have been overruled and would thus have been a specific and highly useful tool. A. Gamber, *A Wordl of second chamber*, 2006

[1233] Tra gli studiosi del bicameralismo, quello austriaco si considera un modello sui generis, basato sulla designazione indiretta dei suoi membri da parte dei Läntage (Assemblee legislative dei Länder). Si tratterebbe di una variante del modello senatoriale americano. Una rappresentazione territoriale scarsamente funzionale, in quanto, sul piano istituzionale, nel contesto di una realtà socio-politica assai strutturata, la realtà partitica tende ad assorbire quelle territoriali. La conseguenza è che gli interessi espressi nel Bundesrat coincidono con quelli della Camera elettiva. Lorenza Violini, *Piemonte delle autonomie, Le prospettive di riforma del bicameralismo italiano, n.4 18/02/2014.*

Il Bundesrat è sempre più stato concepito come luogo di confronto politico piuttosto che come strumento di perseguimento degli interessi dei Länder e di composizione con quelli della Federazione, sia per l'assenza di un rapporto formale con il Land di appartenenza sia per l'organizzazione spiccatamente federale dei partiti.

Il Bundesrat, per la sua composizione, struttura e competenze, è stato progressivamente emarginato dal processo decisionale, da cui è conseguita una crisi di rappresentatività.

Neppure i più recenti progetti di riforma dell'ordinamento federale austriaco hanno preso in considerazione la possibilità di rivitalizzare le sue funzioni; lo si considera più di ostacolo che di ausilio alla cooperazione fra i livelli di governo. La posizione di primazia dei partiti in Austria ha, poi, condizionato lo sviluppo di quelle intese collaborative che, nelle forme classiche di Stato federale, costituiscono lo strumento più idoneo a contemperare il principio della divisione verticale di funzioni con la necessità di una connessione sempre maggiore tra i poteri e i loro livelli di esercizio.

Negli ultimi anni, soprattutto in coincidenza della richiesta di ingresso dell'Austria nella Unione Europea, i Länder hanno auspicato un nuovo e maggior sviluppo del principio federale, anche per il timore di compressione del loro ruolo fra Bund e organi comunitari. L'esigenza di una riforma strutturale dell'organizzazione statale è stata avvertita dal sistema politico, in particolare, quando nel 2000 si verifica una fase politica di particolare conflittualità.

Tra le principali proposte di modifica: l'unificazione del diritto costituzionale in un unico testo, l'introduzione di una giurisdizione amministrativa dei Länder, la elaborazione di un catalogo di diritti fondamentali, la revisione della ripartizione delle competenze fra Federazione e Stati membri, la compiuta definizione del ruolo della seconda Camera.

Nel primo capitolo si affronta lo sviluppo della Seconda camera austriaca dall'età imperiale, nel passaggio fra Prima e Seconda Repubblica, fino alla più recente richiesta di adesione all'Unione europea.

Nel secondo capitolo si tratta del sistema delle fonti. La trattazione è stata suddivisa in due parti: la prima prende in esame le disposizioni Costituzionali concernenti il *Bundesrat*, e prosegue con l'analisi dei principi fondamentali dell'ordinamento (*Grundprinzipien*). La seconda parte è dedicata al Regolamento interno del Consiglio federale (*Geshäftsordnung des Bundesrates*), la struttura interna e le modalità di adozione. Verrà posta l'attenzione anche sulla funzione della Corte costituzionale federale, nello specifico quella di controllo di legittimità costituzionale avente ad oggetto i regolamenti parlamentari.

La sezione terza, intitolata "Composizione ed organizzazione del Consiglio federale", parte dall'esame della modalità di elezione dei membri del *Bundesrat*. Si è posto l'accento sul carattere territoriale della composizione della Seconda camera e sulla composizione del *Nationalrat*. La trattazione prosegue con l'analisi dello status di consigliere federale per poi concludersi con la descrizione della struttura organizzativa interna della Camera federale e dei principi operativi della stessa. Nella trattazione si è privilegiato un approccio al diritto parlamentare di tipo procedurale, con un puntuale riferimento ai dati di diritto positivo contenuti in Costituzione.

Nel quarto capitolo vengono esaminati, con spirito critico e analitico, le competenze del Consiglio federale austriaco, dalle funzioni minori al fondamentale potere legislativo e di revisione costituzionale.

Il quinto capitolo si occupa delle B-VG *Novellen*, a partire dal 1956 e poi in prospettiva

dell'ingresso dell'Austria nell'Unione europea.

Si delinea la parsimoniosità dei risultati conseguiti, quanto all'autonomia dei Länder e alla funzionalità del Bundesrat; sottolineando l'ostatività delle deficienze strutturali di sistema.

Indicando la posizione della Corte costituzionale nella delimitazione del rapporto fra Stato federale e Länder e sottolineando l'incidenza del sistema partitico sulla forma di governo austriaca, si accenna alle prospettive della Seconda Camera.

1. L'EVOLUZIONE COSTITUZIONALE DELLA SECONDA CAMERA AUSTRIACA.

di Lorenza Forgione

1.1 *L'epoca imperiale.*

Le peculiarità del parlamentarismo austriaco moderno rappresentano la risultante di un lungo percorso storico, che è stato caratterizzato sin dalle sue origini da una continua "lotta tra forze centrifughe e forze centripete; queste ultime hanno in realtà sempre finito per prevalere, ma mai in maniera tanto determinante da condurre alla formazione di uno Stato completamente unitario e centralista"[1234].

In origine i *Länder* austriaci costituivano dei territori del regno germanico medievale, che si svilupparono progressivamente, dapprima sotto Babenberg e poi sotto gli Asburgo, fino a formare una realtà unitaria, anche se non del tutto omogenea, legata principalmente agli interessi patrimoniali dei monarchi; i territori, infatti, venivano acquisiti dalle case regnanti tramite matrimoni, eredità o cessioni.

I diversi *Kronländer* (*Länder* della Corona) instaurarono, in questo modo, un legame personale con la casa regnante, che acquisì rilevanza giuridica tramite la prammatica sanzione dell'Imperatore Carlo VI del 19 aprile 1713. Questo atto decretò l'indivisibilità della Corona e favorì una regolamentazione del diritto di successione della casa asburgica, stabilendo la trasmissibilità, anche per discendenza femminile, al fine di garantire l'unità del regno. Il provvedimento imperiale determinò una svolta verso una politica unitaria ed accentratrice, tramite la realizzazione di riforme amministrative improntate alla realizzazione di una organizzazione di tipo gerarchico, fortemente centralizzata, nella quale tutte le autorità e tutto il potere avevano sede a Vienna.

A partire dal XVI secolo, infatti, "la politica austriaca divenne progressivamente sempre più centralista, per la necessità della corona di mantenere un più efficace controllo sulla periferia"[1235]. Questa finalità venne realizzata attraverso uno stretto e incisivo controllo e un coordinamento centrale in materia doganale, commerciale e di trasporti. Lo stesso Tribunale dell'Impero, incaricato di dirimere i conflitti tra i vari *Länder* e tra lo Stato e i *Länder*, manifestò un tipo di giurisdizione di carattere fortemente centralistico, esprimendo decisioni

[1234] F. Palermo, *Germania ed Austria: modelli federali e bicamerali a confronto. Due ordinamenti in evoluzione tra cooperazione integrazione e ruolo delle seconde camere*, Quaderni Dip. Scienze Giuridiche, Università degli Studi di Trento, 1997, Vol. 18, p. 113.

[1235] *Ivi*, p. 116.

a favore delle competenze statali.

Nel frattempo, in questi anni, si determinò la dissoluzione dell'Impero della nazione tedesca e la separazione dei territori austriaci dal resto del *Deutschtum*, tramite la proclamazione, nel 1806, dell'autonomia dell'Impero d'Austria. "Quasi impermeabile alle novità culturali provenienti dalla Francia ed alla nuova prospettiva federalista aperta dalla Costituzione statunitense e dalla dottrina che anche in Europa diffondeva i modelli, l'Impero austriaco continuava ad essere Stato in cui neppure lontanamente si parlava di separazione dei poteri ed il monarca, investito da Dio, era legislatore, guida amministrativa, depositario della sovranità, non vincolato ad alcuna responsabilità politica né giuridica ad alcuna istituzione"[1236].

Nel 1848, in un quadro internazionale caratterizzato da volontà indipendentiste nei confronti delle monarchie europee e da continue tensioni interne tra le diverse entità territoriali e il potere centrale, l'imperatore Ferdinando I, il 25 aprile, decise di concedere una Costituzione, ispirata a quella belga. La Carta Costituzionale, redatta dal Ministro degli Interni Pillersdorf, stabiliva l'indipendenza dei giudici, la ripartizione delle funzioni legislative tra sovrano e Parlamento e la creazione di un sistema bicamerale. "Quando nella rivoluzione del 1848 si evidenziò la discrepanza tra la struttura dello Stato ed i modelli politico-costituzionali del liberalismo, il sistema bicamerale rappresentava una componente della dogmatica costituzionale per l'istruita borghesia austriaca"[1237].

Si trattava di un Parlamento nominalmente bicamerale ma, nella realtà, la seconda Camera era differente rispetto alle Camere degli ordinamenti federali, dal momento che riuniva i prìncipi e i dignitari di corte, mentre la Camera dei deputati (*Abgeordnetenhaus*) era composta da rappresentanti eletti da tutti i cittadini dell'Impero di sesso maschile di età superiore ai 24 anni. La Costituzione di Aprile, tuttavia, non riuscì a favorire le finalità auspicate in quanto lasciava prive di rappresentanza le diverse entità territoriali.

In questi anni furono avanzati molteplici progetti di riforma costituzionale al fine di raggiungere una soluzione compromissoria. Tra questi, il più significativo ed innovativo fu il cosiddetto "Progetto Kremsier" del 1849. Questo testo costituzionale fu il primo tentativo di realizzazione e garanzia del principio federale, in quanto si basava sul mantenimento dell'unità del *Reich* rispettando le diversità territoriali. Il progetto prevedeva un Parlamento imperiale (*Reichstag*) bicamerale, suddiviso in *Volkskammer*, eletta dal popolo, e *Länderkammer*, costituita da 6 rappresentanti per ciascun *Land* eletti dal Parlamento provinciale. L'Austria era definita una monarchia costituzionale, ereditaria ed indivisibile ed il potere era ripartito tra il centro, rappresentato da Imperatore, Governo e Parlamento, e *Länder*, rappresentati a loro volta da Governi provinciali e Parlamento provinciale (*Landtage*).

L'Imperatore Francesco Giuseppe si rifiutò di ratificare il testo costituzionale in quanto avrebbe indebolito le sue prerogative e avrebbe riconosciuto eccessiva autonomia ai poteri locali. Per tali ragioni venne promulgata una Costituzione ottriata, chiamata "Costituzione di Marzo", che stabiliva un meccanismo in base al quale la candidatura nel *Länderkammer* era legata ad elevati requisiti di censo. In seguito, a causa delle sconfitte militari subite dall'Austria con il Regno di Sardegna e con la Prussia, l'Imperatore decise di assumere una

[1236] F. Palermo, *Germania ed Austria: modelli federali e bicamerali a confronto. Due ordinamenti in evoluzione tra cooperazione integrazione e ruolo delle seconde camere*, cit. , pp. 118-119.

[1237] P. Macchia, Il *Bundestrat austriaco. Genesi e vicende della Seconda Camera di un federalismo debole*, Giappichelli Editore, Torino, 2007, p. 7.

politica maggiormente conciliante e un progressivo ritorno al parlamentarismo. A tal fine fu elaborato un nuovo progetto di riforma costituzionale, il *diploma di ottobre* del 1860, che tuttavia rappresentò più un'elencazione di principi legislativi, tra cui il più significativo fu l'affermazione del ruolo centrale del Parlamento, tanto che si parlò in questi anni di nascita del parlamentarismo.

In un secondo momento, con la *Patente di febbraio* del 1861 il *Reichstag* veniva suddiviso in due Camere: la Camera dei Deputati (*Abgeordnetenhaus*), intesa come Camera dei *Länder* e la Camera dei Signori (*Herrenhaus*), intesa come Camera dei Pari e dei Notabili. "Si può affermare che all'inizio della evoluzione del parlamentarismo austriaco non sia mai presente un organo parlamentare scelto direttamente dal corpo elettorale e, ancora, è semmai la Seconda Camera che lentamente ed a fatica riesce a "strappare" all'Imperatore crescenti competenze ed a farle proprie"[1238]. Il Parlamento perdeva, quindi, le sue caratteristiche di diretta espressione della sovranità popolare, che riacquisterà solo con la riforma elettorale del 1907.

Successivamente, con la *Costituzione di dicembre* del 1867 furono elaborate una serie di leggi ispirate al principio federalista, tra cui una prima separazione tra l'amministrazione centrale e quella provinciale e la divisione della potestà legislativa tra *Reich* e *Länder*. Con il nuovo progetto costituzionale venne stabilita una clausola generale che sanciva una "presunzione di competenza dei *Länder*"[1239] e sopravviveva la Camera dei deputati quale Camera rappresentativa dei territori locali.

Tuttavia i *Kronländer* erano privi di alcuni elementi che la dottrina del tempo riteneva rilevanti per potersi parlare di ordinamento federale, ovvero il territorio, il popolo e il potere d'imperio. Il primo a causa della mancanza di un reale potere politico degli ordinamenti provinciali, il secondo a causa dell'assenza di una cittadinanza provinciale e il terzo a causa della supremazia del potere monarchico.

Inoltre le varie sconfitte militari che l'Austria subì in questi anni finirono per inasprire i sentimenti nazionalisti e fomentarono nuovamente il contrasto tra le posizioni centraliste e quelle particolariste.

"Un compromesso in direzione di una soluzione federale, per quanto limitata alle sole linee essenziali, non era ormai più possibile; in una realtà assai complessa, della cui formazione appare arduo individuare i rapporti di causa ed effetto, i sentimenti nazionalisti si erano inaspriti in misura proporzionale alla crescita delle pulsioni centraliste del potere imperiale"[1240].

1.2 *La Prima Repubblica.*

In seguito alla dissoluzione della Monarchia austro-ungarica, il 12 novembre del 1918, nasceva la Repubblica austro-tedesca. In tutti i *Länder* vennero costituiti dei comitati nazionali ed i 210 deputati di nazionalità tedesca del *Reichsrat* formarono un parlamento unicamerale provvisorio (Assemblea nazionale provvisoria), che elesse un organo, lo

[1238] P. Macchia, *Il Bundestrat austriaco. Genesi e vicende della Seconda Camera di un federalismo debole*, cit., p. 10.

[1239] F. Palermo, *Germania ed Austria: modelli federali e bicamerali a confronto. Due ordinamenti in evoluzione tra cooperazione integrazione e ruolo delle seconde camere*, cit., p. 123.

[1240] *Ivi*, p. 126.

Staatsrat (il Consiglio di Stato) al quale fu affidato l'esercizio del potere esecutivo. Nella realtà "l'Assemblea nazionale provvisoria esercitava non solo il potere legislativo, ma anche il potere esecutivo, attraverso una commissione eletta da quest'ultima, il Consiglio di Stato, con la conseguenza che la separazione dei poteri tra legislativo ed esecutivo veniva meno a favore del primo organo"[1241].

Il modello costituzionale provvisorio si ispirava al pensiero della socialdemocrazia, il cui massimo esponente era Karl Renner.

Con la proclamazione della Repubblica le prerogative dell'Imperatore venivano trasferite allo *Staatsrat* e, inoltre, fu emanata una disposizione che riconobbe la qualità di Stati ai *Länder* e mise fine alla tradizionale bipartizione delle funzioni amministrative, affidando le questioni locali agli organi del potere esecutivo provinciale.

Nel febbraio del 1919 venne eletta dalla popolazione dei territori tedeschi, a suffragio universale, un'Assemblea Nazionale Costituente, sostitutiva di quella provvisoria, a maggioranza socialdemocratica, che adottò delle leggi di modifica ed integrazione della Costituzione. Si trattava delle leggi n. 170 e 180 del 14 marzo 1919 che regolamentavano il potere legislativo dei *Länder*, le cui diete nel frattempo si erano costituite in Assemblee Regionali provvisorie, e, inoltre, ripristinavano il ruolo della Corte dei Conti e del Tribunale amministrativo.

In pochi mesi si venne a determinare il passaggio da una monarchia ereditaria ad una Repubblica parlamentare; "le prime basi di un ordinamento federale erano state di fatto già poste, nei limiti di quanto fosse consentito dalle enormi difficoltà contingenti: sconfitta militare, crollo di un potere assolutistico durato secoli, instabilità politica al limite della guerra civile, dissolvimento territoriale di gran parte del regno, situazione economica disastrosa. In un simile contesto sarebbe dunque stato prematuro e rischioso introdurre *ex abrupto* un sistema federale, perché per molti ciò avrebbe costituito la legittimazione politica per il separatismo"[1242].

Il 10 settembre del 1919 venne firmato il Trattato di S. Germain che determinò le nuove frontiere dello Stato, imponendo la denominazione di "Austria", l'obbligo dell'indipendenza e il divieto di unificazione con la Germania.

Nel frattempo, in seno all'Assemblea, sorsero dei contrasti inerenti principalmente l'istituzione della seconda camera parlamentare, rappresentativa dei *Länder*, vista con favore dai conservatori cristiano sociali e osteggiata dalla componente laica dei social democratici. Infine, il 1 ottobre del 1920, superando i contrasti tra le varie forze politiche, un nuovo testo costituzionale fu sottoposto al giudizio dell'Assemblea Nazionale e, alla terza votazione, fu approvato, disponendo la pubblicazione sulla vecchia gazzetta ufficiale (StGBI 1920/450) e poi sul n. 1 del 1920 di quella nuova, il *Bundes-Gesetz-Blatt* (BGB 1). L'incarico di elaborare il progetto di una costituzione federale venne affidato da Karl Renner al giurista Hans Kelsen[1243], da cui il nome *Costituzione Kelseniana*[1244], in

[1241] P. Macchia, *Il Bundestrat austriaco. Genesi e vicende della Seconda Camera di un federalismo debole*, cit., p. 13.

[1242] F. Palermo, *Germania ed Austria: modelli federali e bicamerali a confronto. Due ordinamenti in evoluzione tra cooperazione integrazione e ruolo delle seconde camere*, cit., p. 129-130.

[1243] Sulla vita e l'opera di Kelsen si vedano: N. LESER, Hans Kelsen, in Neue Òsterreichische Biographie, XX, Wien 1979, pp. 29-39; RA. METALL, Hans Kelsen. Leben und Werk, Wien 1969; R. WALTER, Hans Kelsen - Ein Leben Im Dienste der Wissenschaft (Schriftenreihe dea Hans Kelsen-Instituts, 10), Wien 1985; dello stesso, Hans

collaborazione con il dipartimento costituzionale della cancelleria.

Sostanzialmente con la Costituzione austriaca del 1920 "uno Stato federale nasceva non da un patto federativo tra entità sovrane, ma da una concessione del potere centrale di un preesistente Stato unitario, seppur drasticamente ridotto dal punto di vista territoriale. È dunque perfettamente comprensibile che, in tale situazione, il federalismo possibile non poteva che essere un federalismo di facciata, in quanto un sistema politico-istituzionale così debole qual era l'Austria di quegli anni non avrebbe potuto in alcun modo permettersi una seconda dissoluzione, per quanto meramente formale, in vista di un effettivo patto federativo tra i *Länder*, molti dei quali, all'epoca, avrebbero preferito separarsi da uno Stato in totale rovina"[1245].

Il nuovo testo costituzionale (*Bundesverfassungsgesetz*–B-VG) stabiliva espressamente, nell'art. 2 c. 1-2, la forma di stato federale della Repubblica austriaca. Le funzioni statali venivano suddivise tra *Bund* e *Länder* (art. 10-17 B-VG), ed a questi ultimi venivano riconosciute una serie di competenze residuali in tutte le materie che non erano affidate espressamente dal testo costituzionale alla competenza del *Bund*. "Tale ripartizione di poteri e funzioni non avveniva più tra organi di uno Stato unitario (come all'epoca dell'Impero e della Costituzione del 1918) ma tra entità territoriali sovrane, e soprattutto secondo regole finalmente certe dopo secoli di indeterminatezza"[1246].

Tuttavia appariva netta la prevalenza delle funzioni del *Bund* su quelle dei *Länder*, come emergeva dalla ripartizione delle competenze, riconoscendo alla Federazione un monopolio nell'ambito di alcune materie, nel settore legislativo ed esecutivo, e in particolare in materia di revisione costituzionale (art. 44 c. 2).

La mancanza di equilibrio nella suddivisione delle competenze tra i due livelli di governo, centrale e provinciale, emerse anche nelle disposizioni (art. 34-37 e 50-59 B-VG) disciplinanti l'elezione e le competenze della Seconda Camera (il *Bundesrat*), intesa come Camera rappresentativa degli interessi delle realtà territoriali. Il *Bundesrat*, eletto dai parlamenti provinciali, era in realtà profondamente condizionato dal potere centrale. La Seconda Camera appariva inidonea ad incidere sulle scelte legislative federali, sia perché era assente un suo effettivo controllo sull'attività dell'Assemblea legislativa (*Nationalrat*), a causa della medesima composizione partitica delle due camere, sia per le sue competenze fortemente limitate, dal momento che poteva esercitare soltanto un veto sospensivo sulle decisioni del *Nationalrat*.

"La diffidenza, o meglio l'opposizione ancora viva in ambito socialdemocratico rispetto all'istituzione del *Bundesrat*, risultò di tutta evidenza nelle parole con cui Jakob Reumann, sindaco di Vienna e primo presidente della Seconda Camera, ne inaugurò la prima seduta il 1° dicembre 1920: "Possa l'attività legislativa del *Nationalrat* non conoscere alcun ostacolo di sorta da parte del *Bundesrat*""[1247].

Kelsen, 1881-19 73, inW.BRAUNEDER, Juristen in Oesterreich, Wien 1987, pp. 290-296 e 323-325.

[1244] La prima ricostruzione delle origini della costituzione federale (Bundes VerJassungsgereiz) del 1920 si trova nelle esposizioni di H. KELSEN - G. FROELICH - A. MERKL, Die Verfassungsgeseize de, Repablik Oesterreich, V, Wien und Leipzig 1922, pp. 53-62,e di EI. KELSEN, Oslerreichisches Siaatsrecht, Tùbingen 1923, pp. 160-163.

[1245] F. Palermo, *Germania ed Austria: modelli federali e bicamerali a confronto. Due ordinamenti in evoluzione tra cooperazione integrazione e ruolo delle seconde camere*, cit., p. 134.

[1246] *Ibidem*.

[1247] P. Macchia, *Il Bundestrat austriaco. Genesi e vicende della Seconda Camera di un federalismo debole*, cit., p. 54.

Veniva meno sostanzialmente l'opportunità della Seconda Camera di attuare la sua finalità costituzionale di luogo di collegamento costante tra *Länder* e Federazione, di rappresentanza degli interessi territoriali. La causa della limitazione del ruolo della Seconda Camera austriaca era anche da ritrovare in ciò che "è stato definito un fattore proprio della "cultura politica del federalismo austriaco", cioè la sua "banalizzazione attraverso i *Länder"*, che inviavano i loro *Landeshauptmänner* più volentieri al *Nationalrat* che al *Bundesrat*"[1248].

Nonostante venne stabilita una clausola generale di competenza provinciale, sulla base dell'art. 15[1249], il carattere federale della Costituzione del 1920[1250] rimaneva nella realtà più formale che sostanziale. Nell'ambito del B-VG austriaco ai *Länder* non veniva assegnato il rango di stati ma esclusivamente di *selbstständige Länder* ,ovvero di regioni autonome, al contrario della Costituzione di Weimar che imponeva ai *Länder* tedeschi di darsi una Costituzione di stato libero (*eine freistaaliche Verfassung*).

Nel 1925 venne favorita una modifica dell'ordinamento costituzionale, voluta principalmente dai *Länder*, che insistevano per favorire un ampliamento delle loro competenze in ambito legislativo ed esecutivo. La novella costituzionale (BGBl. 1925/268) favorì di fatto un ulteriore limitazione del principio federale, evidenziato in particolare dalla diminuzione degli atti del *Bundesrat*.

In un quadro politico caratterizzato da estreme contrapposizioni tra le forze partitiche al governo (cristiano sociali e nazionalisti) e fra queste e l'opposizione (partito socialista e neo costituito partito contadino), nel 1929 fu adottato un nuovo testo costituzionale che favorì il ritorno ad un forte centralismo statale e ad una progressiva erosione del sistema federale bicamerale. Fu votata, in questi anni, una riforma che determinò il passaggio dalla forma di stato parlamentare a una forma di stato presidenzial-corporativa, con votazione del Presidente federale da parte del popolo. Alcune competenze dei Länder, tra cui la pubblica sicurezza, furono trasferite alla Federazione e il *Bundesrat* fu sostituito da un Consiglio delle Regioni e delle Corporazioni.

Nel 1930 nel territorio austriaco la forte crisi economica, l'alto livello di disoccupazione, la reazione agli accordi firmati a Ginevra, favorirono la diffusione delle ideologie nazional-socialiste.

Nelle elezioni provinciali del 1932 i nazional-socialisti riuscirono ad ottenere un ampio successo, mentre a livello centrale le forze cristiane di destra, approfittando delle dimissioni del Presidente del *Nationalrat*, esautorarono il Parlamento e limitarono fortemente i poteri dei Governi provinciali. Il 30 maggio 1934 fu approvato un nuovo testo costituzionale

[1248] *Ivi*, p. 55.

[1249] Per A. TRAVERSA, *La Costituzione della Repubblica austriaca*, Firenze 1946, pag. 58 "nell'art. 15 parrebbe essere enunciato un federalismo pieno, ma la Costituzione non lo ha integralmente applicato negli altri settori, sicché sembra doversi restringere la portata dell'art. 15 ad un semplice criterio ermeneutico".

[1250] Studi approfonditi sul testo costituzionale del 1920 sono stati fatti solo sotto la seconda Repubblica (ossia dopo il 1945). Tra gli altri vanno menzionati: F. Emarcora, *Quellen zum österreichischen Verfassungsrecht 1918-1920;* Wien 1967; dello stesso, *Die österreichische Bundersverfassung und Hans Kelsen*, Wien 1982; dello stesso *Die Entstehung der Bundesverfassung* 1920, Wien 1986 e 1989; G. SCHMITZ, *Die Vorentwürfe von Hans Kelsen für die österreichische Bundesverfassung* (Schriftenreihe des Hans Kelsen-Instituts, 6), Wien 1981; G. STOURZH, *Hans Kelsen, die österreichische Bundesverfassung und die rechtsstaatliche Demokratie*, in *Die Reine Rechtslehre in wissenschaftlicher Diskussion* (Schriftenreihe des Hans Kelsen-Instituts, 7), Wien 1982, pp.7-29; R. WALTER, Die Entstehung des Bundes-Verfassungsgesetzes 1920 in der Konstituierenden Nationalversammlung (Schriftenreihe des Hans Kelsen-Instituts, 9), Wien 1984.

ispirato a principi autoritari, che mantenne solo formalmente il principio federale e riconobbe un diritto di veto assoluto del Governo centrale sulle leggi dei *Länder.*

L'avvento del nazismo determinò, nel marzo del 1938 l'Anschluss, l'annessione dell'Austria alla Germania e l'introduzione nell'ordinamento austriaco della legislazione del Reich.

1.3 *La Seconda Repubblica: il risveglio del federalismo austriaco.*

Prima del crollo del nazismo le potenze alleate affermarono la nullità dell'atto di annessione dell'Austria alla Germania, con la Dichiarazione di Mosca del 1 novembre del 1945: si riteneva che l'annessione fosse stata il risultato di un atto di forza attuato tramite modalità contrarie ai principi di diritto internazionale e che, quindi, in realtà, lo Stato austriaco non fosse mai venuto meno come soggetto internazionale.

Il 27 aprile 1945 l'Austria dichiarò la propria indipendenza dalla Germania e venne proclamata la Seconda Repubblica. "Il 1° maggio 1945 fu emanata una prima legge costituzionale che sanciva, sulla base della finzione giuridica della continuità dell'ordina-mento austriaco, il ripristino della Costituzione federale nella versione del 1929, e, di conseguenza, della struttura federale e bicamerale in essa prevista, anche se di fatto i *Länder* ricoprivano all'epoca un ruolo ancora più marginale che nel passato perché sottoposti all'occupazione militare alleata"[1251].

Successivamente i *Länder* cominciarono a ripristinare i loro confini territoriali e, con la Legge cost. 12 ottobre 1945 (StBl. 196), fu reintrodotto il meccanismo della suddivisione delle competenze legislative tra *Bund* e *Länder*.

"Nonostante le istituzioni introdotte nel 1945 fossero sostanzialmente quelle della Prima Repubblica, i loro rapporti assunsero connotazioni del tutto diverse dal passato; non più conflitto istituzionale tra potere centrale, potere dei *Länder,* amministrazione di Vienna, ma collaborazione tra classi e partiti, collaborazione che dal 1949 al 1965, realizzò la forma istituzionale della coalizione tra socialisti e popolari"[1252].

In questi anni venne sostanzialmente ripristinata la Costituzione austriaca del 1929, ovvero "una Costituzione fortemente parlamentarista, solo parzialmente corretta in senso semi-presidenziale, e federale in misura meramente formale"[1253].

L'art. 2 della Costituzione, che sanciva il principio federale, venne interpretato nel periodo successivo alla Seconda Guerra Mondiale, come "una sorta di "clausola aperta", un'opportunità di sviluppo in senso federale dello Stato in un futuro a ciò più propizio, come nella prassi è infatti avvenuto"[1254].

Tra il 1945 e il 1955 furono avviate una serie di riforme particolarmente significative, tra cui l'atto di riordino della giurisdizione costituzionale ed amministrativa, la modifica dell'art. 23 B-VG sulla responsabilità dell'amministrazione e la riforma del distretto di

---

[1251] F. Palermo, *Germania ed Austria: modelli federali e bicamerali a confronto. Due ordinamenti in evoluzione tra cooperazione integrazione e ruolo delle seconde camere*, cit., p. 148-149.

[1252] P. Macchia, *Il sistema federale austriaco* in N. Olivetti, Rason, L. Pegoraro (a cura di), *Esperienze federali contemporanee*, CEDAM, 1996 , p. 14.

[1253] F.Palermo, *Germania ed Austria: modelli federali e bicamerali a confronto. Due ordinamenti in evoluzione tra cooperazione integrazione e ruolo delle seconde camere*, cit., p. 149.

[1254] *Ivi*, p. 150.

Vienna.

Nel maggio del 1955 venne stipulato il trattato di Vienna che, pur non sancendo la piena sovranità dello Stato, impose il ritiro delle truppe dal territorio austriaco, e , il 26 ottobre dello stesso anno, venne emanata la dichiarazione di neutralità, con successivo ingresso dell'Austria nell'ONU.

Nel periodo della cosiddetta "grande coalizione" tra socialdemocratici e popolari venne delineandosi sempre di più la natura federale della Seconda Repubblica.

Tuttavia, nonostante la formazione di una coalizione politica tra i due partiti più forti, durata dal 1948 al 1966[1255], molto spesso non vennero applicate alcune norme rilevanti della Costituzione, in particolare quelle riguardanti il ruolo politico del Parlamento che "restava il centro della vita costituzionale del sistema ma politicamente era diventato assolutamente secondario" [1256]. In particolare il *Bundesrat* perdeva ulteriormente le sue prerogative costituzionali e la sua capacità di condizionare le scelte legislative del *Nationalrat*.

A partire dagli anni '60 furono formulate nuove norme costituzionali che sancirono il riordino delle competenze tra *Bund* e *Länder* in materia di organizzazione comunale e in materia scolastica. In particolare il riconoscimento di molte funzioni proprie e delegate ai Comuni rappresentò un cambiamento significativo[1257], in quanto favorì l'equiparazione giuridica di tutti i Comuni. "Si diede così il via ad un lento ma inesorabile processo di risveglio del federalismo austriaco, dapprima politico (con la fine della prima grande coalizione nel 1966 e l'inizio dei programmi di incentivo dei *Länder*), poi anche giuridico, che conduce fino ai giorni nostri"[1258].

In seguito alla conferenza dei *Länder* del 1970, vennero avviate una serie di riforme costituzionali, riguardanti l'indipendenza dei mezzi di informazione (1974), l'eliminazione della pena di morte anche nei procedimenti speciali (1968), il riconoscimento dell'obiezione di coscienza (1974), tutti provvedimenti che culminarono nella riforma del 1974. La nuova legge costituzionale eliminò il punto 1 dell'art. 12 B-VG, trasferendo ai *Länder* la competenza normativa in materia di organizzazione amministrativa. "Fu inoltre stabilito un principio che potrebbe definirsi di "efficienza federalista", sempre in rapporto alla legislazione federale di principio, con la previsione del diritto di surrogazione del *Land* in caso di inerzia della Federazione"[1259].

La riforma costituzione del 1974 introdusse nuovi principi rilevanti ed innovativi: veniva stabilito il meccanismo dell'accordo di diritto pubblico tra la Federazione ed i *Länder* (art. 15a B-VG); veniva riconosciuta una soggettività internazionale ai *Länder* (art. 16 B-VG); si modificava l'art. 92 c. 2 B-VG che riduceva il diritto di opposizione del Governo federale contro le leggi provinciali e veniva rinforzato il ruolo del *Bundesrat*, riguardo in particolare l'approvazione delle leggi costituzionale (art. 44 c. 2 B-VG). Nel 1984 venne approvato un

[1255] Per un'analisi più approfondita C. ALTENSTETTER, Der Föderalismus in österreich unter besonderer Berücksichtigung der politischen Verhältnisse von 1945-1966, Heidelberg 1969.

[1256] F. Palermo, *Germania ed Austria: modelli federali e bicamerali a confronto. Due ordinamenti in evoluzione tra cooperazione integrazione e ruolo delle seconde camere*, cit., p. 152.

[1257] Emerge un aspetto significativo del federalismo austriaco, nel periodo della prima grande coalizione politica: il tentativo di conciliare uno stretto controllo centrale, voluto principalmente dal partito socialdemocratico e la volontà di riconoscere l'autonomia comunale, di ispirazione cristiano-sociale.

[1258] F. Palermo, *Germania ed Austria: modelli federali e bicamerali a confronto. Due ordinamenti in evoluzione tra cooperazione integrazione e ruolo delle seconde camere*, cit., p. 153.

[1259] *Ivi*, p. 154.

primo regolamento del *Bundesrat* al fine di favorire un suo rafforzamento e venne stabilito il potere di veto assoluto del Senato Federale su leggi che stabilivano trasferimenti di competenze alla Federazione.

Al fine di rinforzare la *Bundesstaalichkeit* austriaca nel 1987 venne inoltre istituito nell'ambito del Governo Federale il ministero per il federalismo e la riforma dell'amministrazione e, nel 1988, fu affermata la competenza dei *Länder* di concludere accordi internazionali con territori statali confinanti.

1.4 *L'adesione all'Unione Europea e i recenti sviluppi*[1260]

"Attualmente l'ordinamento costituzionale austriaco si trova in una fase decisiva del suo sviluppo, anche, e forse in particolar modo, per quanto riguarda l'evoluzione dei principi federale e bicamerale. La definizione di "Stato federale unitario" proposta da Konrad Hesse (in riferimento alla Germania ma *a fortiori* applicabile anche all'Austria) ha certamente un suo fondamento, ma la situazione sta rapidamente cambiando"[1261].

Negli ultimi anni sono state avanzate proposte di riforma volte a conferire maggiori poteri e maggiore indipendenza ai *Länder*. Si pensa di poter favorire il rafforzamento del ruolo dei Governi provinciali (*Landtage*) attraverso una nuova riforma del *Bundesrat*. In base all'art. 24 della Costituzione, infatti, il Consiglio federale costituisce l'organo della federazione in cui sono rappresentati i *Länder*. Se venisse eliminata la partecipazione dei Governi provinciali nell'ambito del Consiglio federale ciò dovrebbe intendersi "come una deviazione dal principio stesso di Stato federale, e dunque come revisione totale della Costituzione federale ex art. 44 comma 3° Cost."[1262].

Il rafforzamento della posizione economica dei *Länder* negli ultimi anni ha ampliato il loro peso politico, rendendoli soggetti economicamente rilevanti e aumentando i loro poteri impositivi. Il rapporto tra Federazione e *Länder* è incentrato oggi su un forte federalismo cooperativo, attuato attraverso organismi che permettono ai Governi provinciali di esprimere una posizione unitaria, tra cui rilevanti sono la Conferenza dei Capitani provinciali (*Landeshauptmännerkonferenz*) e l'Ufficio di collegamento dei *Länder* (*Verbindungsstelle der Bundesländer*).

Un altro importante principio che si è venuto a determinare negli ultimi anni è quello della cosiddetta "amministrazione economica" (*Privatwirtschaftsverwaltung*) in base alla quale il meccanismo della ripartizione delle competenze viene meno quando soggetti del potere pubblico agiscono attraverso strumenti di diritto privato. Ciò ha favorito da parte dei *Länder* l'avvio di una serie di riforme da un punto di vista politico, culturale e sociale, sviluppando un'autonoma politica provinciale.

Molti *Länder* hanno inoltre modificato le Costituzioni provinciali, introducendo norme innovative e rilevanti tra cui nuovi diritti sociali, innovative garanzie democratiche e meccanismi volti a favorire una più incisiva partecipazione dei cittadini alla vita sociale.

[1260] Per un'analisi più approfondita e dettagliata consultare il cap. 5.

[1261] F. Palermo, *Germania ed Austria: modelli federali e bicamerali a confronto. Due ordinamenti in evoluzione tra cooperazione integrazione e ruolo delle seconde camere*, cit., p. 156.

[1262] P. Macchia, *Il sistema federale austriaco* in N. Olivetti, Rason, L. Pegoraro (a cura di), *Esperienze federali contemporanee*, cit., p. 58.

In seguito all'entrata dell'Austria nell'Unione Europea[1263] sono state determinate una serie di modifiche significative nel rapporto tra Federazione e *Länder*.

La Costituzione austriaca prevede un meccanismo accentrato in ambito di politica estera. Sulla base dell'art. 10 c. 1 n. 2 B-VG, nonostante il riconoscimento a favore dei *Länder* di un potere di indirizzo e controllo, il monopolio della rappresentanza politica ed economica, nell'ambito delle relazioni internazionali, spetta allo Stato. A partire dal 1988 è stata riconosciuta la facoltà ai *Länder* di stipulare trattati internazionali con Stati confinanti o enti territoriali, con il consenso tuttavia del governo federale.

La Camera dei *Länder*, il *Bundesrat*, sulla base dell'art. 50 c. 3 B-VG, deve necessariamente coinvolgere gli enti territoriali nei trattati che disciplinano materie rientranti nella competenza dei *Länder*, il cui consenso è necessario.

Nello stesso tempo, con l'entrata nell'Unione Europea, si è determinata una perdita di competenze a livello provinciale, in particolare per quanto riguarda la pianificazione delle attività economiche, le strutture sanitarie, la tutela ambientale e la politica economica regionale.

I *Länder* hanno continuato nel corso degli anni a sollecitare una trasformazione del sistema federale austriaco attraverso una serie di programmi di incentivo, sottoposti alla Federazione, e attraverso un rafforzamento del ruolo del *Bundesrat*.

A partire dal 1992 è stata avanzata una proposta di riordino dello Stato federale ("accordo politico sul riordino dello Stato federale"), riguardante l'affermazione di una giurisdizione amministrativa provinciale e la trasformazione dell'amministrazione indiretta dei Governi provinciali in amministrazione autonoma.

"La cosiddetta "grande riforma del sistema federale", sollecitata dai Länder e promessa dalla Federazione non è tuttavia ancora stata realizzata e, nonostante l'attualità sull'agenda politica e l'improcrastinabilità segnata dalla dottrina, è probabile che per la sua definizione dovrà attendersi ancora qualche tempo"[1264].

In questa situazione il potere dei Governi provinciali (*Landtage*) di condizionare la politica statale risulta particolarmente difficile: da una parte il potere degli Stati membri è fortemente ridotto da interventi incisivi della Federazione nella loro sfera di competenza; dall'altro le leggi federali comportano per i *Länder* oneri finanziari crescenti. Nello stesso tempo bisogna sottolineare il ruolo del tutto marginale della Seconda Camera, che finisce per essere una riedizione della contrapposizione politica che viene a determinarsi nel *Nationalrat*.

"Da quanto precede risulta evidente la difficile situazione in cui si trova il Consiglio federale: da un lato stanno gli interessi e gli orientamenti dei partiti di maggioranza al Consiglio nazionale; dall'altro un atteggiamento di rassegnazione dei *Länder* rispetto alla possibilità di una significativa influenza, attraverso la Seconda Camera, sulla legislazione federale"[1265].

[1263] Per un approfondimento consultare B.K. FUNK, *Federalismo e democrazia nella Costituzione austriaca in una prospettiva europea, in:* G. ZAGREBELSKY (a cura di), *Il federalismo e la democrazia europea*, Roma 1994.

[1264] P. Penthaler, *La Costituzione federale austriaca*, p. 12 in: F. Palermo, *Codice di diritto costituzionale austriaco, costituzione federale, legge costituzionale finanziaria, legge fondamentale sui diritti dei cittadini*, Padova, 1998.

[1265] P. Macchia, *Il sistema federale austriaco* in N. Olivetti, Rason, L. Pegoraro (a cura di), *Esperienze federali contemporanee*, cit., p. 143.

Da ultimo, il 30 giugno 2003, è stato inaugurato il cosiddetto *Konvent* al fine di favorire una riforma della Costituzione federale. Tuttavia, l'attività del *Konvent* ha raggiunto un consenso unanime soltanto in determinati ambiti. Alcuni punti restano invece profondamente controversi, come quelli riguardanti la riforma del *Bundesrat*, la ripartizione delle competenze tra *Bund* e *Länder* o l'eliminazione del doppio binario nel procedimento amministrativo.

2) IL SISTEMA DELLE FONTI.

2.1 *La Legge Costituzionale federale: Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG)*[1266]

di Lorenza Forgione

La legge costituzionale austriaca, entrata in vigore il 1° ottobre 1920, sotto il nome di *Costituzione Kelseniana*, costituisce la legge fondamentale dello Stato e rappresenta una delle più vecchie carte costituzionali europee. È composta da 152 articoli e si ispira a principi di democrazia e rappresentatività.

In base all'art. 1 B-VG, l'Austria è una Repubblica democratica, il cui diritto emana dal popolo ("Österreich ist eine demokratische Republik. Ihr Recht geht vom Volk aus") e, sulla base dell'art. 2 B-VG, consiste in uno Stato federale formato da *Länder* autonomi ("Österreich ist ein Bundesstaat.").

Con la riforma del 1929 è stato rafforzato il ruolo del Presidente federale, che attualmente viene eletto direttamente dal popolo. "L'Austria è dunque formalmente una Repubblica "presidenzial-parlamentare"; presenta cioè una forma di governo a mezza via tra quella presidenziale e quella parlamentare"[1267].

Differente è il sistema vigente nei singoli *Länder*, dove esiste un sistema parlamentare puro: i componenti del governo provinciale e il Capitano provinciale sono eletti dall'Assemblea (artt. 101 e 105 B-VG). Riguardo il potere legislativo dei *Länder*, che è esercitato in tutte le materie non espressamente assegnate dal testo costituzionale alla Federazione, la *Bundes-Verfassungsgesetz* prevede un parlamento unicamerale (*Landtag).*

L'art. 44 c. 3 B-VG afferma che una revisione totale della Costituzione federale può essere determinata soltanto in seguito ad un referendum confermativo da parte della popolazione austriaca. In questo modo il legislatore ha voluto sostanzialmente limitare la possibilità di favorire non solo una modifica formale dell'intero testo costituzionale ma anche qualsiasi revisione delle cosiddette "norme base", ovvero dei principi cardine su cui si basa la *Bundes-Verfassungsgesetz*. Questi sono: il principio democratico (art. 1 B-VG), il principio dello Stato di diritto (art. 18 B-VG) e il principio federale (art. 2 B-VG).

Il principio democratico si basa sul presupposto che il potere derivi direttamente dal

[1266] Per un approfondimento: M. Stelzer, *The Constitution of the Republic of Austria. A contextual Analysis.* Oxford and Portland, Oregon 2011.

[1267] P. Penthaler, *La Costituzione federale austriaca*, p. 15 in: F. Palermo, *Codice di diritto costituzionale austriaco, costituzione federale, legge costituzionale finanziaria, legge fondamentale sui diritti dei cittadini*, Padova, 1998.

popolo (principio della sovranità popolare). Ciò si esplica attraverso il Parlamento, che rappresenta la massima espressione dello Stato di diritto, e attraverso le elezioni politiche, che sono il principale istituto di democrazia rappresentativa.

Sulla base dell'art. 99 B-VG "è stata riconosciuta l'esistenza, accanto a quello del popolo della Federazione (*Bundesvolk*), di un potere costituente dei popoli dei Länder (*Länder-völker*), cioè a dire che in Austria la sovranità è esercitata in modo ripartito tra Federazione e *Länder* fin dalla fonte, cioè dal popolo"[1268]. In base a questo principio i principali istituti di democrazia diretta, come il referendum o l'iniziativa popolare, sono maggiormente utilizzati e sviluppati a livello di *Länder*, piuttosto che a livello di Federazione.

Nell'ambito del potere esecutivo il principio democratico si esplica in maniera differente: a livello federale attraverso la doppia responsabilità del governo federale nei confronti di due organi eletti dal popolo, il *Nationalrat* e il Presidente federale; a livello provinciale attraverso l'elezione del governo provinciale e la sua responsabilità davanti all'Assemblea provinciale; a livello comunale attraverso l'elezione del Consiglio comunale, la responsabilità della Giunta e l'elezione del sindaco. Il principio democratico si esprime anche nella partecipazione diretta dei cittadini alla vita politica e nella cosiddetta *Selbstverwaltung*, auto amministrazione, nella quale rientrano le cooperative, i Comuni, le persone giuridiche di diritto pubblico.

Il principio dello Stato di diritto (art. 18) si basa sul presupposto della centralità della legge, del controllo e della esecuzione delle leggi da parte della Corte costituzionale e della Corte amministrativa e sulla tutela dei diritti fondamentali.

Nella Costituzione austriaca emerge una dicotomia tra gli elementi ispirati al federalismo e gli elementi fortemente centralistici. Il principio federale (art.2 B-VG) si esplica in una serie di meccanismi rilevanti: la ripartizione delle competenze legislative tra *Bund* e *Länder*, il cosiddetto federalismo cooperativo, la lealtà federale (o considerazione reciproca, *Berücksichtigungsprinzip*), la partecipazione dei *Länder* alla politica comunitaria, l'amministrazione federale indiretta, l'autonomia finanziaria e costituzionale dei singoli *Länder*, la partecipazione dei *Länder* alla legislazione attraverso il ruolo esercitato dal *Bundesrat* che li rappresenta e il principio della cosiddetta omogeneità federale, in base alla quale i *Länder* si trovano sullo stesso piano per quanto riguarda le competenze legislative e amministrative.

Nello stesso tempo permane un significativo centralismo del sistema federale austriaco, "basandosi da un lato sul lascito del sistema costituzionale della monarchia (prima del 1918), dall'altro sul cosiddetto "centralismo viennese", ossia sulla tendenza centripeta delle corporazioni, della burocrazia, della Giustizia (almeno delle magistrature superiori) ed anche di molta della dottrina costituzionale"[1269].

Il Parlamento austriaco, come stabilito dalla carta costituzionale (art. 24 ss. B-VG), è suddiviso in due Camere, che esercitano congiuntamente la funzione legislativa federale: il *Nationalrat* (Consiglio Nazionale) e il *Bundesrat* (Consiglio federale). Si tratta, nella realtà, di un sistema bicamerale fortemente disomogeneo, in quanto la maggior parte del potere legislativo viene esercitato dalla Prima Camera del Parlamento, il *Nationalrat*, nei confronti della quale il *Bundesrat* può far valere esclusivamente un potere di veto.

[1268] *Ivi*, P. 13.

[1269] P. Penthaler, *La Costituzione federale austriaca*, p. 18 in: F. Palermo, *Codice di diritto costituzionale austriaco, costituzione federale, legge costituzionale finanziaria, legge fondamentale sui diritti dei cittadini*, Padova, 1998.

I membri del *Nationalrat* e del *Bundesrat* costituiscono insieme l'Assemblea federale. La presidenza dell'Assemblea federale viene alternata tra il presidente del Consiglio federale e il presidente del Consiglio nazionale.

In base alla Costituzione austriaca i deputati del *Nationalrat*, eletti a suffragio universale, vengono considerati rappresentativi di tutto il popolo della Federazione, mentre i Consiglieri federali del *Bundesrat* sono considerati rappresentativi esclusivamente della popolazione dei singoli *Länder*.

Il *Nationalrat* dura in carica quattro anni a partire dalla sua prima riunione. Elegge tra i suoi componenti il primo, il secondo e il terzo presidente. L'art. 29 B-VG stabilisce che il Presidente federale possa sciogliere il *Nationalrat*, ma una sola volta e per lo stesso motivo.

Il *Bundesrat* rappresenta l'organo della Federazione in cui sono rappresentati i *Länder*. La disciplina costituzionale della Seconda Camera si trova negli artt. 34-37 B-VG.

L'art. 34 B-VG stabilisce che ogni regione è rappresentata nel Consiglio federale in base al numero dei propri abitanti. Il numero dei delegati da inviare nel *Bundesrat* viene stabilito dal Presidente federale, dopo ogni censimento federale. La regione con il maggior numero di abitanti invia al Consiglio federale dodici rappresentanti, mentre la regione con il minor numero di abitanti ne invia almeno tre, che rappresenta il numero minino di delegati da inviare riconosciuto a ciascun *Länder.*

I membri del Consiglio federale e i loro supplenti vengono eletti dalle diete regionali (*Landtage*) per un periodo di tempo corrispondente alla durata della legislatura dei medesimi. "Per la Seconda Camera vale, pertanto, il principio del rinnovo parziale: l'organo deve continuare a sussistere senza interruzione alcuna"[1270], al contrario del Consiglio nazionale dove è previsto il rinnovo totale.

I membri del Consiglio federale non devono appartenere necessariamente alla dieta regionale (art. 35comma 2 B-VG), ma devono soltanto avere le facoltà per essere eletti dal *Landtag*. "Gli eletti al *Bundesrat*, al pari dei deputati del Consiglio nazionale, nell'esercizio delle loro funzioni non sono vincolati alle direttive del *Landtag* di provenienza, diversamente da quanto accade, ad esempio, nella Repubblica federale tedesca dove il *Bundesrat* si compone dei rappresentanti del Governo dei singoli *Länder*, soggetti alle indicazioni di quest'ultimo"[1271].

Gli art. 34 e 35 della Costituzione possono essere modificati soltanto se i rappresentanti di quattro regioni hanno votato a favore della variazione proposta.

Il Consiglio federale, sia per quanto riguarda la distribuzione territoriale dei seggi, sia per la composizione politica, presenta caratteristiche simili a quelle del Consiglio Nazionale. Ciò fa sì che nel corso delle votazioni nel Consiglio federale ciò che ha influenza sia l'appartenenza al gruppo politico piuttosto che l'appartenenza territoriale al *Land*. "Questo determina, dal momento che i gruppi parlamentari seguono, insieme a quelli corrispondenti del Consiglio nazionale, delle comuni direttive, che il Consiglio federale risulti, nella realtà, un organo che obbedisce alle logiche nazionali degli schieramenti politici e non tanto un organo espressione delle dinamiche interne ai diversi *Länder*"[1272]. Ciò fa sì che il Consiglio

[1270] P. Macchia, *Il Bundestrat austriaco. Genesi e vicende della Seconda Camera di un federalismo debole*, cit., p. 59.

[1271] *Ivi*, p. 60.

[1272] P. Macchia, *Il Bundestrat austriaco. Genesi e vicende della Seconda Camera di un federalismo debole*, cit., p. 60.

federale molto spesso venga definito come "Consiglio federale dei partiti"[1273], dal momento che le forze politiche rivestono un ruolo rilevante nella sua formazione.

I *Länder* si alternano alla presidenza del *Bundesrat* (art. 36 comma 1° B-VG) semestralmente e in ordine alfabetico. Il Presidente è il primo eletto fra i rappresentanti della regione chiamata alla presidenza.

Le deliberazioni nel Consiglio federale richiedono la presenza di almeno un terzo dei suoi membri e la maggioranza assoluta dei votanti (art. 37 comma 1° B-VG).

"L'attività della Seconda Camera può essere considerata sotto tre profili differenti (al pari dell'attività del Consiglio nazionale): una compartecipazione all'attività legislativa della Federazione; un'attività di intervento nell'esecuzione ed un'attività di controllo/indirizzo sullo stesso potere esecutivo"[1274].

La funzione di compartecipazione del *Bundesrat* all'attività legislativa della Federazione viene esercitata attraverso l'iniziativa legislativa (art.41 B-VG), la facoltà di sollevare opposizioni motivate su delibere di legge del *Nationalrat* (art. 42 comma 2° B-VG) e tramite l'approvazione del Consiglio federale su importanti disposizioni legislative, come le leggi costituzionali o le disposizioni che limitano i poteri dei *Länder*, la richiesta di referendum popolare per la revisione della Costituzione, l'attuazione di leggi federali e l'approvazione del Regolamento interno del *Bundesrat*.

L'attività esecutiva del Consiglio federale si esplica nell'approvazione dei trattati internazionali che riguardano materie di competenza dei *Länder* (art. 50 comma 1° e 3° B-VG), nel consenso che deve essere dato dal Consiglio per lo scioglimento di un *Landtag*[1275] e nella nomina dei componenti del Tribunale costituzionale federale.

Un'altra facoltà riconosciuta al *Bundesrat*, congiuntamente con il *Nationalrat*, sono gli strumenti ispettivi che possono essere utilizzati nei confronti del governo federale (il controllo politico; il diritto di interpellanza classico (*klassische Interpellationsrech*); l'ora di interrogazione (*Fragestunde*); il diritto di risoluzione (*Resolutionsrecht)*; le Commissioni d'inchiesta).

Il funzionamento e la composizione della Seconda Camera è influenzato da "due principi contrapposti: da un lato il principio dell'uguaglianza degli Stati membri, il c.d. principio aritmetico o federalistico; dall'altro il c. d. principio geometrico o democratico che si fonda sul dato quantitativo costituito dalla differente entità della popolazione dei singoli *Länder*"[1276].

In base al titolo II della Costituzione e in base al principio della cooperazione, la funzione legislativa federale è esercitata unitamente dal *Nationalrat* e dal *Bundesrat*. Di conseguenza ogni delibera legislativa del *Nationalrat* deve essere portata a conoscenza del Consiglio federale. Il *Bundesrat* può entro otto giorni sollevare un'opposizione nei confronti della proposta legislativa, tuttavia, si tratta di un potere fortemente limitato dal momento

[1273] H. Schambeck, *Der Bundesrat de Republik Österrech*, in *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, Nuova serie, vol. 26/1977, p. 223.

[1274] P. Macchia, Il *Bundestrat austriaco. Genesi e vicende della Seconda Camera di un federalismo debole*, cit., p. 68.

[1275] Le diete regionali austriache (Lantage) originano dalle Assemblee delle Corporazioni dei *Länder* asburgici, sorte a partire dal XV secolo.

[1276] P. Macchia, Il *Bundestrat austriaco. Genesi e vicende della Seconda Camera di un federalismo debole*, cit., p. 86.

che, se il *Nationalrat* riapprova il testo legislativo originario, in presenza di almeno la metà dei componenti, questo viene promulgato e approvato.

Nell'ambito dell'art. 24 B-VG, che sancisce il principio della cooperazione legislativa tra *Nationalrat* e *Bundesrat*, non si afferma esplicitamente che il Consiglio federale costituisca la Camera dei *Länder*, né che rappresenti i governi territoriali nel loro complesso.

In tempi recenti si è affermata in dottrina, nell'ambito dell'*Österreich-Konvent* del giugno 2003, la convinzione che sia necessaria una modifica della Costituzione, specie per quanto riguarda le disposizioni attinenti il ruolo del *Bundesrat*. E' stata avanzata la proposta di favorire un intervento parallelo, nel procedimento legislativo, delle due Camere del Parlamento, e, quindi, di coinvolgere il *Bundesrat* nella fase antecedente a quella attuale e, inoltre, si è affermata l'inidoneità del meccanismo del veto sospensivo da parte del Consiglio federale, in quanto rappresenta in sostanza un semplice potere residuale.

2.2 *Geschäftsordnung des Bundesrates e le altre fonti*

di *Arianna Ferone*

Il diritto austriaco è innanzitutto un diritto codificato. Il diritto consuetudinario ha infatti una valenza assai limitata e il diritto giurisprudenziale, nonostante offra validi orientamenti per l'interpretazione e applicazione del diritto, non è riconosciuto come fonte. Hans Kelsen delineò una gerarchia delle fonti (*Stufenbau der Rechtsordnung*), con al vertice la legge costituzionale, che indica la finalità della legge ordinaria; il contenuto delle leggi ordinarie, a sua volta, può essere specificato dalla normativa amministrativa, e infine applicato al caso individuale con decisioni amministrative o giudiziarie. Come conseguenza dell'adesione dell'Austria all'Unione Europea nel 1995, a questo sistema delle fonti si aggiunge anche il diritto comunitario. Secondo il principio enunciato dalla Corte di Giustizia europea, il diritto comunitario è fonte sovraordinata anche al diritto costituzionale interno[1277], ma l'Austria non riconosce tale prevalenza sui principi fondamentali dell'ordinamento (*Grundprinzipien*). Tutte le corti austriache e le autorità amministrative, nel caso di conflitto di una norma interna con la normativa comunitaria, devono disapplicare (e non abrogare o dichiarare nulla) la norma interna, applicando al caso concreto la norma comunitaria[1278]. Oltre che nella Costituzione federale (vedi *supra* §2.1), le fonti del diritto costituzionale austriaco sono da identificare anche nelle numerose leggi di rango costituzionale che la Repubblica ha approvato nel tempo. Si distinguono norme formalmente costituzionali, approvate con un quorum costitutivo della metà dei componenti del Consiglio nazionale e a maggioranza qualificata dei due terzi dei voti espressi (quorum deliberativo)[1279], e norme materialmente costituzionali, che si qualificano come tali per il loro contenuto e che sono leggi di attuazione della Costituzione, per l'approvazione delle quali è richiesta la presenza di almeno un terzo dei membri del Consiglio nazionale e la maggioranza assoluta dei voti espressi[1280]. Il diritto costituzionale dei *Länder*, che richiede per l'approvazione la presenza

[1277] Sentenza Costa c. ENEL, 1964.
[1278] Sentenza Simmenthal II, 1978 H .HAUSMANINGER, *The Austrian legal system*, Manz, Vienna, 1998, pp. 20-22.
[1279] Art. 44 c.1° B-VG.
[1280] Art. 31 B-VG.

della metà dei componenti del rispettivo *Landtag* e la maggioranza dei due terzi dei voti, è gerarchicamente subordinato al diritto costituzionale federale, con il quale non deve essere in contrasto. In linea di principio, tale gerarchia non esiste tra norme ordinarie federali e norme ordinarie dei *Länder*. La gerarchia delle fonti del diritto austriaco è dunque la seguente: principi fondamentali dell'ordinamento (*Grundprinzipien*); diritto comunitario primario (trattati istitutivi e successivi) e secondario (regolamenti e direttive); le norme costituzionali federali; le norme costituzionali dei *Länder*; le leggi ordinarie federali; le leggi ordinarie dei *Länder*; i regolamenti e le decisioni. Hanno poi una particolare rilevanza le norme fondanti (c.d. *Baugesetze*) ossia le norme di revisione costituzionale, considerate di rango superiore rispetto alle altre norme costituzionali. Le suddette norme fungono da parametro di costituzionalità per la Corte Costituzionale sia quando giudica delle altre norme costituzionali, se approvate senza la procedura aggravata, sia come criterio interpretativo delle leggi ordinarie[1281]. La Corte Costituzionale austriaca ha il compito specifico di presidiare una gerarchia delle fonti che prevede il predominio della norma costituzionale sulla legge ordinaria e di quest'ultima sul regolamento, e tutela il riparto di competenze fra Stato e *Länder*. Il controllo di legittimità costituzionale delle leggi, disciplinato dall'art. 140 B-VG, può avere ad oggetto non solo leggi federali o provinciali ordinarie[1282] ma anche norme di rango costituzionale contenute o in leggi costituzionali o in leggi di revisione della Costituzione, oltre alle norme di rango costituzionale dei *Länder* per i profili di compatibilità con la Costituzione federale. Il controllo sulle leggi costituzionali o di revisione costituzionale è un controllo di tipo procedurale: la Corte verifica che siano state adottate con procedura aggravata, nel rispetto dei *Grundprinzipien*[1283]. Inoltre, la stessa ha il potere di giudicare della conformità alla legge dei regolamenti: sono legittimati a sollevare la questione di legittimità costituzionale tutti i giudici, oltre coloro che sono legittimati a sollevare la questione di costituzionalità delle leggi, i Comuni, l'Avvocatura dello Stato, il Ministero federale delle Finanze. Nel caso in cui si dichiari incostituzionale una legge o un regolamento ne consegue l'annullamento della norma stessa, con effetti *ex nunc* ed efficacia *erga omnes*. La Corte, al fine di evitare una lacuna normativa, può disporre che gli effetti della pronuncia siano dilazionati nel tempo (per la legge diciotto mesi, per i regolamenti sei mesi), può fissare la retroattività della stessa e la norma dichiarata incostituzionale non può essere applicata nel giudizio *a quo*[1284].

[1281] Art. 44 c.3° B-VG L. LAI, *Austria,* in R. DICKMANN- A. RINELLA (a cura di), *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, Carocci, Roma,2011, pp 98-99.

[1282] Soggetti ammessi a sollevare la questione di legittimità costituzionale delle leggi federali o delle leggi dei *Länder* sono: la Corte amministrativa e Corte suprema; i giudici di seconda istanza; un terzo dei membri del *Nationalrat*; i Senati amministrativi indipendenti; un terzo dei membri dei *Lantage* (per le leggi dei Lander, quando la Costituzione del singolo Land lo preveda); il Governo federale nei confronti delle leggi federali; il Governo dei Lander nei confronti delle leggi federali.

[1283] La Costituzione prevede anche leggi di revisione costituzionale che modifichino i *Grundprinzipien*, purchè sia adottata la procedura aggravata prevista per le leggi di revisione totale della costituzione stessa che si sostanzia principalmente nella necessità di ricorrere al referendum popolare (art. 44 c.3° B-VG). Il controllo sulla legittimità costituzionale delle leggi può essere astratto o concreto: nel primo caso, è sollevato d'ufficio dalla Corte, indipendentemente dal caso singolo, secondo una procedura di autorimessione in sede di controllo di legittimità dei regolamenti o di ricorsi individuali contro provvedimenti amministrativi lesivi di diritti costituzionalmente garantiti. Il controllo concreto di costituzionalità si verifica nel caso di ricorso per via incidentale alla Corte, su iniziativa del singolo giudice, e presuppone il rilievo della norma nel caso individuale, oppure nel caso di ricorso diretto individuale.

[1284] L. LAI, *Austria,*cit, pp. 111-114.

Per quanto concerne la normativa relativa al Consiglio federale, norme organizzative e procedurali sono contenute nel Regolamento interno del Consiglio federale (*Geschäftsordunung des Bundesrates*). Ai sensi dell'art. 37 c.2°- 3° B-VG, il Consiglio federale adotta il regolamento interno con propria delibera che può essere adottata solo in presenza della metà dei membri e con una maggioranza dei due terzi dei voti espressi. Nel regolamento, oltre le disposizioni relative l'organizzazione e il funzionamento interno, possono essere contenute anche disposizioni che esulino dall'ambito interno del *Bundesrat* qualora ciò sia necessario per la disciplina dei lavori interni. Il regolamento ha valore di legge federale ed è pubblicato in Gazzetta Ufficiale a cura del Cancelliere federale e, di fatto, non è né una legge ordinaria, né una legge federale costituzionale in quanto, in quest'ultimo caso, la sua approvazione coinvolgerebbe anche il Consiglio nazionale e il Presidente federale, ma è la Costituzione che gli riconosce valore di legge federale ordinaria; da ciò consegue che il regolamento può essere abrogato dalla Corte Costituzionale come qualsiasi altra legge ordinaria[1285]. Il riconoscimento del valore di legge ordinaria al regolamento interno è conseguenza del valore centrale attribuito al principio di legalità: secondo Hans Kelsen, il diritto parlamentare deve assumere la forma di legge o di norma emanata sulla base di una delegazione legislativa. Per il regolamento del *Bundesrat*, adottato con semplice delibera, questo principio di legalità trova riconoscimento nella parte in cui la Costituzione dispone che il regolamento ha efficacia di legge federale, che è soggetto a pubblicazione, e nella possibilità che il regolamento contenga disposizioni non limitate all'ambito interno del Consiglio federale, quando ciò sia necessario per le sue funzioni[1286]. Anche i *Landtage* adottano regolamenti parlamentari autonomi, allo scopo di sottrarli al controllo del Governo cui sono soggette, invece, le delibere legislative.

Il controllo di costituzionalità avente ad oggetto i regolamenti parlamentari si pone in modo diverso a seconda della forma che essi assumono. Quelli adottati con legge, come quello del *Nationalrat*, di alcuni *Landtage* e del *Bundesra*t a cui si riconosce valore di legge, sono da ritenersi sindacabili dalla Corte Costituzionale federale nelle forme e nei modi previsti dalla legge. Per quanto riguarda quelli adottati con semplice delibera, prevale la tesi per cui la Corte possa giudicarli nel solo caso in cui questi rilevino indirettamente nei giudizi di sua competenza, al fine di dichiararne la nullità assoluta[1287]. Un caso di sindacato diretto ha riguardato il regolamento di un *Landtag*, sottoposto alla Corte costituzionale su

[1285] Il regolamento interno, pubblicato in Gazzetta ufficiale (*Bundesgesetzblatt*) BGBI n. 361/1988, da ultimo modificato nel 2011 (BGBI n. 141/2011), si compone di sette sezioni. La sezione I, rubricata "Disposizioni Generali riguardanti i Membri del Consiglio Federale"; la sezione II, rubricata "Disposizioni Generali riguardanti gli Organi, i Gruppi e l'Amministrazione del Consiglio federale". La sezione III, "Disposizioni generali riguardanti il Consiglio Federale". La sezione IV, "Sedute delle Commissioni". La sezione V, rubricata "Sedute del Consiglio federale", che disciplina nel dettaglio i lavori dell'Assemblea. La sezione VI è dedicata alle audizioni parlamentari. La sezione VII attiene all'ordine nella Camera e, infine, la sezione VIII contenete disposizioni finali. A. GAMPER, *The Austrian Bundesrat* in J. LUTHER- P.PASSAGLIA- R. TARCHI, *A world of second chambers: handbook for constitutional studies on bicameralism*, Giuffrè, Milano, 2006, pp 787-788.

[1286] Il *Nationalrat* ha adottato un sistema dualistico fino al 1961: si prevedeva la coesistenza di una legge e di un regolamento autonomo che, con la novella costituzionale, è stato abolito. Attualmente, infatti, il Consiglio nazionale approva il suo regolamento con legge ordinaria, che richiede la presenza di almeno la metà dei componenti e i 2/3 dei voti, come per le leggi costituzionali, ma è sottratta al consenso dell'altra Camera (art. 44 c.1°B-VG).

[1287] Gli artt. 139 e 140 B-VG, prevedono il controllo dei giudice costituzionale sulle leggi e sui regolamenti dell'autorità amministrativa; i regolamenti parlamentari autonomi non rientrano neppure tra gli atti oggetto dei conflitti di competenza di cui all'art 138 B-VG.

ricorso del Governo. Nel caso di specie, il Governo impugnava la disposizione regolamentare diretta ad escludere il Presidente dell'Assemblea dal voto, salvo il caso di elezioni. La Corte costituzionale si è ritenuta incompetente ad annullare tale disposizione, trattandosi di norma del regolamento autonomo dell'Assemblea provinciale, adottato con semplice delibera e avente efficacia esclusivamente interna all'organo; inoltre, non essendo annoverato tra gli atti sindacabili ai sensi degli artt. 139 e 140 B-VG, tale disposizione è annullabile solo dal *Landtag* che l'ha adottata. La Corte, tuttavia, ha dichiarato la norma in questione illegittima non per il contenuto, ma perchè la Costituzione riserva alle leggi costituzionali dei *Länder*, e non a quelle ordinarie come i regolamenti parlamentari, la disciplina delle condizioni necessarie all'approvazione delle leggi[1288]. In questo modo, ogni vizio del regolamento viene ricondotto ad una incompetenza, simile alla carenza di potere del diritto amministrativo italiano, che priva l'atto della sua efficacia. Per questo motivo, a seguito della revisione costituzionale, si riconosce in Costituzione il valore di legge federale del regolamento interno del *Bundesrat*, al quale è attribuito efficacia esterna. I regolamenti autonomi dei *Landtage*, anche se dotati di sola efficacia interna, sono presi in considerazione dalla Corte costituzionale nei giudizi concernenti gli atti delle Assemblee provinciali e, in particolare, il procedimento di formazione della legge. In questo modo la Corte coglie l'occasione per esercitare quel controllo sui regolamenti autonomi che è escluso in via diretta; la dottrina, infatti, è ferma nel riconoscere come parametro del giudizio di legittimità costituzionale delle leggi federali e provinciali le sole leggi formalmente costituzionali e, di recente, riconosce come parametro anche le norme regolamentari adottate in forma di legge, sulla base della loro natura materialmente costituzionale o del rinvio contenuto nella Costituzione[1289].

Ci sono, inoltre, una serie di leggi federali ordinarie che hanno ad oggetto, diretto o indiretto, la disciplina del Consiglio federale. La Legge Federale sui conflitti di interesse delle più alte cariche e degli altri pubblici ufficiali, comunemente indicata come "Legge sull'Incompatibilità"del 1983, la quale disciplina le incompatibilità riguardati i membri delle Diete provinciali, del Consiglio nazionale, soggetti che rivestono incarichi a livello nazionale o locale e anche dei Consiglieri federali. Disposizioni, queste, che si aggiungono a quanto previsto dalla Costituzione federale[1290]. La legge della Corte costituzionale federale del 1953 (*Verfassungsgerichtshofgesetz*), contiene diverse disposizioni concernenti il *Bundesrat*: la Corte, infatti, è competente per la dichiarazione di decadenza dal mandato dei Consiglieri federali così come è competente in caso di impugnazione del procedimento elettorale. Per quanto attiene alla trasparenza dei lavori parlamentari e agli obblighi d'informazione, anche per il Consiglio federale oltre che per quello nazionale, sono disciplinati dalla Legge Federale sulle regole di informazione del consiglio nazionale e del consiglio federale, del 2014[1291] e dalla Legge Federale sull'informazione in materia europea[1292]. Infine, citiamo la Legge Costituzionale federale concernente la limitazione delle retribuzioni dei titolari di cariche pubbliche, del 1997 modificata nel 2014[1293]; la Legge sui finanziamenti dei Gruppi

[1288] Sentenza 13 ottobre 1970, n. 6277.
[1289] M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1990. pp 83-93.
[1290] *Unverreinbarkeitsgesetz 1983*, pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 330/1983, è stata emendata nel 2013.
[1291] Pubblicato in Gazzetta Ufficiale, n. 102/2014.
[1292] Pubblicato in Gazzetta Ufficiale, n. 113/2011.
[1293] Pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 46/2014.

parlamentari, del 1985; la Legge Federale concernente l'impiego di assistenti parlamentari; Regole e Normative riguardanti gli edifici del Parlamento, del 2006.

3. COMPOSIZIONE ED ORGANIZZAZIONE DEL CONSIGLIO FEDERALE

di *Arianna Ferone*

3.1 Modalità di elezione e composizione politica

Il Consiglio federale (*Bundesrat*) è un organo di rappresentanza degli interessi dei *Länder* che formano lo Stato federale austriaco, che sono, in ordine di ampiezza della popolazione: Bassa Austria, Vienna, Alta Austria, Stiria, Tirolo, Carinzia, Salisburgo, Voralberg, Burgenland. Il sistema elettorale per il *Bundesrat* è disciplinato dalla Costituzione e dalla legge del 1° gennaio 1990, emendata il 28 febbraio dello stesso anno. I componenti del *Bundesrat* sono nominati dalle Diete di ciascun *Land* in numero proporzionato alla relativa popolazione. Il *Länd* maggiormente popoloso invia 12 consiglieri, per gli altri vale il rapporto con l'entità della popolazione, calcolando come interi i resti superiori alla metà, tenendo conto del limite minimo di tre seggi per ogni *Land*. Il numero effettivo dei rappresentanti per ciascun *Länd* viene stabilito con decreto del Presidente federale dopo ogni censimento generale effettuato con cadenza decennale[1294]. Per questo motivo il numero di membri del Consiglio federale non è fissato dalla Costituzione o dalla legge, ma è variabile[1295]. Il totale dei componenti è attualmente pari a 61, e il numero dei seggi è distribuito per territorio nel seguente modo:

Austria Inferiore	12
Vienna	11
Austria Superiore	10
Stiria	9
Tirolo	5
Carinzia	4
Salisburgo	4
Voralberg	3
Burgenland	3

Possono essere eletti alla Camera federale coloro che posseggono i requisiti dell'elettorato passivo per la partecipazione alle Diete provinciali, anche se non devono necessariamente appartenervi[1296]. Da un’analisi comparativa dei sistemi federali emerge che i membri

[1294] Art. 34 c.1°-3° B-VG. M. BRACCO, *Austria* in *Le camere alte: aspetti del bicameralismo nei paesi dell'Unione europea e negli Stati Uniti d'America*, Roma, 1997, p. 31.

[1295] SERVIZIO STUDI SENATO DELLA REPUBBLICA - UFFICIO RICERCHE SULLA LEGISLAZIONE COMPARATA E PER LE RELAZIONI CON IL C.E.R.D.P, *Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti*, Roma, 2013, pp. 21-23.

[1296] Per quanto attiene l'elettorato passivo a livello nazionale si richiede il compimento del 21° anno d'età, la

della seconda camera possono essere eletti direttamente dai cittadini (elezione diretta) oppure eletti e delegati dal parlamento o governo dello stato membro (elezione indiretta)[1297], oppure con un sistema misto. L'elezione indiretta caratterizza quei paesi nei quali la Camera alta si presenta come espressione delle realtà locali, e a questo si accompagna un bicameralismo imperfetto, che vede riservare alla Camera bassa sia l'instaurazione del rapporto fiduciario con il Governo che la prevalenza nel procedimento di formazione delle leggi[1298]. In Austria, ordinamento caratterizzato da un bicameralismo differenziato, ai sensi dell'art.35 c.1°B-VG, i componenti del Consiglio federale sono eletti dalle Diete provinciali, per la durata delle rispettive legislature, secondo il criterio proporzionale (da intendersi in proporzione alla distribuzione dei partiti politici in ciascuna Dieta). Almeno un mandato deve essere attribuito al secondo partito per numero di seggi della Dieta provinciale o, qualora più partiti abbiano lo stesso numero di seggi, per numero di voti alle ultime elezioni provinciali. In caso di parità di voti si decide a sorte. Adottando il metodo d'Hondt si ha una gradualità nel conferimento dei mandati; il primo eletto nel *Land* chiamato alla presidenza del *Bundesrat* ne diventa *ex lege* il presidente. L'ordine successivo dei Consiglieri federali eletti nel *Land* acquista rilievo nel caso in cui, a seguito di censimento, si verifichi una riduzione del numero totale dei mandati, risultando così esclusi gli ultimi della lista[1299]. Per ciascun componente del *Bundesrat* ogni Dieta è tenuta ad eleggere un membro supplente poichè, in caso di cessazione del mandato, subentra al Consigliere uscente il membro supplente[1300], e ciò accade nei seguenti casi: per morte del consigliere; rinuncia da parte del titolare del mandato; riconoscimento della perdita del mandato da parte della Corte costituzionale federale, l'impugnazione del risultato delle elezioni per illegittimità nella procedura elettorale. È opportuno precisare che il procedimento elettorale può essere impugnato solo dai Gruppi parlamentari presenti nel *Landtag* di provenienza, nel termine di quattro settimane dalla sua conclusione[1301]. La Costituzione del *Land* Tirolo, all'art 43 rubricato "Elezione dei membri del Consiglio federale e dei loro sostituti", disciplina nel dettaglio, e allo stesso modo del dettato costituzionale, l'elezione dei Consiglieri federali. La nuova Assemblea del *Land* deve eleggere nella prima seduta i membri del *Land* Tirolo destinati al Consiglio federale ed i loro sostituti, per la durata della legislatura, con il sistema proporzionale. È da stabilire anche quale membro è destinato ad un determinato posto. Almeno un membro deve appartenere al secondo partito più forte, individuato ai sensi dell'art 45 c.3°[1302]. La disciplina di dettaglio sull'elezione dei membri del Consiglio federale e dei loro sostituti viene stabilita con regolamento interno dell'Assemblea. I

---

cittadinanza autriaca, l'eleggibilità alla Dieta provinciale e la residenza nel *Land* di provenienza (fonte: *www.ipu.org*).

[1297] A.GAMPER, *The Austrian Bundesrat*, cit, p. 788.

[1298] SERVIZIO STUDI SENATO DELLA REPUBBLICA- UFFICIO RICERCHE SULLA LEGISLAZIONE COMPARATA E PER LE RELAZIONI CON IL C.E.R.D.P, cit, pp170-171.

[1299] Secondo il metodo d'Hondt, che risulta essere il più applicato nei sistemi proporzionali con scrutinio di lista, si divide il totale dei voti di ogni lista per 1,2,3,4,5... fino al numero di seggi da assegnare al collegio, e si assegnano i seggi disponibili in base ai risultati in ordine decrescente. Per un esame dettagliato dei sistemi elettorali proporzionali si rinvia a: A. LIJPHART, *Le democrazie contemporanee*, Il Mulino, Bologna, 2014.

[1300] Art. 34 c.2° B-VG.

[1301] Il procedimento è disciplinato dal par. 67 al par. 71A VfGG. La Corte costituzionale federale comprende tra le proprie competenze quella di decidere sulla legittimità dell'elezione di un componente del Consiglio federale *ex* art. 141 c.1° l.a) B-VG P. MACCHIA,*Il* Bundesrat *austriaco*, cit, pp. 88-91.

[1302] L'art. 45 c.3° fa riferimento a chi ha ottenuto il maggior numero di voti nelle elezioni del *Landtag*.

membri del *Land* Tirolo destinati al Consiglio federale e i loro sostituti devono essere eleggibili per l'Assemblea, ma non occorre che vi appartengano. Essi rimangono in carica fino al momento in cui la nuova Dieta elegge i membri del *Land* Tirolo destinati al Consiglio federale[1303].

Per quanto attiene la composizione politica, nella seconda camera i *Länder* vengono rappresentati in proporzione alla distribuzione dei partiti politici in ciascuna Dieta provinciale. La variazione dei rapporti di forza tra i gruppi, dunque, si ripercuote sulla distribuzione politica dei seggi nel *Bundesrat*[1304]. Attualmente il Consiglio federale è presieduto da Sonja Znazl, esponente del partito popolare austriaco dell'Austria Inferiore (SPÖ), ed è politicamente così composto[1305]:

ÖVP seggi	25
SPÖ seggi	22
FPÖ seggi	9
Grüne	4
Stronach	1

La vita politica austriaca, a partire dal secondo dopoguerra, si è articolata su due grandi partiti: il partito popolare austriaco (ÖVP) e il partito socialdemocratico austriaco (SPÖ). Altri partiti politici di rilievo sono attualmente il partito liberale austriaco (FPÖ), che discende dal Gruppo degli indipendenti che entrò al *Nationalrat* per la prima volta nel 1949; il partito comunista austriaco (KPÖ), oggi non più presente al Consiglio nazionale; i Verdi (Grüne), presenti alla Prima camera dal 1986. Nel periodo della *große Koalitionen* (c.d. Grande coalizione) tra l'ÖVP e l'SPÖ, dalla V alla X legislatura del Consiglio nazionale (dicembre 1945-marzo 1966), il Governo disponeva della maggioranza dei due terzi sia al *Nationalrat* che al *Bundesrat*. Venuta meno la "Grande coalizione" nel 1966, il Governo ha perso la maggioranza al *Bundesrat*, ottenuta nuovamente nel dicembre del 1987, in occasione di una Grande coalizione tra l'ÖVP e l'SPÖ. Per quanto attiene il *Nationalrat,* eletto a suffragio diretto ogni 5 anni, è attualmente così composto[1306]:

SPÖ	52
ÖVP	47
FPÖ	40
Grüne	24

[1303] Art. 43 c.1°-3° Costituzione del *Land* Tirolo. Si è fatto riferimento alla sola Costituzione del *Land* Tirolo a titolo d'esempio. Disposizioni analoghe sono presenti nelle costituzioni degli altri *Länder* o le stesse rinviano a leggi ordinarie provinciali.

[1304] P. MACCHIA,*Il* Bundesrat *austriaco*, cit, pp 88-91.

[1305] Fonte: *www.parlament.gv.at*.

[1306] Per la composizione, fonte: www.parlament.gv.at Presidente del Consiglio Nazionale è Doris Bures, del partito socialdemocratico (SPÖ) di Vienna. Lo stesso partito è attualmente al Governo: Presidente federale è Heinz Fischer (SPÖ).www.austria.gv.at.

Team Stronach	11
Neos	9

Come si può notare, il partito di maggioranza al *Nationalrat* è il partito socialdemocratico, mentre al Bundesrat la maggioranza è detenuta dal partito popolare[1307].

In Austria la composizione della seconda Camera è regolata dal principio geometrico (o proporzionale) temperato dal metodo aritmetico (o paritetico)[1308]. Il principio geometrico assegna i seggi ai singoli *Länder* in proporzione all'entità della popolazione e quindi il *Land* con il maggior numero di abitanti partecipa con 12 rappresentanti, mentre gli altri *Länder* partecipano con un numero inferiore di membri, sempre in rapporto alla popolazione. Il criterio aritmetico trova applicazione nella garanzia della rappresentanza minima di almeno tre membri per ogni *Land* (art.34 c.2° B-VG) e nell'alternanza semestrale dei *Länder*, in ordine alfabetico, alla presidenza del *Bundesrat*[1309].

Il legame del Bundesrat con i *Landtage* è, dunque, elettivo (i membri sono eletti dai Parlamenti regionali), personale (condizione per l'elettorato passivo al Consiglio federale è l'eleggibilità alla Diete provinciali, mentre non è necessario appartenervi), politico (al secondo partito della Dieta provinciale per numero di seggi deve essere garantito almeno un mandato al *Bundesrat*). La rappresentanza dei *Länder* nel Consiglio federale è dunque di tipo parlamentare e partitico, per cui l'aggregazione nel *Bundesrat* avviene lungo linee politiche nazionali e non per provenienza territoriale[1310]. Infatti, gli eletti al Consiglio federale non sono vincolati alle direttive delle diete provinciali di provenienza. La dottrina,

[1307] Il Consiglio Nazionale, ai sensi dell'art.26 B-VG, è eletto a suffragio diretto ogni 5 anni con un sistema elettorale proporzionale con clausola di sbarramento del 4% e voto su liste bloccate. Il territorio federale è diviso in 9 collegi regionali, corrispondenti ai 9 Länder, a loro volta suddivisi in 43 circoscrizioni elettorali. L'assegnazione dei seggi avviene secondo il metodo di Hare.Il metodo di Hare è una modalità di assegnazione dei seggi nei sistemi elettorali proporzionali in base al qualedividendo tutti i voti validi di un collegio per il numero di tutti i seggi si ottiene il c.d. "coefficiente" che indica il numero di voti necessari per ottenere un seggio. Secondo la formula N = X/Q , il totale dei voti ottenuti (X) viene diviso per il coefficiente (Q) e si ottiene il numero di seggi da assegnare (N). La Stiria, in occasione delle elezioniregionali, utilizza una variante del metodo di Hare, il metodo di Hagenbach-Bischoff. Si divide il numero di tutti i voti validi di un collegio per il numero di tutti i seggi più uno, e si ottiene il coefficiente. In seguito, dividendo i voti di ogni lista per questo coefficiente, si calcola la provvisoria distribuzione dei seggi.M.. Morass, Fra partitocrazia, democrazia consociativa e federalismo: sistemi elettorali regionali e comunali in Austria in Servizio Studi Senato della Repubblica- Ufficio Ricerche nel settore giuridico e storico-politico, I sistemi elettorali regionali, Roma, 1993www.austria.gv.at

[1308] In generale si riscontrano due modalità per la determinazione della composizione della seconda Camera: quella aritmetica (o dell'equiordinazione federalista, o paritetica) e quella geometrica (o della considerazione della popolazione, o proporzionale). Il principio aritmetico riserva a ciascuno stato membro di una federazione un ugual numero di seggi o voti nella Camera degli stati, al fine di garantire l'uguale rappresentanza di tutte le realtà statuali federate, indipendentemente dal numero di abitanti. Il principio geometrico, invece, assegna i seggi o i voti ai singoli stati in relazione alla consistenza della loro popolazione, per ottenere una rappresentatività maggiore delle grandi entità territoriali e di conseguenza una maggiore uguaglianza dei cittadini. Queste sono le due forme "pure" di regolamentazione della rappresentanza parlamentare nei sistemi federali bicamerali a cui si affiancano forme miste. F. PALERMO, *Germania e Austria: modelli federali e bicamerali a confronto. Due ordinamenti in evoluzione tra cooperazione, integrazione e ruolo delle seconde Camere,*Università degli Studi di Trento, Trento, 1997, pp 216-217

[1309] La Presidenza di Sonja Znazl, iniziata il 1° gennaio 2015, terminerà il 30 giugno 2015.Fonte: *www.austria.gv.at*.

[1310] Per le modalità di composizione dei Gruppi parlamentari si rimanda al par. 3.3.

tuttavia, parla di un c.d. ”vincolo di partito”, ossia di una sorta di obbligo di carattere non giuridico ma politico che lega i membri del *Bundesrat* alle decisioni del gruppo politico di appartenenza. Ciò comporta che il Consiglio, nella realtà, sia un organo che obbedisce alle logiche nazionali degli schieramenti politici, anziché essere espressione delle dinamiche interne ai diversi *Länder*[1311].

3.2. *La posizione giuridica dei Consiglieri federali*

Possono essere eletti alla Camera federale coloro che posseggono i requisiti dell'elettorato passivo per la partecipazione alle Diete provinciali, anche se non devono necessariamente appartenervi[1312]. L'eleggibilità viene esclusa in caso di condanna penale o di incapacità legale[1313]. Lo *status* di membro del Consiglio federale decorre dalla data dell'elezione e decade al momento in cui si esaurisce la legislatura dell'assemblea parla-mentare del corrispondente *Land*, secondo il principio del "*simul stabunt simul cadent*"[1314]. Infatti, l'art. 35 c.1°B-VG dispone che i membri del Consiglio federale ed i loro supplenti sono eletti dalle Diete provinciali per la durata delle rispettive legislature che varia, a seconda dei *Länder*, dai 5 ai 6 anni, salvo i casi di scioglimento anticipato. Per questo motivo l'organo sussiste senza interruzione alcuna: non esistono nè un termine omogeneo nè un meccanismo di rinnovamento totale dell'assemblea, come invece è previsto per il Consi-glio nazionale, realizzando, anche se solo in parte, un diagramma continuo dei movimenti del corpo elettorale[1315]. Il mandato, inoltre, può terminare con il venir meno del *Land* di provenienza a seguito di censimento generale della popolazione o per riduzione del numero dei seggi spettanti al singolo *Land*[1316], per decadenza conseguente ad una pronuncia della Corte costituzionale federale[1317], per morte o per rinuncia.

I Consiglieri federali non sono soggetti a vincoli di mandato nell'esercizio delle loro funzioni[1318]. Tuttavia, è chiaro che i consiglieri sono legati ai partiti cui appartengono e ne seguono l'indirizzo politico a discapito degli interessi dei *Länder*[1319]. Inoltre, godono di immunità per gli atti compiuti e le opinioni espresse nell'esercizio delle loro funzioni, allo stesso modo dei rappresentanti elettivi delle rispettive assemblee regionali. L’art.58 B-VG, infatti, dispone che i consiglieri federali godono, per tutta la durata del loro mandato, dell’immunità goduta dai membri del *Landtag* di provenienza[1320]; ai sensi dell’art. 96 c.1°B-VG, i membri delle Diete provinciali godono delle stesse immunità garantite ai membri del Consiglio nazionale e si applicano, per quanto compatibili, le disposizioni dell’art.57 B-VG.

[1311] F. PALERMO, *Il federalismo austriaco: un cantiere sempre aperto*, in A. D'ATENA (a cira di), *I cantieri del federalismo*, Giuffrè, Milano, 2008, pp 16-17.

[1312] Per quanto attiene l'elettorato passivo a livello nazionale si richiede il compimento del 21° anno d'età, la cittadinanza autriaca, l'eleggibilità alla Dieta provinciale e la residenza nel Land di provenienza. Fonte: *www.ipu.org*.

[1313] INTERNATIONAL CENTRE FOR PARLIAMENTARY DOCUMENTATION, *Les Parlaments dans le monde. Recueil de données comparatives*, Bruylant, Bruxelles, 1986, vol. I, p.77.

[1314] R. BIFULCO,*Ordinamenti federali comparati*,Giappichelli, Torino, 2010, p. 134.

[1315] M. BRACCO, *Austria*, cit, p.32.

[1316] Art. 34 c. 3° B-VG.

[1317] Art. 141 par.1, l.c) B-VG.

[1318] Art. 56, c.1 B-VG.

[1319] A.GAMPER, *The Austrian Bundesrat*, cit, p.791.

[1320] Par. 5 GO-BR.

Le costituzioni dei singoli *Länder*, dunque, non possono riconoscere ai consiglieri federali immunità diverse dei membri del *Nationalrat*. È possibile distinguere un'immunità "funzionale" da quella "extra-funzionale": la prima comporta che i consiglieri non sono responsabili per i voti espressi nell'esercizio delle loro funzioni e sono responsa-bili solo nei confronti della camera di appartenenza delle dichiarazioni orali e scritte. L'immunità extra-funzionale attiene all'ipotesi di commissione di atti delittuosi che non rientrino nell'esercizio delle loro funzioni e, in questo caso, trova applicazione il principio per cui non sono perseguibili senza l'autorizzazione dell'organo di appartenenza. Nessuna autorizzazione è richiesta nel caso di arresto in flagranza di reato o nel caso in cui il fatto non presenti, senza alcun dubbio, un nesso con l'attività politica del deputato. Spetta all'Assemblea pronunciarsi sulla presenza o meno di tale nesso, se viene richiesto dal deputato o da un terzo dei membri della Commissione permanente e, in presenza di tale richiesta, l'autorità competente deve interrompere o bloccare ogni atto del procedimento. Poichè, come si è detto, i Consiglieri federali godono delle stesse immunità ricnosciute ai membri dei *Landtage*, si ritiene che sia il *Landtag* di provenienza e non il Consiglio federale a concedere la suddetta autorizzazione[1321]. Se si accoglie tale tesi, la procedura da applicarsi per l'autorizzazione a procedere è quella indicata all'art. 32 della Costituzione del *Land* Tirolo, rubricato "Immunità dei deputati", che non differisce sensibilmente dal dettato costituzionale[1322]. Infatti, un deputato può essere arrestato o comunque perseguito solo con l'autorizzazione dell'Assemblea del *Land*, ma ciò non vale per l'arresto in flagranza di reato. Un deputato può essere perseguito autoritativamente per un'azione passibile di pena senza il consenso dell'Assemblea del *Land* solo quando la stessa azione non è palesemente collegata all'esercizio del suo mandato. Su tale collegamento spetta all'Assemblea pronunciarsi, se viene richiesto dal deputato o da un terzo dei membri della Commissione per l'immunità ed incompatibilità. In questo caso, l'autorità competente deve interrompere o bloccare ogni atto del procedimento. Il consenso dell'organo di appartenenza si ha per concesso se lo stesso non decide entro otto settimane sulla domanda dell'autorità competente; al fine di una tempestiva decisione il Presidente deve porre in votazione tale domanda non oltre il penultimo giorno del suddetto termine. In caso di sospensione della sessione parlamentare, i termini si interrompono. L'autorità procedente deve comunicare immediatamente al Presidente dell'Assemblea del *Land* l'arresto del deputato colto in flagranza di reato. Su istanza dell'Assemblea o, nel periodo vacante, della Commissione per le immunità ed incompatibilità, l'arresto deve cessare e la procedura persecutoria in genere omessa[1323]. Tale fattispecie di immunità accorda dunque una protezione rafforzata poichè l'interessato può in qualsiasi momento reclamare che l'esistenza di un tale "nesso funzionale" sia valutato dall'Assemblea stessa. Inoltre, la regola del "silenzio-assenso" consente si autorizzare la sottoposizione a procedimento giudiziario del parlamentare senza tuttavia pronunciarsi nel merito della sussistenza del nesso tra attività politica e illecito contestato, violando di fatto il dettato costituzionale che richiede in merito una pronuncia dell'Assemblea[1324].

[1321] A.GAMPER, *The Austrian Bundesrat*, cit, p 792.

[1322] Si fa riferimento alla Costituzione del *Land* Tirolo a titolo di esempio. Disposizioni identiche si ritrovano nelle Costituzioni dei restanti 8 *Lander*.

[1323] Identica procedura viene seguita per i membri del Consiglio nazionale, ai sensi dell'art. 57 B-VG.

[1324] L. SCIANNELLA, *Le immunità parlamentari. Profili storici e comparativi*, Giappichelli, Torino, 2010, pp. 149-150.

Per quanto concerne le incompatibilità, la Costituzione federale ne prevede diverse: un consigliere federale non può essere allo stesso tempo membro del Landtag di provenienza, deputato al Consiglio nazionale e al Parlamento europeo[1325], Presidente federale[1326], Presidente della Corte dei Conti[1327], Presidente, Vicepresidente o componente della Corte Suprema[1328], della Corte costituzionale federale[1329] o della Corte amministrativa[1330]. Ulteriori limiti sono disposti dall'art. 59 c.2°-3° B-VG: il pubblico dipendente che sia stato eletto come componente del Consiglio nazionale o del Consiglio federale, su sua richiesta, deve essere collocato fuori servizio o assegnato ad attività che gli consentano di svolgere il suo mandato. Durante l'esercizio del mandato sono dovute retribuzioni di servizio in misura corrispondente alla prestazione lavorativa effettivamente svolta nel rapporto di servizio, e comunque non superiore al 75% delle retribuzioni; questo limite vale sia nel caso in cui si ricorra alla limitazione di servizio che nel caso di esonero dal servizio. L'esonero dal servizio provoca la cessazione delle retribuzioni. Nel caso in cui il pubblico dipendente, a causa dell'esercizio del suo mandato, non possa venire insediato nel posto di lavoro svolto in precedenza, egli ha diritto a che gli venga assegnata un'attività che si presume equivalente o, con il suo consenso, anche non equivalente a quella svolta in precedenza. Le retribuzioni di servizio si conformano alle attività effettivamente svolte dal dipendente. In ogni caso i consiglieri possono ricorrere alla Commissione permanente per l'incompatibilità del Consiglio federale che decide se possono conservare il loro posto di lavoro o se è incompatibile con il mandato. La stessa Commissione dichiara l'eventuale incompatibilità del mandato con l'esercizio di funzioni dirigenziali nel settore privato come dirigente di una società per azioni (nel settore commerciale, bancario, industriale o dei trasporti), o di società a responsabilità limitata, istituti locali di credito, società di mutua assicurazioni[1331]. In questi casi, su richiesta della Commissione parlamentare permanente competente o della stessa camera, la Corte costituzionale federale dichiara la decadenza dal mandato[1332].

Infine, ogni componente del Consiglio federale è tenuto a prestare il giuramento prescritto e a partecipare alle sedute plenarie del Consiglio federale e delle Commissioni di cui fa parte; se è impedito ne deve dare tempestiva comunicazione al Presidente indicando la durata prevista dell'impedimento. Se viene comunicato un impedimento della durata di oltre trenta giorni non motivato da malattia, oppure, in caso di assenza non comunicata ed immotivata per oltre trenta giorni, il Presidente è tenuto a renderlo noto al *plenum* dell'Assemblea del *Bundesrat*. Se vengono sollevate obiezioni sulla motivazione dell'assenza oppure non si dispone di alcuna comunicazione, l'assemblea decide, senza dibattito, se si deve invitare il Consigliere assente a partecipare senza indugio alle successive sedute plenarie o a giustificare la sua assenza. Se il Consigliere federale non da seguito all'invito rivoltogli in seduta pubblica entro i successivi trenta giorni, oppure il Consiglio non accetti

[1325] Art. 59 B-VG.
[1326] Art. 61 c.1°B-VG.
[1327] Art. 122 c.5° B-VG.
[1328] Art. 92 c.2° B-VG.
[1329] Art. 147 c.4° B-VG.
[1330] Art. 134 c.4° B-VG.
[1331] I Consiglieri federali percepiscono una remunerazione pari a 4080 euro mensili. INTERNATIONAL CENTRE FOR PARLIAMENTARY DOCUMENTATION, *Les Parlaments dans le monde,*cit, p. 77.
[1332] La disciplina delle incompatibilità concernenti lo *status* di Consigliere federale è contenuta anche nella Legge sull'incompatibilità (*Unvereinbarkeitsgesetz*), del 1983 .A.GAMPER, *The Austrian Bundesrat* , cit, p. 793.

la giustificazione relativa all'assenza, ciò costituirà motivo per la perdita del mandato *ex* art. 141 B-VG[1333].

3.3 *Struttura organizzativa e principi operativi: Präsidium, Auschusse, Fraktionen*
a) L'organizzazione interna: Presidenza, Commissioni, Gruppi.

La struttura organizzativa del Bundesrat è attentamente disciplinata dal regolamento interno del Consiglio federale (*Geschäftsordnung des Bündesrates*), nello specifico dal titolo secondo, rubricato "Disposizioni generali concernenti gli Organi, i Gruppi e l'Amministrazione del Consiglio federale".

Per quanto attiene la Presidenza, il par.6 GO-BR, dispone che i *Länder* si alternano alla Presidenza del Consiglio federale, semestralmente, in ordine alfabetico[1334]. Funge da Presidente il rappresentante più votato del *Land* chiamato alla Presidenza.

Il par.7 GO.BR., descrive le funzioni del Presidente, tra le quali vanno ricordate le seguenti:

- è compito del Presidente del Consiglio federale assicurare che questo lavori e adempia i propri compiti senza ritardo. Il Presidente, inoltre, salvaguarda il decoro e i diritti del Consiglio federale;
- applica il Regolamento interno e ne assicura il rispetto; convoca il Consiglio federale, apre e chiude le sedute e le presiede. Può in ogni momento, specialmente in caso di disturbo o interferenza, sospendere la seduta per un tempo definito o indefinito. Può allontanare la persona o coloro che assistono nelle gallerie in casi estremi;
- ha il diritto di ricevere tutti i documenti indirizzati al Consiglio federale. Rappresenta il Consiglio federale e le sue Commissioni nelle relazioni con parti terze e in particolare coltiva le relazioni parlamentari internazionali;
- il Presidente deve, senza ritardo, trasferire per iscritto ogni obiezione al Consiglio nazionale. Deve, senza ritardo, informare il Cancelliere federale di ogni decisione trasmessa dal Consiglio nazionale o circa il rispetto del Regolamento interno del Consiglio federale;
- ha autorità sulle aule del Consiglio e delle sue Commissioni; è richiesta la sua autorizzazione per la registrazione di suoni, filmati e video delle sedute del Consiglio federale e delle sue Commissioni;
- il Presidente, d'accordo con i Vice-Presidenti, può disporre i principi generali delle sedute del Consiglio Federale;
- il Presidente, insieme ai Vice-Presidenti, stabilisce il Finanziamento del Consiglio Federale. Ha il diritto di disporre dei fondi destinati al Consiglio federale nel progetto finanziario federale;
- il Presidente deve, dopo aver consultato la Conferenza dei Presidenti, stabilire il programma di lavoro delle sedute del Consiglio federale, il quale se possibile deve coprire un periodo di 12 mesi a venire;

In occasione di ogni cambio di presidenza, il *Bundesrat* deve eleggere al suo interno due

[1333] Par.4 GO-BR.
[1334] Disposizione analoga all'art. 36 c.1°B-VG.

Vicepresidenti[1335], almeno due Segretari ed almeno due Commessi. Le elezioni hanno luogo con il criterio proporzionale e secondo la regola per cui il primo vicepresidente eletto e il primo Segretario non devono appartenere al Gruppo parlamentare del Presidente[1336]. Ad ogni Gruppo parlamentare deve spettare almeno un commesso. Gli eletti restano in carica fino allo svolgimento della nuova elezione.

Ai Segretari e ai Commessi sono dedicati, rispettivamente, il par.11 GO.BR., e il par.12 GO.BR. I due Segretari, il cui mandato ha durata semestrale, assistono il Presidente nello svolgimento delle sue funzioni, in particolare per quanto riguarda i comunicati del *Bundesrat* e nello svolgimento delle votazioni (elezioni), come anche nella redazione del Verbale ufficiale e stesura delle delibere del *Bundesrat*.

I Commessi, almeno uno per ogni Gruppo parlamentare, aiutano il Presidente nella direzione dei dibattiti, specialmente per mantenere la calma e l'ordine nell'aula della seduta.

Il Presidente, i Vice-Presidenti e i Presidenti dei Gruppi parlamentari costituiscono la *Präsidialkonferenz*. La Conferenza del Presidente funziona come organo deliberativo e assiste il Presidente nell'esercizio delle sue funzioni. I suoi compiti comprendono anche il coordinamento dei dibattiti in seno al Consiglio federale e alle sue Commissioni, presentazione di proposte circa le relazioni parlamentari internazionali e l'esame di altre importanti materie attinenti il Consiglio federale. Il Presidente la convoca, e deve convocarla se è richiesto da uno dei suoi membri. Le sedute della conferenza sono presiedute dal Presidente del Consiglio federale[1337].

Il par.14 GO-BR, dispone che i consiglieri federali eletti dai *Landtage*, su proposta dello stesso partito, hanno diritto di riunirsi in un Gruppo parlamentare *(Fraktion*). Il numero minimo richiesto per un Gruppo parlamentare è di cinque membri appartenenti ad uno stesso partito politico che abbia partecipato alle elezioni. I Consiglieri federali che non appartengono allo stesso gruppo politico possono riunirsi in un Gruppo parlamentare solo con il consenso del Bundesrat. Se nel corso della legislatura un partito si scinde, 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 con l'autorizzazione del Consiglio federale. Il Presidente del Gruppo deve comunicare per iscritto al Presidente del Consiglio federale la formazione del Gruppo stesso. 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

[1335] Ai sensi del par.8 GO.BR., i Vice-Presidenti coadiuvano il Presidente nell'esercizio delle sue funzioni. In caso di impedimento del Presidente, i Vice-Presidenti lo sostituiscono nell'ordine in cui sono stati eletti. Inoltre, il Presidente può farsi rappresentare da un Vicepresidente nella direzione dei dibattiti al *Bundesrat*. Il par.9 GO.BR. dispone che, in caso di impedimento sia del Presidente che dei Vice-Presidenti, il Consiglio proceda all'elezione di Presidenti *ad interim* per ogni singola seduta. Il Consigliere non impedito più anziano, al momento in cui interviene l'impedimento o termina il mandato, ed appartenente al Gruppo parlamentare del Presidente e dei Vice-Presidenti impediti, deve immediatamente convocare il *Bundesrat* per l'elezione dei presidenti *ad interim.* La convocazione deve avvenire in modo che il Consiglio federale possa riunirsi entro cinque giorni al massimo dall'avvenuta conoscenza dell'impedimento o dalla conclusione del mandato. Aperta la seduta, il Consigliere procede alla votazione di tre Presidenti che devono assumere *ad interim* le funzioni del Presidente e dei Vice-Presidenti in carica fino a quel momento. I Presidenti *ad interim* devono appartenere a ciascun Gruppo parlamentare del Presidente e dei Vice-Presidenti precedentemente in carica e restano in carica finchè il Presidente del *Bundesrat* o uno dei Vice-Presidenti possa nuovamente esercitare il proprio mandato.

[1336] Anche per queste elezioni trova applicazione il metodo d'Hont, esaminato nel paragrafo 3.1 a cui si rinvia.

[1337] Par. 10 GO-BR.

coordinamento dei lavori delle Commissioni permanenti. Il Presidente ha la rappresentanza dell'organo, ne convoca le sedute, applica il regolamento[1338].

Il Consiglio Federale può operare in seduta plenaria o attraverso le sue Commissioni[1339]. Il numero e le competenze delle Commissioni non sono stabilite dal Regolamento, il quale dispone, al par.13, che si possono 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[1340].

L'unica Commissione prevista dal regolamento del Consiglio federale è la Commissione per gli affari europei, istituita in seguito all'ingresso dell'Austria nell'Unione Europea nel 1995. Si compone di 14 membri cui possono aggiungersi altri parlamentari esperti in qualche specifico settore e, ai sensi dell'art.23e c.6° B-VG, ha il compito di esaminare le iniziative che riguardano l'Unione europea assunte dai membri del Governo federale. La stessa ha un ruolo di rilievo per quanto riguarda il coinvolgimento del parlamento austriaco nel processo decisionale comunitario: la normativa costituzionale prevede che tutte le proposte e tutti gli atti adottati dagli organi comunitari vengano portati a conoscenza di entrambi i rami del Parlamento. Nello specifico, sussiste un obbligo del Consiglio federale di informare i *Länder* qualora gli atti comunitari possano incidere su materie di loro competenza. Il Governo federale è vincolato, durante le trattative, al parere eventualmente espresso dal *Bundesrat* e se ne può discostare solo per gravi motivi di politica estera e di integrazione[1341]. Tutti i progetti nell'ambito dell'Unione Europea trasmessi dal Consiglio nazionale sono soggetti all'esame della Commissione. Inoltre la Commissione ha un ruolo fondamentale nella redazione del parere del Consiglio federale di cui all'art.23e c.6°B-VG, così come nell'adozione delle delibere di attuazione degli obblighi comunitari di cui all'art.23f B-VG.

Inoltre, secondo quanto dispone il par.31 comma 2°e il par.4 comma 2°, dell'Annesso al

---

[1338] SERVIZIO STUDI SENATO DELLA REPUBBLICA, cit, p 24.

[1339] Attualmente sono presenti ventidue Commissioni: Commissione per gli affari esteri; per la scienza e la ricerca; Commissione affari europei, affari finanziari, pari opportunità; Commissione per il Regolamenti interni del Consiglio Federale, per la salute, affari interni, giustizia; per la difesa, per l'agricoltura, gestione delle foreste e delle acque; per la famiglia e l'infanzia; assistenza sociale e tutela dei consumatori; per lo sport, per lo sviluppo; per le incompatibilità; affari costituzionali e federalismo; per i trasporti, innovazione e tecnologia; Commissione economia e lavoro; Commissione per l'istruzione, l'arte e la cultura.A.Gamper, *The Austrian Bundesrat,* cit, p.793.

[1340] Il par. 13 Go-Br prosegue disponendo che le istanze di istituzione, modifica della composizione o scioglimento di una Commissione devono essere esaminate secondo la procedura descritta nel par.49 GO-BR, tenendo presente che il Presidente può differire la votazione su tali istanze al termine della seduta oppure all'inizio della seduta successiva, prima di esaminare l'ordine del giorno. I Gruppi parlamentari rendono noto per iscritto al Presidente i nominativi dei membri della Commissione e dei membri supplenti loro spettanti, i quali sono da considerarsi eletti. Se un membro di Commissione è impedito, questi viene rappresentato sa un membro supplente dello stesso Gruppo parlamentare. Sulla base di una comunicazione scritta di un Gruppo parlamentare al Presidente della Commissione, un membro impedito che fa parte della Commissione può essere sostituito da un Consigliere federale dello stesso Gruppo parlamentare. Il mandato relativo all'appartenenza ad una Commissione decade se viene revocato, se il Consigliere federale non fa più parte del Gruppo parlamentare che lo ha nominalmente designato o quando il Gruppo parlamentare nomina un altro Consigliere federale al suo posto. La decadenza del mandato relativo all'appartenenza alla Commissione diventa effettiva con il ricevimento da parte del Presidente della relativa comunicazione scritta. I dibattiti in seno alle Commissioni non si interrompono a causa di una variazione della loro composizione.

[1341] Ai sensi dell'art. 23E c.2°-4° B-VG, è previsto il medesimo obbligo di consultazione anche del Consiglio nazionale. P. MACCHIA, *Il* Bundesrat *austriaco,* cit., pp. 109-110.

Regolamento di Procedura, rubricato "Regolamento per il trattamento e la distribuzione di disegni, documenti, rapporti, informazioni e progetti riguardanti l'Unione Europea", ogni membro del Consiglio federale così come ogni membro del Parlamento europeo eletto in Austria ha il diritto di assistere alle sedute della Commissione per gli affari europei in funzione consultiva[1342]. Ai sensi dell'art. 23c par.5 B-VG, il Consiglio federale ha il diritto di essere informato dal Governo federale circa le nomine dei membri della Commissione europea, della Corte di Giustizia, della Corte di Prima Istanza, della Corte dei Conti, del Comitato di gestione della Banca europea per gli investimenti, del Comitato Economico e Sociale e il Comitato delle Regioni. Il Bundesrat, tuttavia, non ha nè un potere di nomina nè un potere di veto sulle nomine del Governo federale.

Un altro organo permanente è la Commissione bicamerale paritetica, prevista dal par.9 della legge sulla Costituzione finanziaria (*Finanz-Verfassungsgesetzes*), che ha il compito di pronunciarsi qualora sorgano contrasti tra Governo federale e gli interessi regionali in materia fiscale. La Commissione si compone di 13 delegati del Consiglio Nazionale e 13 delegati del Consiglio Federale, eletti in proporzione alle forze politiche, secondo la procedura dettata dai regolamenti interni delle due Camere[1343].

Nel Consiglio federale, così come in quello nazionale, gli ordini del giorno sono delibe-rati dalle singole Commissioni prima di essere sottoposti alla decisione dell'Assem-blea e vengono sottoposti al voto dell'Assemblea i progetti preparati dalle singole Commis-sioni. Poiché ogni Commissione è composta da membri specializzati in una determinata materia, le questioni di maggior rilievo possono essere discusse molto più facilmente rispetto a quanto avviene in Assemblea, considerando che le Commissioni, ad eccezione di quella per gli Affari Europei, operano a porte chiuse. La composizione politica delle stesse riproduce quella dell'Assemblea in modo da garantire una rappresentanza politica uniforme all'interno della Camera.

Secondo quanto dispone l'art. 36 c.4° B-VG, i Presidenti dei *Länder* (*Landeshaupt-männer*) hanno diritto di partecipare a tutte le sedute del Consiglio federale, e vanno sempre ascoltati, su loro richiesta, se vengono trattate questioni che riguardano la regione da loro rappresentata.

Organo ausiliario del Consiglio federale è l'Ufficio del Difensore Civico che sottopone all'esame di entrambe le Camere un rapporto annuale ed è responsabile dell'esame dei ricorsi dei cittadini contro atti amministrativi quando tutti gli altri mezzi legali sono stati esperiti. I membri dell'Ufficio del Difensore Civico hanno il diritto di partecipare alle sedute delle Camere quando discutono il rapporto annuale e hanno il diritto, se lo richiedono, di essere ascoltati[1344].

La Direzione parlamentare fa capo al Presidente del Consiglio Nazionale che, per l'organizzazione interna, la disciplina d'intesa con il Presidente del Consiglio federale; quest'ultimo ha il potere di emanare direttive circa le questioni relative a questo ramo del parlamento. Compito della Direzione è quello di occuparsi dei servizi parlamentari ausiliari

[1342] Le sedute della Commissione sono soggette alla disciplina dettata dal Regolamento interno. Alla Commissione Affari euripei sono dedicati il par. 13A e par. 13B GO-BR.

[1343] Anche in questo caso per ogni membro è eletto un membro supplente. Si precisa che il Consiglio Federale deve nominare almeno un membro per ogni *Land*. Il Consiglio nazionale e il Consiglio federale nominano un Presidente ciascuno, i quali si alternano alla Presidenza.

[1344] A.GAMPER, *The Austrian Bundesrat,* cit, p. 794.

e delle questioni amministrative inerenti gli organi legislativi della Federazione, così come dei servizi ausiliari e delle questioni riguardanti i parlamentari inviati dall'Austria al Parlamento europeo[1345]

Ai sensi dell'art. 36 c. 3° B-VG, il Consiglio federale viene convocato dal proprio Presidente presso la sede del Consiglio nazionale, a Vienna[1346]. Alla conclusione di ogni seduta, il Presidente comunica data, ora ed ordine del giorno della seduta successiva; qualora lo richieda un quarto dei Consiglieri o il Governo federale, il *Bundesrat* dev'essere convocato immediatamente dal suo Presidente[1347]. La normativa relativa ai *quorum* strutturale e funzionale è analoga a quanto previsto per il *Nationalrat*: per quanto concerne le votazioni, viene richiesta la presenza di almeno un terzo dei membri e la maggioranza assoluta dei voti espressi, salvo diversa disposizione della Costituzione o del Regolamento interno. In casi particolari sono richieste maggioranze qualificate: l'art. 35 c.4° B-VG dispone che, a prescindere dalla maggioranza necessaria per le deliberazioni del Consiglio federale, le disposizioni degli articoli 34 e 35 B-VG possono essere modificate solo se la modifica viene accettata dalla maggioranza dei rappresentanti di almeno quattro *Länder*. La maggioranza qualificata è richiesta per l'approvazione di disposizioni di diritto costituzionale federale che limitino l'ambito di competenza degli Stati membri[1348], per lo scioglimento di una Dieta provinciale[1349], per l'approvazione del regolamento interno del Consiglio federale[1350] e per l'approvazione di una modifica dello stesso regolamento interno. Tali delibere possono essere adottate solo in presenza della metà dei membri e con una maggioranza di almeno due terzi dei voti espressi. In molti altri casi è richiesta la maggioranza semplice[1351].

b) I principi operativi

Dall'esame della composizione ed organizzazione del *Bundesrat* è possibile evincere cinque principi secondo cui la "Camera alta" austriaca opera: il principio di autonomia; il principio di maggioranza; la trasparenza o pubblicità dei lavori parlamentari ; il principio di continuità e, infine, il principio bicamerale.

Il principio di autonomia non è espressamente enunciato in alcuna disposizione; tuttavia, il par.7 GO-BR., riconosce al Presidente del Consiglio Federale il compito di salvaguardare il decoro e i diritti del *Bundesrat*. Tale potere può essere considerato come espressione dell'autonomia di tale istituzione così come lo è l'immunità dei consiglieri federali. Anche se non esiste un giudice interno alla camera, per quanto attiene le questioni interne, come l'applicazione dei regolamenti interni, ricadono sotto la giurisdizione del Presidente della camera.

Il principio di maggioranza, cardine di ogni votazione ed elezione, come già detto, è

[1345] Art. 30 c.3° B-VG.
[1346] Il par.35 GO-BR dispone allo stesso modo.
[1347] Art. 36 c.3° B-VG. Per la disciplina di dettaglio si veda par. 39 GO-BR.
[1348] Art.44 c.2° B-VG.
[1349] Art.100 c.1°B-VG.
[1350] Art. 37 c.2° B-VG.
[1351] Sono disciplinati dal regolamento interno del Consiglio federale i dibattiti (par. 41 ss. GO-BR), gli strumenti disciplinari (par. 68 ss. GO-BR), e le votazioni (par.53 ss. GO-BR). P. MACCHIA,*Il* Bundesrat *austriaco. Genesi e vicende della seconda camera di un federalismo debole*, Giappichelli, Torino, 2007, p 67 Per un'analisi più specifica deil *quorum* strutturale e funzionale si rimanda al par. 4.

espressamente enunciato all'art 37, par.1 della Costituzione e al par. 58 GO-BR[1352].

Diverse sono le disposizioni del Regolamento interno relative al principio di trasparenza e pubblicità dei lavori parlamentari. Il Presidente del Consiglio federale può autorizzare la partecipazione del pubblico alle sedute plenarie e indicare quali rappresentanti dei media possono partecipare a seconda dello spazio disponibile. Per quanto attiene le sedute delle Commissioni, persone diverse dai consiglieri federali, membri del Governo federale e Segretari di Stato possono assistere alle sedute con l'autorizzazione del Presidente del Consiglio federale e/o dei competenti membri del Governo. Le Commissioni, per il tramite del Presidente, possono chiedere ai membri del Governo federale di iniziare indagini o di riferire, per iscritto oppure oralmente, rapporti o raccolte di informazioni. I membri dell'ufficio del Difensore Civico federale possono partecipare alle delibere delle Commissioni circa i loro rapporti e possono richiedere la parola nel corso della seduta ma non interrompere chi ha già preso la parola.

Gli atti adottati dal Consiglio nazionale, mozioni di privati cittadini, mozioni presentate da consiglieri federali, atti del Governo federale, mozioni delle commissioni, rapporti delle commissioni, rapporti minori, richiesta dell'autorità di perseguire una persona perché ha insultato il Consiglio federale sono pubblicati come annessi ai resoconti stenografici. Questi ultimi sono disponibili sia in copia cartacea che in internet, garantendo la trasparenza e la pubblicità dei lavori del *Bundesrat*[1353].

Il Consiglio federale è un organo permanente, nonostante la durata del mandato dei consiglieri federali sia legata alle elezioni delle rispettive Diete provinciali di provenienza. Trova così espressione il principio di continuità, sottolineando che il *Bundesrat*, a differenza del Consiglio nazionale, non opera per legislature o sessioni ma solo per singole sedute.

La presenza di un sistema bicamerale, infine, è strettamente connesso all'organizzazione federale dello stato austriaco, che richiede la presenza di un organo rappresentativo delle unità che lo compongono. In questo modo si garantisce ai *Länder* il diritto di partecipazione diretta alla politica dello Stato federale[1354].

[1352] Si rinvia a quanto detto nel par. 3.3 l.a).

[1353] Par. 65 GO-BR.

[1354] Si ricorda che nel sistema istituzionale è presente un altro organo: l'Assemblea federale. Questa è composta dai membri di entrambe le camere ed è presieduta a turno prima dal Presidente del Consiglio nazionale poi dal Presidente del Consiglio federale. L'Assemblea federale giura nelle mani del Presidente federale, che è eletto dal popolo, e ha diverse competenze che possono essere così sintetizzate: deliberazione dello stato di guerra (art. 38 B-VG); richiesta di referendum popolare per destituire il Presidente della Federazione prima della scadenza del suo mandato (art. 60 c. 6° B-VG); approvazione dell'autorizzazione a procedere nei confronti del Presidente federale (art. 63 c. 1° B-VG) e messa in stato di accusa del Capo dello stato dinanzi alla Corte costituzionale federale per la violazione della Costituzione (art.68 c. 1° B-VG ed art .142 c. 2° B-VG) ; infine, è convocata per il giuramento del Presidente federale all'inizio del mandato (art. 38 B-VG) . P. MACCHIA,*Il* Bundesrat *austriaco,* cit, pp. 70-71.

4. IL BUNDESRAT AUSTRIACO: ANALISI DI POTERI E COMPETENZE.

di *Rosa Gaia Grassia*

4.1 Il rapporto con il Governo, tra indirizzo e controllo, e l'elezione di altri organi costituzionali

L'attività della seconda Camera può essere esaminata sotto due diversi profili: una compartecipazione all'attività legislativa della Federazione ed un'attività di controllo ed indirizzo sul potere esecutivo.

Difatti, se la partecipazione al procedimento di formazione delle leggi costituisce l'attività costituzionalmente più rilevante del *Bundesrat*, altre pertinenze caratterizzano il ruolo delle seconde Camere negli ordinamenti federali, ed in particolare le funzioni esecutive, di controllo e di nomina.

In materia di controlli, il Consiglio Federale ha diritto di interpellanza, di risoluzione, di citazione e di esame delle petizioni.

Il diritto di interpellanza consiste nella facoltà di interrogare i membri del Governo federale su tutte le materie dell'attività esecutiva, e richiedere elementi informativi[1355]; il diritto di risoluzione, invece, consiste nella facoltà di esprimere auspici sull'esercizio dell'attività esecutiva, mediante risoluzioni giuridicamente non vincolanti[1356].

Il diritto di citazione consente poi al *Bundesrat* di richiedere la presenza dei membri del Governo federale alle proprie sedute, con l'ulteriore facoltà di poter chiedere ad essi di inoltrare i rilievi effettuati[1357], mentre il diritto di petizione si connota, appunto, come il diritto di ogni cittadino di presentare richieste e petizioni agli organi titolari dell'iniziativa legislativa[1358].

In linea generale, dunque, l'attività di sindacato ispettivo del Consiglio federale ha scarsa rilevanza, giacchè non produce rilevanti effetti né politici né giuridici, come dimostrato dall'impossibilità di sollevare l'accusa contro membri del Governo dinanzi alla Corte Costituzionale per violazione di legge, o dalla totale assenza di potere di controllo in campo finanziario, ad eccezione di un particolare caso previsto dal § 9 della legge costituzionale finanziaria (F-VG), secondo il quale, in caso di scontro, tra Governo federale e Parlamento di un *Land,* su una legge provinciale in materia impositiva, in seguito all'opposizione del Governo contro la legge, ai sensi dell'art. 98 c. 2 B-VG, ed alla conferma della norma da parte della Dieta provinciale, si riunisce un organismo, la cd. Commissione dei 26, composto pariteticamente da membri del Consiglio federale e del Consiglio nazionale, col compito di stabilire, nel termine massimo di sei settimane, la fondatezza o meno dell'opposizione

[1355] Art. 52 c. 1 B-VG. Anche al di fuori delle sedute, ciascun membro del Bundesrat, con l'appoggio di altri due membri, può presentare richieste scritte, che devono ottenere risposta scritta o orale entro due mesi. Ciò è previsto dall'art. 59 del regolamento del Bundesrat, che contiene, ex art. 52 c. 3 B-VG., la disciplina dettagliata dell'esercizio del diritto di interpellanza. Cfr. R. WALTER, H. MAYER, *Grundriss des osterreichischen Bundesverfassungsrechts*, Wien, Manz, 2000, p. 175.

[1356] Art. 52 c. 1 B-VG.

[1357] Art. 75 B-VG.

[1358] Così è previsto dall'art. 11 della legge fondamentale dello Stato sui diritti dei cittadini del 1867 (RGBl. 142). V. F. ERMACORA, *Österreichische Verfassungslehre*, Wien-Stuttgart, Braumüller, vol. I, 1970, p. 136.

governativa[1359].

Sempre in materia di controllo sul Governo, inoltre, il consenso del *Bundesrat* è necessario per lo scioglimento di una Dieta provinciale, da parte del Presidente federale, su proposta del Governo, con delibera del Consiglio federale, alla presenza di almeno metà dei membri, ed a maggioranza di 2/3 dei voti espressi, esclusi i rappresentanti dei *Länder* in questione.

Infine, in materia di nomine - che parte della dottrina ritiene comunque compresa nel più generale sistema dei controlli[1360] -, alla seconda Camera è riconosciuto il diritto di presentare tre membri effettivi ed uno supplente della Corte Costituzionale[1361], nonché quello di eleggere tre membri della Consulta del Consiglio d'Europa[1362].

4.2 Il procedimento legislativo ordinario: la formazione della legge

Per quanto attiene alla compartecipazione all'attività legislativa della Federazione, in essa rientrano: l'iniziativa legislativa; la facoltà di sollevare motivata opposizione contro le proposte di legge del Consiglio nazionale; la necessità del consenso per l'approvazione di determinati testi di legge (leggi costituzionali o disposizioni costituzionali, contenute in leggi ordinarie, che limitano la competenza legislativa o esecutiva dei *Länder*); la richiesta di referendum popolare per la revisione parziale della Costituzione federale.

Nello specifico, in primo luogo, è da evidenziarsi che la Camera Alta - come organo nel suo complesso - ed un terzo dei suoi membri hanno il diritto di iniziativa nei confronti del Consiglio nazionale. Tale diritto, attribuito al Consiglio federale, può essere oggi esercitato direttamente nei confronti dello stesso Consiglio nazionale[1363], mentre, prima della riforma costituzionale del 1992, era un potere solo indiretto, dovendo essere esercitato tramite il Governo, seppur fosse già riconosciuto il diritto generale di partecipazione del *Bundesrat* all'attività legislativa federale (art. 24 B-VG)[1364].

La funzione partecipativa alla legislazione federale si esplica, peraltro, oltre che con l'iniziativa diretta, anche con la possibilità di intervenire nel procedimento legislativo

---

[1359] A riguardo, K. WEBER, *Kriterien des Bundesstaates*, Wien, 1980, p. 147, sostiene che il *Bundesrat* non abbia poteri di controllo diretto in campo finanziario, ma non è d'accordo nel negare allo stesso qualsiasi potere nel settore. Per dettagli sulla commissione dei 26, invece, cfr. F. ERMACORA, *Österreichische Verfassungslehre*, cit., pp. 290-291.

[1360] R. WALTER , H. MAYER, *Grundriss des osterreichischen Bundesverfassungsrechts*, cit., pp. 176-177.

[1361] Art. 147 B-VG, il quale prevede una complessa disciplina per la nomina dei giudici costituzionali. Infatti, la Corte è composta da un Presidente, un vicepresidente, dodici componenti effettivi e sei supplenti. Il Presidente, il vicepresidente, sei membri effettivi e tre supplenti sono nominati dal Presidente della Repubblica su proposta del Governo federale, scelti tra giudici, funzionari e professori di diritto. I rimanenti sei membri effettivi e tre supplenti, invece, sono nominati dal Presidente della Repubblica fra terne di nominativi, predisposte, per tre componenti effettivi e due supplenti, dal Consiglio nazionale, e, per tre componenti effettivi ed un supplente, dal *Bundesrat*, il quale, anche in questa complessa regolamentazione, riveste un ruolo sempre subordinato agli altri organi federali.

[1362] Ai sensi dell'art. 25 dello Statuto del Consiglio d'Europa e della legge costituzionale BGBl. 1963/151. Cfr. I. KATHREIN, *Der Bundesrat*, in H. SCHAMBECK (ed.), *Osterreichs Parlamentarismus*, Berlin: Duncker & Humblot, 1986, p. 359.

[1363] Art. 41 c. 1 B-VG, come modificato dalla legge costituzionale BGBl. 1992/276.

[1364] Dal combinato disposto degli artt. 24 e 41 c. 1 B-VG, alcuni autori, tra cui R. MARCIC, *Die Stellung der Zweiten Kammer in den modernen Bundesstaaten*, Juristische Blätter, 1962, pp. 146-147, ritengono che il Costituente volesse configurare il *Bundesrat* austriaco più come un "simulacro" degli Stati membri della Federazione che come una vera seconda Camera.

attivato dal Consiglio nazionale, ossia di prendere posizione su molte tra le norme approvate da quest'ultimo, il quale ha infatti l'obbligo di trasmettere senza indugio, al *Bundesrat*, ogni propria deliberazione legislativa[1365]. Invero, sul testo di legge, devono pronunciarsi, anche se con poteri diversi, entrambi i rami del Parlamento.

Nel procedimento legislativo, dunque, il *Bundesrat* non ha una posizione equiparata a quella del Consiglio nazionale, sia per il minore peso politico, sia per i minori strumenti di influenza o di contrasto nei confronti dell'iniziativa esercitata autonomamente dal Consiglio nazionale, nella cui ipotesi quest'ultimo ha l'obbligo di trasmettere al *Bundesrat* il testo della delibera legislativa per il successivo esame.

Soltanto in alcuni casi il Consiglio federale ha un diritto di veto assoluto, trattandosi di leggi che necessitano della sua approvazione per entrare in vigore (*Zustimmungsgesetze*). In particolare, si tratta delle leggi federali di principio, che pongono in capo al legislatore provinciale un termine inferiore a sei mesi, o superiore ad un anno, per l'emanazione delle leggi di attuazione (art. 15 c. 6 B-VG), delle leggi che modificano le regole costituzionali sulla composizione del *Bundesrat* (art. 35 c. 4 B-VG) e delle disposizioni costituzionali, contenute in leggi ordinarie[1366], che prevedono una limitazione delle competenze legislative ed esecutive dei *Länder* (art. 44 c. 2 B-VG)[1367].

A riguardo, diverse, a seconda del tipo di *Zustimmungsgesetz*[1368], sono le maggioranze necessarie per la validità dell'approvazione: è infatti richiesta la presenza di almeno un terzo dei membri, nonchè la maggioranza assoluta dei voti espressi, per le leggi del primo tipo[1369], con l'aggiunta del voto della maggioranza dei rappresentanti di almeno quattro *Länder* per quelle del secondo[1370], a differenza di quelle dell'ultimo tipo, per le quali è obbligatoria la presenza di almeno la metà dei membri, con l'approvazione a maggioranza di almeno 2/3 dei voti espressi[1371].

Una simile previsione rappresenta una garanzia di mantenimento di un nucleo minimo di competenze in capo al Consiglio federale, rafforzando notevolmente il suo ruolo di consenso in caso di leggi che ne limitino la portata.

Ciò detto, al *Bundesrat* viene però soprattutto riconosciuto un diritto di opposizione (*Einspruchsrecht*) contro le deliberazioni del Consiglio nazionale in materie non vincolate dall'approvazione necessaria delle due Camere[1372], ossia non attinenti al Regolamento

[1365] Art. 42 c. 1 B-VG.

[1366] Una particolarità del diritto costituzionale austriaco è costituita dalla possibilità di inserire disposizioni di rango costituzionale in una legge ordinaria. Accanto, infatti, alla Costituzione federale (B-VG) ed alle leggi costituzionali, vi sono anche disposizioni costituzionali contenute in semplici leggi federali. La condizione giuridica da soddisfare, per tali disposizioni, è unicamente quella di essere approvate dal Consiglio nazionale in presenza di almeno metà dei suoi membri e a maggioranza dei 2/3 dei voti espressi, come pure la loro espressa connotazione come "disposizioni costituzionali" (art. 44 c. 1 B-VG). Così, P. MACCHIA, *Il Bundesrat austriaco: genesi e vicende della seconda Camera di un federalismo debole*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 97.

[1367] Quest'ultima categoria è stata introdotta soltanto in seguito alla riforma costituzionale del 1984 (BGBl. 1984/490), che, con la successiva introduzione dell'iniziativa legislativa diretta, ha segnato il recente "risveglio" del federalismo austriaco. Così, R. WALTER , H. MAYER, *Grundriss des osterreichischen Bundesverfassungsrechts*, cit., p. 186.

[1368] Sul punto, per maggiori dettagli, si veda I. KATHREIN, *Der Bundesrat*, cit., pp. 353-354.

[1369] Art. 37 c. 1 B-VG.

[1370] Art. 35 c. 4 B-VG.

[1371] Art. 44 c. 2 B-VG.

[1372] Art. 42 c. 2 B-VG.

interno, allo scioglimento del Consiglio nazionale stesso, alla legge finanziaria federale, o, in sua mancanza, all'esercizio provvisorio delle entrate e delle spese, ad un atto di disposizione del patrimonio della Federazione, all'assunzione o alla modifica di un debito finanziario della Federazione, o ancora all'approvazione del suo rendiconto consuntivo. Di fatti, nei suddetti casi, il testo di legge, pur dovendo essere portato a conoscenza del *Bundesrat*, non può essere oggetto di emendamenti da parte di quest'ultimo[1373].

Tale diritto di opposizione deve però essere esercitato entro il termine perentorio di otto settimane dalla trasmissione della comunicazione, ma senza più la necessità di inoltro della stessa al Governo. Invero, dal 1981, la comunicazione dell'opposizione viene effettuata, dal Presidente del *Bundesrat*, direttamente al Presidente del Consiglio nazionale, eludendo così la prassi, tipica del Governo, di far volutamente scadere i termini[1374], ed inducendo il Consiglio nazionale a riesaminare il provvedimento, impedendone temporaneamente l'entrata in vigore.

Al termine del nuovo esame, il Consiglio nazionale può riapprovare il testo, con la partecipazione della maggioranza dei suoi membri[1375], o modificarlo, rendendo in tal modo possibile una nuova opposizione. In particolare, nella prima ipotesi, la delibera legislativa può essere promulgata dal Presidente federale, e poi pubblicata, mentre, nella seconda, è possibile una nuova opposizione.

Il testo è tuttavia promulgato e pubblicato anche qualora il Consiglio federale decida di non sollevare alcuna opposizione, o lasci decorrere il termine delle otto settimane senza intervenire[1376].

L'attività legislativa del *Bundesrat* non si esaurisce però qui, giacchè, così come previsto dalla Costituzione austriaca[1377], il procedimento di ratifica previsto per le leggi federali è valido anche per i trattati internazionali, con lo stesso variare della partecipazione a seconda della materia trattata, e dunque con il riconoscimento di un diritto di approvazione o di un mero diritto di opposizione.

Si aggiunge a tutto ciò la possibilità di ricorrere a referendum popolare sulle leggi prima della loro promulgazione da parte del Presidente federale, su decisione del Consiglio nazionale, o su richiesta della maggioranza dei suoi membri[1378].

Inoltre, così come in Germania, anche in Austria il Consiglio federale ha il potere di darsi un regolamento interno[1379], che, avendo forza di legge, gli conferisce un particolare potere legislativo, essendo lo stesso, nell'ambito, legislatore unico.

Vi sono, infine, casi in cui i due rami del Parlamento si riuniscono in assemblea federale ed operano congiuntamente, in seduta comune; si tratta di ipotesi tassativamente previste

[1373] Invero, così si legge all'art. 42 c. 1 B-VG: "Ogni delibera legislativa del Consiglio nazionale dev'essere trasmessa, senza indugio, dal suo Presidente, al Consiglio federale.". A riguardo, è opportuno segnalare che, dal 14 gennaio 1966 (V legislatura) fino al 14 gennaio 1996 (XX legislatura), su 5350 testi di legge approvati dal Consiglio nazionale, solo in 111 casi il Consiglio federale ha fatto uso del diritto di opposizione (pari al 2% in termini di percentuale); v. G. HUMMER, *Der Bundesrat und die Gesetzgebung*, in H. SCHAMBECK, *Bundesstaat und Bundesrat in Osterreich*, Vienna, 1997, p. 367.

[1374] Cfr. I. KATHREIN, *Der Bundesrat*, *cit.*, p. 355.

[1375] Art. 41 c. 4 B-VG.

[1376] Art. 42 c. 4 B-VG.

[1377] Art. 50 c. 1 e 3 B-VG.

[1378] Art. 43 B-VG.

[1379] Art. 37 c. 2 B-VG. L'attuale regolamento risale al 1984, ma è stato radicalmente riformato il 30 giugno 1988 (BGBl. 1988/361) ed in ultimo modificato ex BGBl. 1993/837.

dalla legge costituzionale, e precisamente: la deliberazione della dichiarazione di guerra, l'approvazione dell'autorizzazione a procedere nei confronti del Presidente federale, la sua messa in stato di accusa dinanzi al Tribunale Costituzionale Federale per violazione della Costituzione ed il giuramento dello stesso all'inizio del suo mandato.

Da quanto sinora esposto, emerge allora chiaramente il minor peso che l'approvazione e l'opposizione del *Bundesrat* hanno nel sistema austriaco, rispetto a quello tedesco, la cui prima fondamentale differenza è data dalla mancanza di una commissione di conciliazione[1380].

4.3 *Il potere di revisione costituzionale*

Gli ordinamenti federali democratici moderni si fondano su due elementi costitutivi essenziali: il popolo e gli stati membri. Entrambi devono partecipare ad eventuali modifiche delle regole costituzionali attraverso gli organi che rispettivamente li rappresentano in sede di formazione della volontà comune: la Camera Bassa (Consiglio nazionale) e la Camera Alta (Consiglio federale).

Orbene, il procedimento di revisione costituzionale previsto dalla Costituzione federale austriaca è ben più complesso e articolato di quello tedesco, potendo assumere due diverse forme, a seconda della norma modificata, ed essere così totale o parziale. Nel caso di revisione totale della Costituzione - ossia di disposizioni che incidono sui principi fondamentali dell'organizzazione costituzionale, tra cui quello federale, quello democratico e lo stato di diritto[1381] - è richiesta la presenza di almeno la metà dei componenti del Consiglio nazionale e l'approvazione con i 2/3 dei voti espressi[1382]. Al temine del normale iter legislativo, la legge deve poi essere sottoposta ad un referendum popolare[1383], e può essere promulgata dal Presidente federale solo se approvata con la maggioranza assoluta dei voti validamente espressi[1384].

In caso, invece, di revisione parziale - che ricorre qualora non vengono interessati i principi fondamentali dell'organizzazione costituzionale -, il referendum è solo eventuale, nel senso che ad esso si fa luogo se viene richiesto da un terzo dei componenti delle due Camere[1385].

[1380] Nella Seconda Repubblica (fino a tutto il 1995), il B*undesrat* ha sì sollevato opposizione 111 volte su 5269 leggi presentategli (contro le 25 volte su 4099 - fino al 1988 - del suo omologo tedesco), ma, se si considera la mancanza della procedura di conciliazione nell'ordinamento austriaco, il significato di tali cifre cambia notevolmente. Sul punto, v. H. HERLES, *Das Parlament der Regierenden: 40 Jahre Bundesrat: eine Chronik seiner Praïsidenten*, 1989, p. 641.

[1381] Per la dottrina maggioritaria, se non unanime, così come per il Tribunale costituzionale, si ha una modifica totale (*Gesamtänderung*) della Costituzione quando vengano in questione le linee guida (principi base o norme fondanti - *Baugesetze*) dell'ordinamento costituzionale, quali il principio democratico (art. 1 B-VG), lo stato di diritto (art. 18 B-VG) ed il principio federale (art. 2 B-VG), di cui gli altri principi fondamentali del sistema costituzionale (tra cui quello repubblicano, parlamentare e di divisione dei poteri) sono ritenuti mere specificazioni. Non sono invece univocamente considerati in dottrina gli stessi diritti fondamentali (cd."principio liberale") come un autonomo principio-base (*Baugesetz*), come invece ritenuto da H. KLECATSKY, S. MORSCHER (Hrsg.), *Die österreichische Bundesverfassung*, Wien 1995, *sub* art. 44 (p. 84).

[1382] Art. 44 c. 1 B-VG.

[1383] Art. 44 c. 3 B-VG.

[1384] Art. 45 B-VG.

[1385] Art. 44 c. 3 B-VG.

Il ruolo del Consiglio federale, nell'ambito del procedimento in esame, di norma non differisce da quello previsto per l'approvazione delle leggi ordinarie, dalle quali le leggi costituzionali si differenziano solo per la previsione di maggioranze qualificate al Consiglio nazionale (ossia la presenza di almeno metà dei membri e voto favorevole di almeno 2/3 dei presenti[1386]) e per l'eventualità o l'obbligo di ricorso al referendum confermativo[1387].

Soltanto in due casi la Costituzione garantisce al *Bundesrat* una partecipazione effettivamente paritaria rispetto al Consiglio nazionale. Nello specifico, la prima ipotesi, prevista dall'art. 44 B-VG, riguarda le leggi costituzionali o disposizioni di rango costituzionale contenute in leggi ordinarie, che limitano la competenza legislativa o esecutiva dei *Länder*: queste necessitano dell'approvazione del Consiglio federale, con la presenza di almeno la metà dei membri, e con il consenso di almeno i 2/3 dei voti espressi. Il secondo caso è invece relativo alla modifica delle disposizioni contenute negli artt. 34 e 35 B-VG, riguardanti la composizione del Consiglio federale (i *Länder* sono rappresentati in rapporto alla relativa popolazione e i membri del *Bundesrat* sono eletti dalle Diete provinciali, secondo il principio della rappresentanza proporzionale), per le quali è necessaria l'approvazione di almeno quattro *Länder*.

Se ne deduce, dunque, che, nella previsione dell'art. 44 c. 2 B-VG, il Costituente austriaco, favorendo il principio democratico parlamentare rispetto a quello federale, e privilegiando l'elemento camerale del *Bundesrat* rispetto a quello rappresentativo e partecipativo, con la previsione di maggioranze particolari al Consiglio nazionale, e con l'approvazione e la facoltà di richiedere il referendum in capo al Consiglio federale, abbia attribuito a quest'ultimo la garanzia di un generico diritto di "verifica".

Diversamente, la previsione dell'art. 35 c. 4 B-VG, stabilendo che l'approvazione del testo debba essere accolta dalla maggioranza dei rappresentanti di almeno quattro *Länder*, mira a recuperare un ancoraggio della seconda Camera verso questi ultimi, i quali divengono gli effettivi titolari del diritto di partecipazione al processo di revisione costituzionale.

Emerge, quindi, ancora una volta, l'impostazione caratteristica del sistema costituzionale austriaco, che, in via generale, antepone il principio democratico parlamentare a quello federale, ma, in casi eccezionali, necessari per garantire il mantenimento della *Bundesstaatlichkeit*, riconosce al Consiglio federale un ruolo paritario rispetto a quello della Camera bassa, se non addirittura una posizione costituzionale contenente elementi di superamento della sua esclusiva dimensione camerale[1388].

4.4 *Le competenze in materia internazionale e comunitaria*

La Costituzione riserva alcune competenze al *Bundesrat* anche in tema di trattati internazionali e di partecipazione in materia comunitaria.

Per quanto attiene ai trattati politici internazionali[1389], nel caso in cui il loro contenuto modifichi o integri una legge, e non rientrino nel 1° comma dell'art. 16 (ossia quelli conclusi dai *Länder* con gli Stati confinanti nelle materie di loro competenza), essi sono stipulati

[1386] Art. 44 c. 1 B-VG.

[1387] Peraltro finora richiesto solo in occasione dell'approvazione della legge costituzionale sull'adesione all'Unione europea, BGBl. 1994/744.

[1388] Cfr. F. PALERMO, *Germania e Austria: modelli federali e bicamerali a confronto*, cit., p. 248.

[1389] Art. 50 B-VG.

con l'approvazione del Consiglio nazionale; richiedono però anche l'approvazione del Consiglio federale qualora vadano ad incidere su materie rientranti nella sfera di attività autonoma dei *Länder*[1390].

Le forme di tale intervento variano a seconda del contenuto del trattato da approvare, giacchè l'art 50 c. 3 B-VG stabilisce che, nel caso in cui il trattato comporti modifiche o integrazione di carattere costituzionale, si debba applicare la disposizione dell'art. 44 c. 1 e 2, ossia la presenza di almeno metà dei componenti e la maggioranza di 2/3, mentre, negli altri casi, cioè quelli in cui esso abbia valore di leggi federali ordinarie, valgono le disposizioni sul procedimento legislativo ordinario, contenute nell'art. 42 c. 1-4 B-VG.

In materia comunitaria, invece, il *Bundesrat* ha il diritto di essere informato dal rappresentante del Governo federale su tutte le questioni comunitarie, potendo prendere posizione in ordine alle stesse[1391], mediante la presentazione di un parere, di norma non vincolante.

Invero, soltanto in un caso il Consiglio federale ha la possibilità di vincolare il Governo federale nell'ambito delle trattative e degli accordi in seno all'Unione Europea, e, precisamente, qualora si tratti di una materia che deve obbligatoriamente essere recepita con una legge costituzionale federale, la quale, ai sensi dell'art. 44 B-VG, necessita del consenso del *Bundesrat.*

4.5 *Osservazioni in merito*

Da quanto sinora rappresentato, emerge che il *Bundesrat* austriaco debba considerarsi, sia sotto il profilo strutturale che sotto quello funzionale, una vera e propria seconda Camera del Parlamento federale, nonostante non sussista un rapporto di fiducia parlamentare con il Governo, ed i diritti di controllo e di partecipazione siano notevolmente ridotti[1392].

Di fatti, sia la sua composizione che le funzioni ad esso attribuite inducono a ritenere che il medesimo sia considerato, più che organo di partecipazione dei *Länder*, sede di rappresentanza di secondo grado della popolazione[1393].

Pertanto, nonostante i tentativi di assicurare al Consiglio federale spazi di competenza e di azione più ampi, si può affermare che la crisi di rappresentatività che questo organo sta vivendo è in gran parte determinata dalla forte "partitizzazione" delle istituzioni austriache, e dal conseguente trasferimento al confronto partitico delle più importanti questioni istituzionali.

Ciò ha svuotato di contenuto il ruolo dei *Länder*, e, in particolare, quello del *Bundesrat*, le cui decisioni riflettono interessi non del livello provinciale, ma dei partiti elettoralmente più forti nei *Länder*[1394].

[1390] Art. 50 c. 1 B-VG.
[1391] Art. 23e c. 1 B-VG.
[1392] Cfr. F. ERMACORA, *Österreichische Verfassungslehre*, cit., p. 167.
[1393] V. P. PERNTHALER, *Das Landerbeteiligungsverfahren an der Europaischen Integration*, Wien 1992, p. 74.
[1394] Cfr. F. PALERMO, *Germania e Austria: modelli federali e bicamerali a confronto*, cit., p. 266.

5. IL BUNDESRAT AUSTRIACO: UN CANTIERE SEMPRE APERTO

di Angela Li Serra

5.1 *L' adesione all'Unione europea e le novelle costituzionali*

Il rapporto fra Stato federale e Länder ha formato oggetto di discussione, anche in relazione a possibili revisioni della Costituzione, sin dal "compromesso costituzionale[1395]" del 1920.

Tale circostanza trova ragione nel carattere marcatamente centralistico della forma di Stato federale delineata in Costituzione[1396], oltre che nella posizione dei Länder[1397].

A partire dal 1956, i Länder rivolgono alla Federazione "programmi di richiesta", in cui rivendicano una maggiore autonomia per gli Stati membri.

Una prima risposta, alle istanze delle autonomie, arriva con l'emendamento costituzionale del 1974 che, modificando alcuni criteri di riparto delle competenze fra Federazione e Länder e prevedendo la possibilità di accordi di diritto pubblico fra gli stessi, spezza la linea centralistica della seconda Repubblica.

Nel 1987, poi, il programma di governo, accogliendo le iniziative dei Länder, valorizza il federalismo, dopo anni di opposizione, attraverso l'istituzione del Ministero per il Federalismo e per la Riforma istituzionale.

Nel segno del risveglio federalista anche la novella costituzionale del 1988 che reintroduce la cittadinanza regionale, concede ai Länder la possibilità di stipulare trattati internazionali con Stati confinanti, introduce le Sezioni Amministrative Indipendenti, attribuisce ad un terzo dei Consiglieri federali il diritto di impugnativa delle disposizioni legislative al Tribunale costituzionale federale.

Questi continui "aggiustamenti" alla struttura del diritto costituzionale austriaco, spesso adottati senza alcun criterio sistematico ed al di fuori del testo costituzionale, hanno evidenziato la necessità di un profonda riforma costituzionale.

Su questa esigenza gravò, altresì, l'adesione dell'Austria all'Unione europea[1398]; qualificata, in modo pressoché indiscusso, "revisione generale della costituzione federale".

L'elemento maggiormente addotto dalla dottrina, a sostegno di tale definizione, è il trasferimento di competenze normative dai Parlamenti austriaci agli organi della comunità. Un deficit democratico[1399] che avrebbe intaccato i principi ispiratori della Costituzione

[1395] La costituzione austriaca del 1920, uno dei primi modelli di razionalizzazione della forma di governo parlamentare, nasce dalla necessità di "contribuire a rafforzare all'interno la Repubblica e superare l'anarchia insinuatasi nei rapporti fra lo Stato federale e i Länder". Cosi Robert Donnerberg, in *Wiener Zeitung* del 26 settembre 1920, p. 3.

[1396] Il riferimento è, in particolare, all'articolo 15 comma 1 della B-VG, che affida ai Länder le com-petenze legislative ed esecutive non espressamente riservate al Bund.

[1397] Sin dal 1925, la posizione dei Länder era stata indebolita da emendamenti costituzionali; al punto che gli stessi vi ravvisavano una modifica costituzionale, seppure lenta e per gradi.

[1398] Il 17 luglio 1989 l'Austria presenta a Bruxelles la domanda di adesione alla Comunità Europea. Il 12 giugno 1994, dopo l'esito favorevole della consultazione popolare, l'Austria entra nell'Unione europea con effetto dal primo gennaio 1995.

[1399] Le obiezioni addotte erano sostanzialmente due. In primis sarebbe stato intaccato il principio di legalità, che caratterizza la costituzione austriaca e si manifesta nell'esercizio della funzione legislativa da parte del Parlamento liberamente eletto. In secondo luogo, si sarebbe avuta una scarsa collaborazione del Parlamento nell'adozione degli

austriaca.

L'adesione alla Comunità europea avrebbe, altresì, avuto ripercussioni sulla struttura federale dello Stato; in particolare impattando sulle competenze legislative dei Länder, già modeste.

La reazione dei Länder all'adesione fu, tuttavia, positiva giacché essi vi collegavano una radicale riforma del riparto federale di competenze.

Tale istanza, risalente al 1956, non aveva ricevuto adeguata risposta con le B-VG novellen; che avevano rafforzato la posizione dei Länder a livello giuridico formale, senza però innovare sul riparto di competenze [1400]e limitando, di fatto, l'erosione delle competenze degli Stati.

Al postulato giuridico di una rigorosa separazione di competenze, che escludeva quelle concorrenti (i Länder non potevano estendere la loro attività normativa a materie rientranti nelle attribuzioni federali, e nell'ipotesi reciproca), si contrapponeva un oggettivo intreccio; i cui dubbi interpretativi venivano rimessi al giudizio della Corte costituzionale[1401].

Una durevole soluzione poteva conseguire solo ad una riforma del riparto delle competenze nell'ambito della revisione totale della Costituzione.

Il 21 giugno 1989 venne istituita la Commissione di riforma strutturale: un gruppo di lavoro congiunto per le questioni concernenti il nuovo assetto e il riparto di competenze dello Stato federale.

Nel 1991 una modifica costituzionale prevede diritti di codeterminazione dei Länder e trasferimenti ad essi di talune competenze.

Nel 1992 una novella costituzionale contempla il trasferimento ai Länder della competenza sul commercio di beni fondiari, il diritto di iniziativa legislativa per un terzo dei consiglieri federali, una migliore disciplina della compartecipazione dei Länder nelle decisioni comunitarie[1402].

L'insoddisfazione dei Länder conduce l'8 ottobre 1992 all'Accordo politico di Perchtoldsdorf[1403] fra il Cancelliere federale e il Presidente dei capitani provinciali.

L'accordo prefigurava l'impegno per una ulteriore novella costituzionale articolata in otto punti: divisione delle competenze, amministrazione federale, delega ai Länder di funzioni legislative della Federazione, disciplina costituzionale dell'attività legislativa ed amministrativa dei Länder nonché della struttura organizzativa degli stessi, ulteriore sviluppo delle Sezioni Amministrative indipendenti, collaborazione dei Länder all'integrazione europea, costituzione finanziaria, riforma del Consiglio federale.

Una riforma strutturale del sistema federale austriaco, da attuarsi per gradi in occasione

---

atti comunitari degli organi esecutivi.

[1400] Il riparto di competenze risulta debole per l'estrema frammentazione e per l'intreccio di attività di Federazione e Länder: solo la Federazione dispone di ambiti di competenza definiti, non i Länder i cui compiti sono limitati da quelli della Federazione. Cosi configurando uno dei profili di deficienza strutturale del sistema federale austriaco.

[1401] Si rinvia al successivo paragrafo 5.3.

[1402] Nel quadro dell'integrazione europea viene sancito l'obbligo della Federazione di informare i Länder e i Comuni dei progetti che riguardano la sfera di competenza dei primi o ulteriori rilevanti interessi dei secondi, in modo da garantire una presa di posizione entro un congruo termine. L'assunzione di una posizione tempestiva ed unitaria da parte dei Länder vincola la Federazione sia in sede di negoziazione con gli altri Stati, sia in sede di votazione; la federazione può tuttavia discostarsene per motivi di politica estera o dell'integrazione.

[1403] Wolfgang Pesendorfer, in *Le regioni in Europa. Esperienze costituzionali a confronto*, a cura di B. Caravita, p.22, Roma, 2002. I Länder pretesero, in cambio del loro consenso, una riforma federale dello Stato.

dell'adesione all'Unione europea: la "piccola riforma" relativa alle modalità di coinvolgimento dei Länder nel processo decisionale in materia comunitaria; la "grande riforma" relativa al riparto di competenze fra Federazione e Länder.

In occasione dell'adesione dell'Austria all'Unione europea fu approvata solo una novella[1404] dedicata al procedimento di partecipazione dei Länder alle decisioni in materia comunitaria.

Il brusco cambiamento del clima politico, a seguito dell'elezione del Consiglio nazionale l'8 ottobre 1994, lascia in sospeso i disegni di legge costituzionale.

Il quadro delle modifiche costituzionali conseguenti all'adesione all'Unione europea veniva completato da una novella costituzionale dell'agosto 1996, che prevedeva la nomina da parte del Bundesrat di una commissione per la gestione delle iniziative in ambito europeo.

5.2 *La revisione costituzionale: recenti riforme e prospettive*

Le modifiche costituzionali sopraesposte non hanno trasposto in norme positive i principi dell'Accordo di Perchtoldsdorf; non realizzando, dunque, una definitiva e completa emancipazione dei Länder rispetto al sistema accentrato.

Tuttavia, negli anni più recenti, il ruolo dei Länder si è accresciuto; ciò è accaduto a mezzo di forme diverse [1405]da quelle previste in Costituzione.

[1404] La novella aggiunge al Titolo I della Costituzione una nuova sezione dedicata alla partecipazione dei Länder alle decisioni comunitarie, secondo i seguenti principi:
- obbligo per la Federazione di informare tempestivamente i Länder di tutte le questioni in campo comunitario rientranti nella sfera di competenza dei Länder stessi o che comunque li potesse interessare;
- possibilità per i Länder di prendere posizione su tali questioni dandone comunicazione alla Cancelleria federale;
- vincolo per la Federazione a rispettare, nelle trattative e nelle votazioni in sede comunitaria, la posizione espressa unitariamente dai Länder in materie nelle quali essi abbiano la competenza legislativa;
- possibilità per il governo federale di delegare un rappresentante nominato dai Länder che partecipi alla formazione della volontà del Consiglio della Comunità, qualora esso decida in materie che, secondo il sistema interno di ripartizione delle competenze, rientrino nella potestà dei Länder;
- potere di sostituzione federale in caso di inadempimento dei Länder nell'esecuzione di atti comunitari che rientrino nella competenza provinciale, fatto salvo l'automatico annullamento dell'atto normativo federale cosi emanato nel momento in cui il Länder interessato adotti i provvedimenti necessari;
- possibilità anche per il Bundesrat di prendere posizione su questioni comunitarie, vincolando cosi il governo federale, che può discostarsi solo per gravi motivi di politica estera e di integrazione: manca in favore del Bundesrat la previsione di un diritto ad essere tempestivamente informato.

[1405] " Due to the inefficiency of the Federal Council, the Länder have been forced to develop other methods to take some influence in the federal system. These methods are partly informal, partly institutionalized. For instance, the Länder are regulary invited to join informal meeting with federal functionaries or to deliver their opinion on draft federal laws before they are tabled in the National Council. In particular, the Länder and municipalities are involved in the negotiations pre-ceding the amendment of the Tax Equalisation Act that is usually passed every 4 years. Moreover, they have established a number of conferences, such as the Conference of the Länder Governors, the Conference of the Presidents of the Länder Parliaments, the Conference of the Heads of the Officies of the Länder Governments, the Conference of the Länder Government Members responsible for Financial Affairs and a number of expert conferences which take place very often. The Liaison Office of the Länder is responsible for coordination between the Länder, for renering all relevant information and for communicating joint Länder statements to the federation. Nevertheless, they are highly efficient in practice and somehow compensante the Länder for the Federal Council's malfunction. Further to that, a consultation mechanism was institutionalized by a constitutional concordat between the federation, the Länder and, on behalf of the municipalities, the Austrian Association of Towns and the Austrian Association of Municipalities [….]. Still, these instruments do not fully make up for the Federal Council's

Si è concretizzato un processo di progressiva compressione del ruolo politico ed istituzionale delle istanze parlamentari, a favore dei partiti politici[1406] e del potere esecutivo.

Nello "Stato federale dei partiti", il Bundesrat manifesta la sua incapacità di rappresentare gli interessi dei Länder, di fungere da collegamento efficace fra la Federazione e le autonomie.

Accanto alla struttura giuridica del Bund e dei Länder, si sviluppa cosi un terzo livello, politico: la Conferenza dei Capitani regionali (*Landeshauptmännerkonferenz* LHK)[1407], politicamente assai influente e costituzionalizzata nel 1992 con il nome di Conferenza per l'integrazione dei Länder.

Si tratta di un vero e proprio "*Macht im Schatten*", potere ombra, del sistema politico-costituzionale austriaco che consente ai Länder di recuperare margini di negoziazione nei confronti del Governo federale.

Tale organismo è diventato la più importante sede di rappresentanza degli interessi provinciali, sia nel coordinamento degli stessi, sia nella trattativa con la Federazione. Per rilanciare la funzione del Bundesrat è stata invocata una modifica radicale della sua composizione, del suo ruolo costituzionale e del carattere federale.

Tradizionalmente, il ruolo secondario del Bundesrat e le altre lacune strutturali[1408] del sistema federale austriaco sono state compensate dall'ampio consenso politico e dalla estrema facilità per i partiti maggiori di accordarsi per trovare soluzioni ai problemi concretamente emergenti.

Le deficienze strutturali del sistema federale austriaco emergono con prepotenza nel 2000[1409] (anni della Cancelleria Schüssel), quando l'Austria inizia a sperimentare una fase

---

inefficiency. It is not sur-prising, therefore, that a reform of the Federal Council has been discussed with some fervor for quite a long time". A. Gamber, *A world of second chamber*, 2006.

[1406] Il sistema dei partiti, insieme ai vincoli costituzionali e alle convenzioni e prassi costituzionali, incide sul regime parlamentare austriaco; definito "solo apparentemente semi-presidenziale o se-mipresidenzialismo a prevalenza del governo". Cosi S. Ceccanti, *Le forme di governo parlamentare in trasformazione*, Bologna, il Mulino, 1997, p. 36.

[1407] Tale organismo costituisce la continuazione nel dopoguerra delle Conferenze dei Länder; molto presenti nella storia istituzionale della prima Repubblica.

[1408] F. Palermo, in *I cantieri del Federalismo in Europa*, Camera dei deputati, Sala colonne, 25/06/2007, individua le principali deficienze strutturali del sistema federale austriaco: in un riparto di competenze contorto, iper-dettagliato, totalmente sbilanciato in favore della Federazione; nell'insignificante ruolo del Bundesrat nel sistema costituzionale e politico (nel procedimento legislativo ordinario ha solo un veto sospensivo facilmente superabile; e ha il diritto di iniziativa legislativa); nell'incompletezza delle funzioni dei Länder (a differenza degli altri ordinamenti federali, non hanno funzioni giudiziarie, di polizia, di cultura e in altri settori cruciali); nella costituzione finanziaria (i Länder sono alla marcé della Federazione in materia di riparto del gettito e divisione delle spese) e nella giurisprudenza costituzionale (cane da guardia sulle attribuzioni centro-periferia, a vantaggio della Federazione).

[1409] Tra il 1949 e il 1966 l'Austria sperimenta governi di Groβe Koalition fra le due maggiori forze politiche (i socialdemocratici di SPŐ e il partito del popolo ŐVP), che non riuscivano da sole a superare il 50% dei seggi. Dal 1966 al 1983 si sono succeduti governi monocolore (1966-1970 ottiene la maggioranza ŐVP; 1970-1983 la consegue SPŐ). Nel 1983 SPŐ perde la maggioranza assoluta e fino al 1986 costituisce una piccola coalizione con FPŐ (partito liberale austriaco). Dal 1986 al 2000 SPŐ costituì la grande coalizione con ŐVP. Nel febbraio 2000, l'accordo di coalizione fra SPŐ e FPŐ (l'UE considerava violato l'articolo 6 TUE; sicché all'accordo di coalizione fu allegato un programma in cui si ribadiva il rispetto dei valori democratici). Nel 2006 si costituisce un governo di groþe Koalition fra le due storiche forze politiche, che si conclude nel 2008 con una crisi di governo culminata nello scioglimento del Nationalrat. La groþe koalition riemerge a seguito delle elezioni del 2008. La groβe Koalition si è dimostrata l'unica soluzione possibile in Austria, al punto che la dottrina parla di un suo carattere obbligatorio (Zwangs-Koalition), sintomo di una democrazia non sana (ungesunden Demokratie); il rischio è una Repubblica irrigidita (erstarite Republik). L' esperienza della grande coalizione degli anni '50-60 ha dato vita a forme tipiche di consociatismo;

politica maggiormente conflittuale e il venir meno della disponibilità di uno dei principali partiti a collaborare alla costante produzione di disposizioni costituzionali.

Anche l'apparato politico realizza la necessità di procedere ad una riforma strutturale del sistema federale.

Ne consegue un generalizzato consenso su alcuni punti: la necessità di unificare il diritto costituzionale in un unico testo, l'opportunità di introdurre una giurisdizione amministrativa dei Länder e l'esigenza di rivedere le funzioni e la composizione del Bundesrat, anche in relazione al suo ruolo nella conferenza degli esecutivi.

La larga identità di vedute si scontra con la mancanza di condizioni politiche per giungere anche ai più semplici e condivisi risultati.

L'ultima riforma[1410] degna di nota, infatti, risale al 1999; realizzata non con riforma costituzionale, ma con accordo fra Federazione e Länder in ambito finanziario.

Si prevede che la Federazione non possa più imporre unilateralmente decisioni che comportano spesa per le casse regionali, dovendo negoziare con Länder e Comuni.

I Länder si emancipano in un settore nel quale, fino ad allora, non disponevano di alcuno strumento di influenza sulle decisioni della Federazione.

Nel 2003 venne istituito l'*Ősterrich-Konvent*[1411], incaricato di predisporre un progetto di riforma costituzionale entro un anno e mezzo.

In assenza di un clima politico disposto al raggiungimento di un accordo, i lavori della "convenzione", risultarono bloccati dagli stessi veti politici che ostacolavano il raggiungimento di un accordo in sede parlamentare.

Falliva, cosi, il tentativo più ambizioso di riforma della Costituzione.

La Convenzione, chiudendo i lavori, lascia un'ampia relazione sui risultati raggiunti.[1412]

Anche la Commissione insediata nel 2005 (*Besonderer Ausschuss zur Vorberatung des Berichtes des Ősterreich-Konvent*), incaricata di proseguire i lavori della Convenzione, non ha avuto seguito parlamentare.

Nel 2007, il compito di proseguire i lavori della Convenzione e presentare proposte di riforma al Parlamento viene affidato ad una nuova Commissione, composta da sei membri[1413].

Nel giugno 2007 è approvato un pacchetto di riforme solo marginalmente riferibile al

---

creando centri decisionali esterni ed estranei ai meccanismi della democrazia rappresentativa e relegando il Parlamento e il Governo a meri esecutori di decisioni politiche prese altrove.

[1410] Fu istituito un meccanismo di consultazione tra i diversi livelli di governo, con obbligo di reciproca informazione fra Federazione, Länder e Comuni per i progetti di legge o regolamento che potevano comportare spese a carico di altro Ente territoriale. La dottrina parla di "federalismo cooperativo".

[1411] Il Konvent era un organismo contrassegnato da diversi limiti: si componeva di oltre 70 membri, (risultando cosi troppo ampio), oltre ad appariva troppo attento a riflettere le componenti politiche ed istituzionali del paese. E' da rilevare come nella storia costituzionale della Repubblica austriaca non vi siano precedenti di un progetto di revisione totale del testo costituzionale. Con il Konvent è la prima volta, dalla entrata in vigore della Costituzione kelseniana del 1920 che si pone il problema di una revisione totale.

[1412] Un consenso unanime fu raggiunto in certi settori: elaborazione di un testo costituzionale con integrazione del catalogo dei diritti fondamentali; istituzione dei tribunali amministrativi ragionali; mantenimento del Bundesrat; aggiornamento dei poteri del Presidente federale; abbassamento a 16 anni di età per le elezioni comunali. Sono rimasti sospesi altri punti: quello del riparto delle competenze fra Federazione e Länder; lo intreccio di responsabilità sulle voci di entrata e spesa; la revisione del sistema di amministrazione federale indiretta; la riforma del Bundesrat.

[1413] Partecipano alla Commissione solo i due partiti della coalizione di governo, il che la rende meno rappresentativa ma più agile della Convenzione; ciò garantisce, altresì, migliori condizioni politiche e maggiori possibilità di successo.

sistema federale.

5.3 *Il federalismo e il bicameralismo nella giurisprudenza della Corte costituzionale*

Un contributo fondamentale alla delineazione di principi e criteri[1414] per il concreto funzionamento del sistema federale austriaco - da decenni in attesa di riforma - si deve alla Corte costituzionale, talora accusata di esprimere una visione troppo centralistica.

La giurisprudenza sull'assetto delle competenze si connota per la tendenziale centralità del canone interpretativo costituito dalla c.d. teoria della "pietrificazione" (*Versteinerungs-theorie*), che porta la Corte a privilegiare l'interpretazione delle disposizioni costituzionali attributive di competenza nel significato loro ascrivibile alla luce della legislazione di settore vigente al momento dell'introduzione della disposizione interpretanda.

Secondo costante giurisprudenza, la Corte afferma che "i concetti giuridico-costituzionali che nella Costituzione non vengono ulteriormente precisati, sono da intendersi nel senso loro spettante secondo lo stato e la sistematica dell'ordinamento giuridico nel momento dell'entrata in vigore delle norme costituzionali contenenti i corrispondenti concetti" (VfGH 29-9-1995, G50/95).

Nelle questioni relative al rapporto fra Stato federale e Länder, in particolare rispetto al sistema del riparto delle competenze, la Corte ha mantenuto un atteggiamento incentrato sul dato tecnico e sul problema concreto, piuttosto che su questioni di politica costituzionale a carattere generale; limitando al minimo le sentenze interpretative che potessero eccedere il rapporto chiesto-pronunciato.

La Corte, pur riconoscendo al principio federale dignità di principio informatore dell'ordinamento statale, ha preferito occuparsi degli aspetti concreti dei rapporti fra Federazione e Länder.

La Corte ha riconosciuto, quale regola non scritta nei conflitti di competenza, il principio di reciproca considerazione[1415] (*verfassungrechtliches berücksichti-gungsgebot*) che si sostanzia nella valutazione da parte del legislatore federale o provinciale dell'eventuale lesione degli interessi dell'altro livello dotato di competenza nella stessa materia.

L'assenza in Costituzione di una clausola espressa di prevalenza del diritto federale, consente il riconoscimento di un principio di lealtà reciproca fra Federazione e Länder nell'esercizio delle rispettive competenze e funzioni, basato sulla parità formale degli ordinamenti federale e provinciale.

L'affermazione del principio è stata, tuttavia, molto debole; giacché la Corte si è sottratta il più possibile al suo ruolo interpretativo e normativo tipico, rendendosi raramente protagonista nel delineare i contenuti della costituzione materiale.

Nella delimitazione dei settori di competenza fra Federazione e Länder, la Corte ha

[1414] I principi che delineano la forma di Stato austriaco sono solo in parte evocati in Costituzione (in particolare gli articoli 1 e 2); per lo più sono stati individuati e precisati da un'importante giurisprudenza costituzionale.

[1415] Il principio della "considerazione degli interessi di altri soggetti competenti", di origine giurisprudenziale (derivato dall'articolo 22 B-VG, secondo cui "tutti gli organi della Federazione, dei Länder e dei Comuni, nell'ambito delle rispettive competenze, sono tenuti a fornire reciproca collaborazione e sostegno", anche attraverso gli strumenti pattizi della cooperazione verticale ed orizzontale di cui all'articolo 15 lett.a B-VG) si traduce nel divieto di eccesso o di abuso di potere da parte del legislatore federale o provinciale nel rispetto dei livelli di competenza concorrenti e potenzialmente conflittuali, in una prospettiva di bilanciamento (Interessenabwägung) e di necessario coordinamento.

mantenuto una giurisprudenza lineare, tendente a riconoscere una posizione di supremazia della Federazione.

I principali criteri ermeneutici addotti dalla Corte per giustificare la preminenza della Federazione coincidono con: il principio di adesione (che ha consentito di riconoscere ulteriori competenze in favore della Federazione, rispetto a quelle enunciate in costituzione), il principio di soddisfazione e quello di sviluppo progressivo intersistematico (che la Corte ha più volte usato per consolidare una interpretazione centralistica in materia di competenze).

In conformità a tali principi, la Corte ha affermato che le fattispecie di cui allo articolo 10 della Costituzione (la materia di competenza federale legislative ed esecutive) godono di una tutela privilegiata rispetto a quelle di cui agli articoli 11 (legislazione federale ed esecuzione provinciale) e 12 (legislazione federale di principio e competenze provinciali per la legislazione di dettaglio e per l'esecuzione), nel senso che nelle materie di cui all'articolo 10 non può riconoscersi alcun potere di intervento provinciale; mentre la presunzione generale di competenza a favore dei Länder ai sensi dell'articolo 15 B-VG opera solo quando la competenza non sia stata delegata alla federazione, né ci sia la necessità di garantire una disciplina unitaria o si tratti di un caso in cui la competenza federale sia da riconoscere per adesione.

La Corte ha interpretato in senso restrittivo anche l'articolo 15 comma 9 (a norma del quale "i Länder, nell'ambito della loro competenza legislativa, possono adottare le disposizioni necessarie per la disciplina dell'oggetto anche in materia di diritto penale e civile"), nel senso che la normativa adottata dal legislatore provinciale deve rispecchiare la sostanza del diritto federale in materia penale e civile.

In tempi più recenti, tuttavia, la Corte costituzionale ha manifestato segnali di cambiamento interpretativo; attraverso una giurisprudenza orientata a favore dei Länder in materie di fondamentale importanza, (come quella finanziaria), ponendo le basi per uno sviluppo in senso federale dell'ordinamento austriaco.

I principi ermeneutici, che hanno a lungo sostenuto un'interpretazione centralistica, sono stati richiamati a favore dei Länder.

Pur mancando, ancora, una consolidata giurisprudenza nel settore delle competenze provinciali, si individuano segnali importanti che tracciano una tendenza al federalismo di tipo cooperativo (riconoscendosi obblighi di "reciproca attenzione e considerazione" nello svolgimento delle rispettive attività di Federazione e Länder).

5.4 *Considerazioni conclusive*

Dall'architettura costituzionale austriaca e dalla prassi politica, come si è detto, la posizione del Bundesrat risulta tutt'altro che forte, al punto da essere considerato un simulacro di un federalismo del passato, irrilevante nelle moderne dinamiche di governo.

Legittima pare, dunque, la tesi della Repubblica austriaca come Zentralistischer Bundesrat, un hegemonischer Bundesrat[1416]; e, tuttavia, la rivitalizzazione della Seconda camera è tema costante nella letteratura e nel confronto politico.

Le proposte di riforma avanzate sono state indirizzate verso l'accrescimento della partecipazione dei Länder ai procedimenti decisionali federali, mediante rafforzamento del

[1416] Armin Kappeler.

ruolo del Bundesrat.

A venire in rilievo non sono state tanto le funzioni svolte[1417], quanto l'esigenza di convertire il Bundesrat da strumento di integrazione politico-partitica (che ne fa un doppione politicamente meno rilevante del Nationalrat) in camera rappresentativa dei Länder.

L'inadeguatezza rappresentativa della Seconda camera, infatti, ha indotto a trasferire ai meccanismi di cooperazione tra esecutivi e di auto-rappresentanza degli interessi la "cifra" degli istituti rappresentativi.

La mediazione degli interessi particolari in quello generale, si è concretizzato, per il tramite di organismi esecutivi poco istituzionalizzati e procedurali, con una sorta di coordinamento "a monte", attraverso una sintesi degli interessi soggettivati da rappresentare a livello federale da parte dei Länder[1418].

La scarsa resa della Seconda camera austriaca viene, dunque, individuata nella inadeguatezza ad incanalare le diverse istanze di auto-rappresentanza territoriali[1419].

La decisività del dato dell'appartenenza partitica, piuttosto che di quello territoriale, per spiegare il funzionamento del Bundesrat, è rimarcata da tutti gli osservatori[1420].

L'esperienza austriaca è, dunque, un esempio di quanto sia stretto il rapporto di connessione fra il sistema politico, la forma di Stato e quella di governo.

Infatti, la struttura organizzativa dei partiti e le politiche corporative esercitano una notevole influenza sulla rappresentanza politica e territoriale, cosi come sul funzionamento del Consiglio nazionale e, in particolare, sul Consiglio Federale.

L'organizzazione centralizzata dei partiti politici austriaci, infatti, è tale che i politici dei Länder dipendono dai vertici nazionali dei partiti.

In mancanza della riforma, il destino del Bundesrat austriaco, al pari di quello di molte altre Camere federali, sembra quello di una costante e progressiva marginalizzazione dal circuito politico e da quello federativo, venendo superato da meccanismi di concertazione più efficaci e trasformandosi in un intangibile ma inutile dogma.

[1417] Di tipo camerale ed essenzialmente consistenti nella partecipazione al procedimento legislativo.

[1418] A. Gamper, *Legislative and Executive Governance*, in *Austria*, Braumüller, Wien, 2004, p. 20.

[1419] La scarsa resa delle seconde camere può dipendere da diversi fattori. Oltre all'incapacità di in canalare le istanze di auto-rappresentanza, non solo territoriali (caso della Spagna e dell'Austria) ma anche socio-economiche (caso delle camere corporative), si consideri: la sostanziale sovrapponibilità alla camera bassa, per funzioni, composizione, attribuzioni, struttura (caso italiano) e la rappresentanza di soggetti ed interessi non più centrali nella società (caso del Regno Unito). F. Palermo e M. Nicolini, *Il Bicameralismo. Pluralismo e limiti della rappresentanza in prospettiva comparata*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2013.

[1420] Fra gli altri: A. Gamber, *The Austrian Bundesrat*, in J. Luther, P. Passaglia, R. Tarchi (a cura di). *A World of second Chambers, Handbook for costitutional studies on Bicameralism*, Milano, 2006, p.820; A. Pelinka, *Gesetzgabung im politischen system Ősterreicht*, in W. Ismayr (a cura di), *Gesetzgabung in Westeuropa. EU-Staaten und Europäische Union*, Wiesbaden, 2012, p. 452.

BIBLIOGRAFIA

Barbera C. – Rinella A., *Le assemblee legislative territoriali negli ordinamenti federali: materiali per un'indagine comparativa (Austria, Belgio, Germania, Svizzera)*, CEDAM, Padova, 2008

Bifulco R., *Le proposte della Commissione per le riforme costituzionali sulla riforma del bicameralismo e la "scorciatoia monocamerale"*, in *Rivista AIC- Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 1/2014 www.rivistaaic.it

Bifulco R. (a cura di), *Ordinamenti federali comparati*, Giappichelli, Torino, 2010

Bonfiglio S. (a cura di), *Composizione e funzioni delle seconde camere. Un'analisi comparativa*, Cedam, Padova, 2008

Bonfiglio S., *Il dibattito sulla trasformazione del Senato italiano: un'ipotesi di riforma*, in *Rivista AIC- Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2004 www.archivio.rivistaaic.it

Camera dei Deputati, Servizio Biblioteca-Ufficio Legislazione straniera, *Aspetti dell'ordinamento costituzionale in Austria, Francia, Germania, Regno Unito e Spagna* in *Materiali di legislazione comparata*, n.10, Roma, 2014

Caravita B., *Le regioni in Europa, esperienze costituzionali a confronto: Austria, Belgio, Francia, Germania, Gran Bretagna, Italia, Polonia, Spagna e Svizzera*, Casagrande, Lugano, 2002

Carrozza P. - Di Giovine A. - Ferrari G. F. (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, Roma; Bari, 2014

Ceccanti S., *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Il Mulino, Bologna, 1997

D'Atena A. (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Giuffrè, Milano, 2008

Dickmann R., *L'inchiesta parlamentare nel diritto comparato*, Jovene, Napoli, 2009

Doria G., *The paradox of federal bicameralism*, in *European Diversity and Autonomy Papers*, EDAP 5/2006 www.eurac.edu

Ermacora F., *Österreichische Verfassungslehre*, Braümuller, Wien-Stuttgart, 1970

Gamper A., *Legislative and executive governance in Austria*, Wilhelm Braumüller, Wien, 2004

Groppi T., *Il federalismo*, Laterza, Roma; Bari, 2004

Ismayr. W (a cura di), *Gesetzgebung in Westeuropa- EU Staaten und Europäische Union*, VS Verlag, Wiesbaden, 2008

Hausmaninger H., *The Austrian Legal System*, MANZ, Vienna, 1998

Herles H., *Das Parlament der Regierenden: 40 Jahre Bundesrat: eine Chronik seiner Präsidenten*, 1989

Kapeller A., *Bicameralismo sì, ma imperfetto, in Austria* in *Altalex.com*, n.10/2014 www.altalex.com

Klecatsky H.- Morscher S. (a cura di), *Die österreichische Bundesverfassung*, Wien, 1995

Lanchester F., *La costituzione degli altri*, Giuffrè, Milano, 2012

International Centre for Parliamentary Documentation, *Les parlaments dans le monde, Recueil de données comparatives*, Bruylant, Bruxelles, 1986

Lijphart A., *Le democrazie contemporanee*, Il mulino, Bologna, 2014

Luciani M., *La riforma del bicameralismo, oggi*, in *Rivista AIC- Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n.2/2014 www.rivistaaic.it

Luther J., *La giurisdizione costituzionale sul contenzioso elettorale politico in Germania e Austria* in Quaderni costituzionali, a.10 (1990), n. 3
Luther J. - Passaglia P. - Tarchi R. (edited by), *A world of second chambers: handbook for constitutional studies on bicameralism*, Giuffrè, Milano, 2006
Macchia P., *Il Bundesrat austriaco*, Giappichelli, Torino, 2007
Manetti M., *La legittimazione del diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1990
Marcic R., *Die Stellung der Zweiten Kammer in den modernen Bundesstaaten*, Blätter, Juristiche, 1962
Mastias J. - Grangé J. (sous la direction de), *Les secondes Chambres du Parlement en Europe occidentale*, Economica, Paris, 1987
Mezzetti L. - Piergigli V. (a cura di), *Presidenzialismi, semipresidenzialismi, parlamentarismi: modelli comparati e riforme istituzionali in Italia*, Giappichelli, Torino, 1997
Mortati C., *Le forme di governo,* CEDAM, Padova, 1997
Olivetti Rason M. - Pegoraro L.(a cura di), *Esperienze federali contemporanee*, CEDAM, Padova, 1996
Palermo F. (a cura di), *"Codice di diritto costituzionale austriaco: Costituzione federale, Legge costituzionale finanziaria, Legge fondamentale sui diritti dei cittadini*, CEDAM, Padova, 1998
Palermo F., *Germania e Austria: modelli federali e bicamerali a confronto: due ordinamenti in evoluzione tra cooperazione, integrazione e ruolo delle seconde camere,* Università degli studi di Trento, Trento, 1997
Palermo F. - Nicolini M., *Il bicameralismo: pluralismo e limiti della rappresentanza in prospettiva comparata,* Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2013
Palermo F. (a cura di), *La manutenzione costituzionale* ,CEDAM, Padova, 2007
Palermo F., *L'esportabilità (o meno) degli ordinamenti federali tedescofoni verso l'ordinamento italiano,* in *Federalismo e libertà,* Ed. Il Fenicottero, Anno 6, n. 5-6/1999
Palermo F., *Riforme e proposte di riforma del Bundesrat in Germania e Austria*, in *Rassegna Parlamentare,* n.1/2007
Pegoraro L. - Rinella A., *Semipresidenzialismi*, CEDAM, Padova, 1997
Pernthaler P., *Das Landerbeteiligungsverfahren an der Europaischen Integration*, Wien, 1992
Pernthaler P., *Lo Stato federale differenziato: fondamenti teorici, conseguenze pratiche ed ambiti applicativi nella riforma del sistema federale austriaco*, Il Mulino, Bologna, 1998
Petta P., *Il sistema federale austriaco*, Giuffrè, Milano, 1980
Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento Affari Regionali, *Statuti e Costituzioni delle Regioni e degli Stati membri in Austria, Confederazione Elvetica, Germania e Spagna*, Roma, 2002
Rinella A. - Dickmann R. (a cura di), *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, Carocci, Roma, 2011
Rinella A. - Barbera C., *Le assemblee legislative territoriali negli ordinamenti federali: materiali per un'indagine comparativa (Austria, Belgio, Germania, Svizzera)*, CEDAM, Padova, 2008
Sbailò C., *La rappresentanza mite: le seconde Camere e il futuro della democrazia parlamentare*, Città aperta, Troina, 2009
Schambeck H., *Der Bundesrat der Republik Österreich* in *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*

der Gegenwart, Nuova serie, vol. 26/1977
Schambeck H., *Il sistema parlamentare in Austria: un contributo al sistema bicamerale*, Roma, 1982
Shambeck H., *Österreichs Parlamentarismus*, Duncker&Humblat, Berlin, 1986
Shambeck H., *Bundesstaat und Bundesrat in Österreich*, Vienna, 1997
Sciannella L., *Le immunità parlamentari. Profili storici e comparativi*, Giappichelli, Torino, 2010
Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno, *L'organizzazione territoriale dello stato in Austria, Francia, Germania, Regno Unito e Spagna- Evoluzioni e Prospettive*, Roma, 2008
Senato della Repubblica, Austria, in *Le Camere alte: aspetti del bicameralismo nei paesi dell'Unione Europea e negli Stati Uniti d'America*, Senato della Repubblica, Roma, 1997
Senato della Repubblica, Servizio studi del Senato, *Le camere alte in Europa e negli Stati Uniti: XVII legislatura*, Roma, 2013
Servizio studi Senato della Repubblica, Ufficio ricerche nel settore giuridico e storico-politico, *I sistemi elettorali regionali*, Roma, 1993
Stelzer M., *The constitution of The Republic of Austria. A contextual Analysis*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2011
Traversa A., *La Costituzione della Repubblica Austriaca*, Sansoni, Firenze, 1946
Violini L., *Le prospettive di riforma del bicameralismo italiano*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, Anno I, n. 1/2014 www.piemonteautonomie.cr.piemonte.it
Walter R., *Hans Kelsen e le origini della Costituzione federale austriaca del 1920*, in *Scienza&Politica*, vol.3, n.5 (1991) www.scienzaepolitica.unibo.it
Walter. R - Mayer H., *Grundriss des Österreichischen Bundesverfassungsrechts*, Manz, Wien, 2000
Watts R.L., *Federal second chambers Compared* in www.federalismi.it, n.15/2006 www.federalismi.it
Weber K., *Kriterien des Bundesstaates*, Wien, 1980
Zagrebelsky G. (a cura di), *Il federalismo e la democrazia europea*, La nuova Italia scientifica, Roma, 1994
Zei A., *Forma di governo, legislazione elettorale e sistema dei partiti in Austria alla prova del voto europeo* in www.federalismi.it, n.11/2014
Zei A., *La funzione normativa tra Parlamento e Governo nella Repubblica federale austriaca*, Giuffrè, Milano, 2004

SITOGRAFIA

www.associazionecostituzionalisti.it
www.altalex.com
www.bundespraesident.at
www.austria.gv.at
www.bmeia.gv.at
www.vfgh.gv.at
www.ogh.gv.at
www.legislationline.org
www.parlament.gv.at
www.ris.bka.gv.at
www.ltn.gv.at
www.bergenland.gv.at
www.noe.gv.at
www.land-oberoesterreich.gv.at
www.salzburg.gv.at
www.steiermark.at
www.tirol.gv.at
www.vorerlberg.gv.at
www.wien.gv.at
www.wienerzeitung.at
www.academia.edu
www.eurac.edu
www.federalismi.it
www.piemonteautonomie.cr.piemonte.it
www.rivistaaic.it
www.issirfa.cnr.it