

XVII legislatura

# Le Camere alte nei Paesi extraeuropei

marzo 2014  
n. 118



servizio studi del Senato

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



# Servizio Studi

Direttore: (...)

## Segreteria

tel. 6706\_2451

### Uffici ricerche e incarichi

#### Settori economico e finanziario

Capo ufficio: S. Moroni \_3627

#### Questioni del lavoro e della salute

Capo ufficio: M. Bracco \_2104

#### Attività produttive e agricoltura

Capo ufficio: G. Buonomo \_3613

#### Ambiente e territorio

Capo ufficio: R. Ravazzi \_3476

#### Infrastrutture e trasporti

Capo ufficio: F. Colucci \_2988

#### Questioni istituzionali, giustizia e cultura

Capo ufficio: L. Borsi \_3538

Capo ufficio: F. Cavallucci \_3443

#### Politica estera e di difesa

Capo ufficio: A. Mattiello \_2180

Capo ufficio: A. Sanso' \_2451

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

Capo ufficio: F. Marcelli \_2114

#### Legislazione comparata

Capo ufficio: R. Tutinelli \_3505

### Documentazione

Emanuela Catalucci \_2581

Vladimiro Satta \_2057

Letizia Formosa \_2135

Maria Paola Mascia \_3369

Anna Henrici \_3696

Simone Bonanni \_2932

Luciana Stendardi \_2928

Michela Mercuri \_3481

Beatrice Gatta \_5563

---

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

XVII legislatura

# **Le Camere alte nei Paesi extraeuropei**

marzo 2014  
n. 118

a cura di: R. Tutinelli  
hanno collaborato: E. Catalucci, V. Satta, L. Formosa,  
S. Ferrari, S. Bonanni, M. Mercuri

Classificazione Teseco: Parlamento. Stati esteri.



## INDICE

<i>INTRODUZIONE</i> .....	7
Il ruolo delle Camere alte nei sistemi a bicameralismo differenziato: una prospettiva comparata.....	9
<i>LE CAMERE ALTE NEI SINGOLI PAESI</i> .....	17
1. AUSTRALIA .....	19
2. BRASILE .....	33
3. CANADA .....	47
4. GIAPPONE.....	61
5. INDIA.....	73
6. MESSICO .....	85
7. STATI UNITI D'AMERICA .....	94
8. REPUBBLICA SUDAFRICANA .....	107



## ***INTRODUZIONE***





## IL RUOLO DELLE CAMERE ALTE NEI SISTEMI A BICAMERALISMO DIFFERENZIATO: UNA PROSPETTIVA COMPARATA

Il presente *Dossier* - che costituisce un completamento del *Dossier* n. 54 del settembre 2013, "[Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti. Parte I: i Paesi. Parte II: struttura e funzioni](#)"<sup>1</sup> - si propone di illustrare struttura e funzioni delle Camere alte in otto Paesi extraeuropei che adottano un sistema parlamentare bicamerale<sup>2</sup> (tabella 1).

**Tabella 1 - I Paesi**

PAESI	Superficie (km <sup>2</sup> )	Popolazione (2012 - dati arrotondati) (fonte: FMI)	Gross Domestic Product (2012-mil.di \$) (fonte: FMI)	Forma di Stato/Governo
AUSTRALIA	7.617.930	22.906.000	1.541.700 (12°)*	Federale Parlamentare
BRASILE	8.514.877	198.361.000	2.253.090 (7°)	Federale Presidenziale
CANADA	9.984.670	34.827.000	1.821.445 (11°)	Federale Parlamentare
GIAPPONE	372.824	127.611.000	5.960.269 (3°)	Parlamentare
INDIA	3.287.263	1.227.193.000	1.841.717 (10°)	Federale Parlamentare
MESSICO	1.972.550	117.055.000	1.177.398 (14°)	Federale Presidenziale
STATI UNITI	9.826.675	314.184.000	16.244.575 (1°)	Federale Presidenziale
SUD AFRICA	1.219.090	51.069.000	384.315 (29°)	Parlamentare

\* Tra parentesi la posizione occupata nella classifica mondiale

I sistemi istituzionali presi in considerazione sono, come è ovvio, profondamente caratterizzati dalle condizioni storiche, culturali, sociali, economiche e politiche dei rispettivi Paesi, ed in quanto tali raffrontabili tra loro solo con grandi cautele. Essi tuttavia presentano alcuni tratti di similitudine dovuti alla circostanza che tutti, in qualche modo e misura, derivano o traggono ispirazione da due modelli: da un lato, quello, di origine britannica, del governo del primo ministro, *leader*

<sup>1</sup> Si vedano pure la N.B. n. 17: [Le leggi bicamerali nei Paesi a bicameralismo differenziato](#), Dicembre 2013, e la N.B. n. 18: [Le procedure di conciliazione nei sistemi legislativi bicamerali](#), Dicembre 2013.

<sup>2</sup> Si ricorda che tra i Paesi membri del G 20 solo cinque (Arabia Saudita, Cina, Corea del Sud, Indonesia e Turchia) hanno un sistema monocamerale.

del partito di maggioranza, responsabile davanti alla Camera bassa, e dall'altro quello di Stato federale e governo presidenziale, di matrice statunitense<sup>3</sup>.

Di tali tratti comuni si intende qui fornire una breve illustrazione.

Anche in ragione della segnalata derivazione, i sistemi bicamerali esaminati sono tutti al loro interno "differenziati", sia nella composizione delle due Camere che nelle funzioni loro attribuite.

Il diverso sistema elettorale (o di nomina) costituisce il principale strumento per differenziare la composizione delle due Camere (tabella 2): esso va peraltro inteso in senso ampio, essendo spesso impiegati anche criteri "diversificanti" relativi, ad esempio, al numero dei componenti, alla durata del mandato, alla rinnovazione totale o parziale dell'organo, alla tempistica del rinnovo, all'età dell'elettorato attivo e passivo, etc. Occorre comunque tenere sempre presente che i concreti esiti dei meccanismi elettorali sono molto influenzati dall'assetto e dalle caratteristiche del sistema dei partiti politici esistente.

**Tabella 2 - I sistemi elettorali**

<b>Paese</b>	<b>Camera bassa</b> <i>(tutte ad elezione diretta)</i>	<b>Camera alta</b>
<b>AUSTRALIA</b>	Sistema maggioritario ad un turno in collegi uninominali - mandato di 3 anni - candidabilità a 18 anni	Elezione diretta con sistema proporzionale in collegi plurinominali - mandato di 6 anni con rinnovo parziale ogni 3 anni - candidabilità a 18 anni
<b>BRASILE</b>	Sistema proporzionale con voto di preferenza - mandato di 4 anni - candidabilità a 21 anni	Elezione diretta con sistema maggioritario - mandato di 8 anni con rinnovo parziale ogni 4 anni - candidabilità a 35 anni
<b>CANADA</b>	Sistema maggioritario ad un turno in collegi uninominali - mandato di 4 anni - candidabilità a 18 anni	Nomina da parte del Governatore Generale su designazione del Primo Ministro, in rappresentanza degli enti territoriali - mandato fino al 75° anno - età minima 30 anni
<b>GIAPPONE</b>	Sistema misto: 295 seggi con maggioritario uninominale e 180 seggi con proporzionale su base nazionale - mandato di 4 anni - candidabilità a 25 anni	Elezione diretta con sistema misto: 146 seggi con maggioritario uninominale e 96 seggi con proporzionale su base nazionale - mandato di 6 anni con rinnovo parziale ogni 3 anni - candidabilità

<sup>3</sup> Naturalmente sono rintracciabili anche influenze di altra provenienza. È il caso, ad esempio, del Consiglio Nazionale delle Province sudafricano, la composizione e le funzioni del quale sono disegnate sul modello del *Bundesrat* tedesco.

<b>Paese</b>	<b>Camera bassa</b> <i>(tutte ad elezione diretta)</i>	<b>Camera alta</b>
		a 30 anni
<b>INDIA</b>	Sistema maggioritario ad un turno in collegi uninominali - mandato di 5 anni - candidabilità a 25 anni	Elezione indiretta di 233 membri da parte delle assemblee legislative degli Stati e Territori + nomina di 12 membri da parte del presidente dell'Unione - mandato di 6 anni con rinnovo parziale ogni 2 anni - candidabilità a 30 anni
<b>MESSICO</b>	Sistema misto: 300 seggi con maggioritario ad un turno in collegi uninominali e 200 seggi con proporzionale in cinque circoscrizioni regionali plurinominali - mandato di 3 anni - candidabilità a 21 anni	Elezione diretta con sistema misto: 96 seggi in collegi statali (ogni Stato elegge 3 membri: 2 con sistema maggioritario e 1 assegnato al candidato del primo partito di minoranza) e 32 seggi con proporzionale in circoscrizione nazionale - mandato di 6 anni - candidabilità a 25 anni
<b>STATI UNITI</b>	Sistema maggioritario ad un turno in collegi uninominali (solo in due stati maggioritario a due turni) - mandato di 2 anni - candidabilità a 25 anni	Elezione diretta : in ogni Stato 2 seggi con sistema maggioritario ad un turno in collegi uninominali (solo in due stati maggioritario a due turni) - mandato di 6 anni con rinnovo parziale ogni 2 anni - candidabilità a 30 anni
<b>SUD AFRICA</b>	Sistema proporzionale: 200 membri su liste nazionali di partito e 200 su liste regionali - mandato di 5 anni - candidabilità a 18 anni	Elezione indiretta da parte delle assemblee legislative provinciali - mandato per la durata della legislatura provinciale ( 5 anni) - candidabilità 18 anni

Dalla diversa composizione delle due Camere deriva la possibilità di una loro incongruenza politica, ovvero di maggioranze politiche diverse.

Nei sistemi considerati, tuttavia, tale possibilità si traduce in limitati effetti di instabilità governativa, giacché si tratta di sistemi presidenziali oppure di sistemi parlamentari nei quali l'Esecutivo è politicamente responsabile in senso pieno (sfiducia) solo di fronte alla Camera bassa.

Per altro verso, tutte le Camere alte analizzate dispongono di competenze e poteri piuttosto ampi tanto nell'esercizio della funzione legislativa, quanto in quella di controllo (tabelle 3 e 4).

**Tabella 3 - I membri e le funzioni delle Camere alte**

<b>PAESI</b>	<b>POPOLAZIONE</b>	<b>parlamentari</b>	<b>deputati</b>	<b>senatori</b>	<b>senatori eletti direttamente</b>	<b>senatori eletti indirettamente o nominati</b>	<b>fiducia al governo</b>	<b>elezione P.d.R.</b>	<b>accusa P.d.R., suppl. P.d.R. o Re</b>
<b>AUSTRALIA</b> <i>Senate</i>	22.906.000	226	150	76	76	-	NO	n.a.	n.a.
<b>BRASILE</b> <i>Senado Federal</i>	198.361.000	594	513	81	81	-	n.a.	n.a.	SI*
<b>CANADA</b> <i>Senate</i>	34.827.000	413	308	105	-	105	NO	n.a.	n.a.
<b>GIAPPONE</b> <i>Sangiin</i>	127.611.000	722	480	242	242	-	NO <sup>4</sup>	n.a.	n.a.
<b>INDIA</b> <i>Rajya Sabha</i>	1.227.193.000	790	545	245	233	12	NO	SI	SI
<b>MESSICO</b> <i>Cámara de Senadores</i>	117.055.000	628	500	128	128	-	n.a.	n.a.	SI*
<b>STATI UNITI</b> <i>Senate</i>	314.184.000	535	435	100	100	-	n.a.	n.a.	SI*
<b>SUDAFRICA</b> <i>National Council of Provinces</i>	51.069.000	490	400	90	-	90	NO	NO	NO

n.a. = non applicabile (ad esempio: nomina del Presidente nelle Monarchie, fiducia nei sistemi presidenziali, etc.).

\* Spettano al *Senado Federal* del Brasile, alla *Cámara de Senadores* del Messico e al *Senate* degli Stati Uniti alcuni poteri non condivisi con la rispettiva Camera bassa (giudizio di *impeachment*).

<sup>4</sup> La Camera dei Consiglieri giapponese concorre formalmente alla designazione del Primo Ministro ma, in caso di divergenza con l'indicazione della Camera dei Rappresentanti, quest'ultima prevale. Inoltre, solo la Camera dei Rappresentanti ha il potere di sfiduciare il Governo.

lettura piena rev. costituz.	Lettura piena su bilancio	Lettura piena su altre materie	Lettura cedevole su altre leggi	Funzioni su Aut. territoriali	Funzioni su Affari internaz.li	Comm. inchiesta sindacato isp.vo	Nomina giudici costi. org. garanzia	PAESI
SI	SI <sup>5</sup>	SI	lettura piena <sup>6</sup>	NO	SI	SI	NO	AUSTRALIA
SI	NO <sup>7</sup>	SI	lettura piena <sup>8</sup>	SI	SI	SI	SI*	BRASILE
NO <sup>9</sup>	NO <sup>10</sup>	NO <sup>11</sup>	SI <sup>12</sup>	NO	SI	SI	NO	CANADA
SI	NO	NO <sup>13</sup>	SI	NO	SI	SI	NO	GIAPPONE
SI	NO	SI <sup>14</sup>	lettura piena <sup>15</sup>	SI	SI	SI	NO	INDIA
SI	NO	SI	lettura piena	SI	SI*	SI	SI*	MESSICO
SI	SI	SI	lettura piena	NO	SI*	SI	SI*	STATI UNITI
SI <sup>16</sup>	NO	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SUD AFRICA

\*Spettano al *Senado Federal* del Brasile (nomine) nonché alla *Cámara de Senadores* del Messico e al *Senate* degli Stati Uniti (nomine, approvazione dei trattati internazionali) alcuni poteri non condivisi con la rispettiva Camera bassa.

<sup>5</sup> Il Senato australiano approva il bilancio senza potere di emendamento. Si veda anche la nota 6.

<sup>6</sup> In caso di perdurante divergenza tra i due rami del Parlamento australiano, è prevista la possibilità di una eccezionale procedura (di applicazione assai rara) che conduce al contemporaneo scioglimento delle due camere e alla successiva convocazione di una seduta comune per esaminare i disegni di legge oggetto del contrasto.

<sup>7</sup> In Brasile il bilancio è esaminato in seduta comune dai due rami del Parlamento.

<sup>8</sup> Sono però esaminati in seduta comune delle due camere brasiliane i disegni di legge su cui il Presidente della Federazione ha opposto il veto. Inoltre la Camera bassa dispone di prevalenti poteri di emendamento sui disegni di legge non di iniziativa dei senatori.

<sup>9</sup> Nel procedimento di revisione costituzionale, il dissenso del Senato canadese può essere superato da una seconda approvazione della *House of Commons*; è peraltro richiesto anche il consenso delle assemblee legislative di 7 province (su 10), le quali rappresentino almeno il 50 per cento della popolazione totale.

<sup>10</sup> Formalmente il Senato canadese ha gli stessi poteri legislativi della Camera bassa, anche se ne fa uso assai raramente.

<sup>11</sup> Si veda la nota 10.

<sup>12</sup> Si veda la nota 10.

<sup>13</sup> In Giappone, nell'ipotesi di divergenza tra le due Camere su un disegno di legge, la volontà della Camera dei rappresentanti prevale a condizione che il testo sia da essa approvato una seconda volta con la maggioranza dei due terzi dei presenti.

<sup>14</sup> In India, in caso di contrasto tra i due rami del Parlamento su un disegno di legge, è possibile attivare una procedura di esame in seduta comune. Di fatto però il ricorso a tale strumento è piuttosto raro.

<sup>15</sup> Si veda la nota 14.

<sup>16</sup> Il consenso del *National Council of Provinces* sudafricano è richiesto solo per la revisione di alcune parti della Costituzione.

**Tabella 4 - Frequenza delle funzioni**

<b>Funzioni</b>	<b>n. Paesi con funzione</b>	<b>n. Paesi totale</b>
<b>Fiducia al Governo</b>	0	5
<b>Elezione P.d.R.</b>	1	2
<b>Accusa P.d.R. Suppl. P.d.R. o Re</b>	4	5
<b>Lettura piena su rev. costituzionale</b>	7	8
<b>Lettura piena su bilancio</b>	2	8
<b>Lettura piena su altre materie</b>	6	8
<b>Lettura cedevole sulle altre leggi</b>	3	3
<b>Funzioni su aut. territoriali</b>	4	8
<b>Funzioni su Affari internazionali</b>	8	8
<b>Comm. inchiesta Sindacato ispettivo</b>	8	8
<b>Nomina giudici cost. / organi di garanzia</b>	3	8

La tabella 4 - qui sopra riportata - è volta ad offrire un quadro della frequenza delle funzioni attribuite alle otto Camere alte prese in esame, evidenziando i Senati titolari di una determinata funzione in rapporto al totale, esclusi i casi di n.a. (non applicabile) della tabella 3<sup>17</sup>.

La sintesi che ne consegue permette - con tutte le approssimazioni del caso - di tracciare un panorama segnato dalla pressoché totale assenza di funzioni sul versante del rapporto di fiducia e, all'opposto, da una uniforme partecipazione alla funzione di controllo (comprensiva anche delle relazioni internazionali), in

<sup>17</sup> Per la funzione "lettura cedevole sulle altre leggi" non si sono considerati i Senati che vantano una "lettura piena".

taluni casi con l'attribuzione alle Camere alte anche di potestà esclusive. Relativamente alla funzione legislativa, se da un lato risultano in minoranza i Senati dotati di poteri paritari nell'approvazione dei bilanci, dall'altro lato essi vantano ampie competenze in altre materie, ulteriori rispetto alla revisione costituzionale. E' da osservare, infine, che le funzioni attinenti alle Autonomie territoriali sembrano concentrarsi nelle Camere alte degli Stati federali di più recente democrazia.

La scelta, da un lato, di escludere la Camera alta dal circuito fiduciario con il Governo (e, in prevalenza, dalle leggi di bilancio) ma, dall'altro lato, di attribuirle rilevanti poteri nell'esercizio delle funzioni legislative e di controllo, appare dunque un elemento comune alle diverse esperienze costituzionali analizzate. Tale scelta sembra dettata - al di là dell'intento di garantire una migliore qualità e stabilità della legislazione o di dare rappresentanza a livello nazionale agli enti territoriali - da una profonda esigenza di equilibrio istituzionale: l'esigenza di assicurare, ad opera della Camera alta, l'esercizio, in circostanze particolari, di un efficace potere di contrappeso al potenziale strapotere delle forze politiche al governo. Può accadere infatti che il partito che ha prevalso elettoralmente - tanto più se in base ad un sistema maggioritario - ed ha così il controllo della Camera bassa, non disponga, su un tema di primaria importanza, di un sufficiente consenso nel Paese<sup>18</sup>. In tale ipotesi è evidente che per il concreto ed efficace esercizio delle potestà che le sono conferite la Camera alta debba vantare una solida legittimazione istituzionale e democratica, dovendo se necessario contrapporsi alla volontà del Governo e dell'altro ramo del Parlamento (significativo, al riguardo, il caso dell'Australia e, *a contrario*, quello del Canada).

E' anche possibile - soprattutto nei Paesi con un sistema pluripartitico - che l'incongruenza politica tra i due rami del Parlamento abbia effetti sulla stessa composizione del Governo, nel senso di ampliarne, sin dal momento della formazione, la base politica (ciò si verifica in Giappone).

---

<sup>18</sup> Tale esigenza di contrappeso appare a maggior ragione radicata nei sistemi presidenziali, nei quali infatti entrambi i rami del Parlamento possono esercitare forti poteri interdittivi nei confronti dell'azione dell'Esecutivo.





*LE CAMERE ALTE NEI SINGOLI PAESI*



## 1. AUSTRALIA

### 1.1. Aspetti generali e composizione politica

L'Australia, che ha oggi una popolazione di circa 22 milioni di abitanti sparsi su una superficie di oltre 7 milioni di chilometri quadrati (sesto Paese al mondo per estensione), è dal 1901 uno Stato indipendente formato da una federazione (*Commonwealth*) delle sei colonie britanniche nelle quali il continente era precedentemente diviso, nonché da due Territori costituiti come tali nel 1911<sup>19</sup>. La [Costituzione](#), entrata in vigore nel 1901, disegna solo parzialmente il profilo istituzionale del Paese - basti pensare che non menziona il Primo Ministro, sebbene tale figura in realtà sia centrale - e non stabilisce i diritti fondamentali dei cittadini. I meccanismi istituzionali sono pertanto regolati anche dalle consuetudini e si avvicinano al modello della madre patria britannica, mentre i diritti fondamentali dei cittadini sono protetti essenzialmente dalla *common law*, costituita dalle decisioni della magistratura, e dalla *statute law*, vale a dire l'insieme delle leggi approvate dal Parlamento.

Formalmente, l'Australia è una monarchia costituzionale parlamentare. Il sovrano è la regina Elisabetta II d'Inghilterra, la quale delega i propri poteri ad un suo rappresentante, il Governatore Generale (ai sensi degli articoli 2 e 61 della Costituzione)<sup>20</sup>. Il Governatore Generale, designato dal Primo Ministro e nominato dal sovrano, resta in carica senza un termine prestabilito - solitamente peraltro la carica ha la durata di cinque anni - restando comunque svincolato dalla scadenza della legislatura parlamentare e del mandato del Primo Ministro che lo ha indicato.

Benché l'articolo 61 della Costituzione stabilisca che "il potere esecutivo è attribuito alla Regina ed è esercitabile dal Governatore Generale in qualità di rappresentante della Regina", quest'ultimo agisce in conformità alla proposta dei Ministri: su base consuetudinaria, dunque, analogamente al modello britannico, il potere esecutivo è in realtà nelle mani del Governo, che è responsabile di fronte al Parlamento. Peraltro è generalmente riconosciuto che, sulla base di convenzione costituzionale, al Governatore Generale spettino anche poteri discrezionali (i cosiddetti *reserve powers*) che, sebbene non precisamente definiti, egli potrebbe esercitare, in particolari ed eccezionali circostanze, anche

---

<sup>19</sup> I sei Stati federati (Nuovo Galles del Sud, Victoria, Queensland, Australia meridionale, Australia occidentale e Tasmania) e i due Territori (Territorio del Nord e Territorio della capitale australiana) hanno una struttura istituzionale che ricalca quella della Federazione: ogni Stato ha un proprio Parlamento bicamerale, con l'eccezione del Queensland e dei Territori che hanno Parlamenti monocamerale. Ogni Stato ha un Governatore (che svolge funzioni assimilabili a quelle del Governatore Generale al livello federale) e un *Premier*, che è il capo del governo.

<sup>20</sup> Oltre ad essere il rappresentante della regina, il Governatore Generale dispone anche di specifici poteri stabiliti dalla Costituzione e dalle leggi. In effetti, l'unico atto compiuto direttamente dalla Regina in base alla Costituzione è la nomina del Governatore Generale. Rispetto a tale atto, si è stabilita una consuetudine costituzionale che obbliga il sovrano ad accettare la designazione proposta dal Primo Ministro.

in mancanza di una proposta ministeriale o contrariamente a questa: : ad esempio, potrebbe rifiutare la richiesta del Primo Ministro di sciogliere la [House of Representatives](#) e potrebbe licenziare il Primo Ministro che abbia perso l'appoggio di questa.<sup>21</sup>

Il Parlamento è bicamerale ed è composto da una Camera bassa ([House of Representatives](#)), una Camera alta ([Senate](#)). Si tratta di un sistema bicamerale asimmetrico, nel quale le leggi devono essere approvate da entrambi i rami del Parlamento, ma il Governo è legato da un rapporto di fiducia soltanto alla *House of Representatives* e non al *Senate*. Sempre in base a regole consuetudinarie, che si ispirano al modello di Westminster, il Governo è espresso dal partito o dalla coalizione di partiti che hanno la maggioranza dei seggi della *House of Representatives*: è nominato Primo Ministro il *leader* del suddetto partito o coalizione. Attualmente, il Primo Ministro è Tony Abbott, massimo esponente del *Liberal Party of Australia* e capo della coalizione conservatrice (liberali e nazionalisti) vincitrice delle elezioni svoltesi il 7 settembre 2013. I singoli Ministri, che sono nominati dal Governatore Generale su indicazione del Primo Ministro, devono (al pari di quest'ultimo) essere membri del Parlamento o diventarlo entro tre mesi (articolo 64 della Costituzione). Di solito, nei tempi più recenti, circa due terzi dei ministri sono deputati e un terzo senatori. Il Consiglio dei Ministri australiano, per consuetudine, è strutturato su due livelli: uno è il *cabinet*, ristretto ai *senior ministers*, l'altro è plenario, cioè aperto anche agli *outer ministers*. Dei due, il *cabinet* è comunemente considerato il fulcro del potere esecutivo, poiché esso determina i contenuti delle proposte normative che il Governo presenta al Parlamento.

Il sistema politico australiano è quasi bipolare; i partiti che conquistano seggi in Parlamento sono molteplici, ma i due maggiori, il *Liberal* e l'*Australian Labor Party*, superano di gran lunga tutti gli altri e si considerano alternativi fra loro. Nel corso dei decenni, conservatori (ovvero la tradizionale alleanza tra liberali e nazionalisti) e progressisti si sono ripetutamente avvicinati alla guida del Paese. Altre formazioni rappresentate attualmente nel parlamento sono i Verdi, il partito unito di Palmer (fondato dall'omologo uomo d'affari e di collocazione centrista), il partito liberale democratico (liberale radicale), il partito democratico laborista (conservatore sui temi sociali e antiliberalista), il partito *Family First*, il *Katter's Australian Party* (vicino agli interessi rurali ed agrari).

Il vertice del potere giudiziario è rappresentato dalla [High Court of Australia](#), la quale assomma le funzioni di massimo organo giurisdizionale, di interprete della Costituzione e di giudice sia della legittimità costituzionale delle leggi sia delle controversie tra Stato federale e Stati che compongono la federazione. I giudici, compresi quelli della *High Court*, sono nominati dal Governatore Generale (Costituzione, articolo 72) il quale segue le indicazioni dell'Esecutivo.

La configurazione del Parlamento australiano ha subito l'influsso sia del modello inglese che di quello statunitense. La *House of Representatives* è composta da

---

<sup>21</sup> Cfr. [The reserve powers of the Governor General](#) del Department of Parliamentary Library of Australia.

150 deputati, eletti in rappresentanza degli elettori dei vari Stati federati in proporzione tendenzialmente corrispondente (giacché si applica un sistema maggioritario) al numero degli abitanti di ciascuno Stato. Il *Senate* conta invece 76 membri, eletti (con sistema proporzionale) in numero di 12 per ogni Stato ai quali si aggiungono 2 senatori per ciascun Territorio. I deputati restano in carica per tre anni, mentre il mandato dei senatori eletti negli Stati dura sei anni<sup>22</sup>. Al *Senate* sono attribuiti poteri ben maggiori di quelli propri della Camera alta nel modello inglese e assimilabili invece a quelli assegnati al *Senate* degli USA. Il ruolo e il rilievo politico del Senato sono stati fortemente accentuati con l'adozione, nel 1949, di un sistema elettorale di tipo proporzionale, diverso da quello relativo alla Camera bassa.

L'esito delle ultime elezioni, tenutesi nel settembre del 2013, ha determinato la seguente composizione della *House of Representatives*: la coalizione di liberali e nazionalisti si è aggiudicata 90 seggi, di cui 74 sono andati al partito *Liberal Party* dell'attuale Primo Ministro Tony Abbott, 15 al partito *National* e 1 ai *Country liberals*. Dei restanti 60 seggi, 55 sono andati all' *Australian Labor Party*, che rappresenta dunque il grosso dell'opposizione, 3 a liste minori (*Verdi*, *Palmer United Party* e *Katter's Australian Party*) e 2 a candidati indipendenti. Le donne elette sono state 40 (pari al 26,66 per cento).

Nella medesima consultazione elettorale il Senato è stato rinnovato per la metà dei seggi e risulterà (a partire dal 1° luglio 2014) così composto: 30 seggi sono appannaggio dei partiti della coalizione liberal-conservatrice, mentre il *Labor Party* ha 24 seggi, i *Verdi* 9, il *Palmer United Party* 2; 1 seggio ciascuno hanno il *Liberal Democratic Party*, il *Democratic Labour Party*, il *Nick Xenophon*, l'*Australian Motoring Enthusiast Party*, e il *Family First Party*. Restano però ancora da assegnare i 6 seggi spettanti all'Australia Occidentale, giacché il risultato delle relative elezioni è stato dichiarato nullo dalla *High Court*: per tali seggi si è in attesa della convocazione di nuove elezioni. In ogni caso, indipendentemente dall'esito di queste ultime, la coalizione di governo non disporrà al Senato nella nuova legislatura - come accadeva anche nella precedente - della maggioranza assoluta. Nell'attuale composizione le senatrici sono 31, pari al 41 per cento dei seggi.

## 1.2. Elezioni

Il sistema della *House of Representatives* è maggioritario a collegio uninominale. I cittadini aventi diritto mettono in ordine di preferenza tutti i candidati indicati sulla scheda elettorale (uno solo per ciascun partito). Il conteggio dei voti avviene secondo una procedura articolata in una successione di fasi. Nella prima fase, si conteggiano soltanto le prime preferenze. Se un candidato raggiunge il 50% + 1 dei voti, viene immediatamente eletto. Se invece nessun candidato si trova in tale situazione, si passa ad una seconda fase, nella quale il candidato che

---

<sup>22</sup> Il mandato dei 4 senatori eletti nei Territori dura invece tre anni, al pari di quello dei deputati nella *House of Representatives*.

ha raccolto la minore quantità di prime preferenze è eliminato, e i voti a lui attribuiti nella prima fase sono distribuiti tra gli altri candidati, sulla base della seconda preferenza espressa dagli elettori nella scheda dove l'eliminato era in testa. La seconda fase si conclude verificando se uno o più candidati rimasti in corsa, sommando le proprie prime preferenze e le seconde preferenze indicate nella ripartizione suddetta, raggiunga la soglia del 50% + 1. In caso positivo, il candidato viene eletto (tra due candidati entrambi saliti oltre il 50% + 1, prevale chi è in vantaggio all'esito di questa seconda fase); in caso negativo, si va ad ulteriori fasi analoghe alla seconda, nel senso che si esclude il candidato risultato ultimo nella fase precedente e si redistribuiscono i voti per lui tra gli altri, di nuovo basandosi sulle seconde preferenze recate dalle relative schede. Si va avanti così fino a quando uno dei candidati ancora in lizza raggiunge il più volte citato traguardo del 50% + 1.

I seggi resisi vacanti nel corso della legislatura vengono coperti per mezzo di elezioni suppletive nel collegio interessato.

In un sistema elettorale nel quale l'ordine delle preferenze dopo la prima riveste grande importanza, i candidati in competizione tendono a prestabilire accordi con altri al fine di dare agli elettori indicazioni di voto idonee a sfruttare al massimo i meccanismi di riporto.

Nelle elezioni per il *Senate* federale, invece, i collegi elettorali sono a livello di singolo Stato componente della federazione, e sono plurinominali. Ad ogni tornata triennale le elezioni interessano una metà dei seggi del *Senate*, alternativamente all'altra. Il sistema elettorale del *Senate* è proporzionale. Ciò facilita l'affermazione di candidati di piccoli partiti o indipendenti più di quanto avvenga nelle elezioni alla *House of Representatives* e, anche per questo motivo, il partito più forte di regola non dispone della maggioranza assoluta al *Senate*.

Nelle elezioni per il Senato l'elettore deve innanzi tutto scegliere se votare soltanto per un partito (voto detto *above the line*, perché in questo caso l'indicazione va apposta nella parte superiore della scheda elettorale) oppure se mettere in ordine di preferenza tutti i candidati di tutti i partiti (voto *below the line*). Chi sceglie di votare soltanto per il partito, automaticamente accetta un ordine di preferenze predeterminato e registrato ufficialmente dal partito stesso presso la commissione elettorale; oppure, qualora il partito in parola si fosse avvalso della facoltà di presentare non uno bensì tre ordini di preferenze, l'elettore sceglie fra i tre. Chi invece vuole indicare il suo personale ordine di preferenze e vota perciò *below the line* può farlo, sapendo tuttavia che gli è concesso un margine di errore molto limitato, superato il quale il suo voto viene invalidato<sup>23</sup>. Per questo motivo, abitualmente, quasi tutti gli elettori optano per il voto *above the line*.

Il primo conteggio per l'assegnazione dei seggi si fa sulle prime preferenze. Ottengono il seggio quei candidati i quali, sulla base della prima preferenza, raggiungono un numero di consensi superiore al numero totale dei voti diviso il

---

<sup>23</sup>Tipici errori di voto *below the line* possono essere la ripetizione di un nome, oppure errori di numerazione.

numero dei seggi in palio più uno. I voti eccedenti il minimo indispensabile per aggiudicarsi il seggio ottenuti da uno dei candidati così eletti sono distribuiti tra i non eletti nella prima fase, secondo l'ordine delle preferenze *below the line* che vengono dopo la prima. Se questo non basta a riempire tutti i seggi, per quelli ancora vacanti si passa al meccanismo di eliminazione a ripetizione del candidato che ha ricevuto la minore quantità di suffragi sino a quel punto, analogamente a ciò che avviene nei conteggi alla *House of representatives*.

Nell'eventualità che un seggio diventi vacante, il senatore subentrante - che deve appartenere al medesimo partito del senatore che viene sostituito - è scelto dagli organismi rappresentativi dello Stato o del Territorio cui appartiene il relativo collegio elettorale.

L'elettorato attivo è obbligatorio. Per entrambi i rami del Parlamento, hanno diritto (e dovere) di voto tutti i cittadini che hanno compiuto 18 anni. Naturalmente, il voto è segreto ed è possibile votare scheda bianca o nulla. Alle scorse elezioni di settembre 2013, il totale delle schede bianche o nulle si aggirava intorno al 5 per cento<sup>24</sup>.

Le operazioni di voto per entrambi i rami del Parlamento si svolgono sotto il controllo di un organo indipendente, la [\*Australian Electoral Commission\*](#), che ha competenze pure in ordine alla correttezza dell'informazione durante le campagne elettorali.

L'articolo 5 della Costituzione prevede la possibilità di scioglimento anticipato della Camera bassa, mentre il Senato può essere sciolto solo nell'ambito della procedura (*double dissolution*) prevista dall'articolo 57 della Costituzione (per la quale si veda nel paragrafo 4.1). In caso di scioglimento anticipato, il relativo provvedimento è adottato dal Governatore Generale su richiesta (*advice*) del Primo Ministro. Il più recente scioglimento anticipato risale al 1987.

### **1.3. Organizzazione**

Entrambi i rami del Parlamento australiano sono articolati per commissioni. Sia alla *House of Representatives*, sia al *Senate* esistono commissioni permanenti (*standing Committees*), commissioni a tema (*select Committees*), e commissioni che si occupano essenzialmente di questioni riguardanti la rispettiva Camera di appartenenza (*domestic* o *internal Committees*). Si possono formare anche commissioni miste di deputati e senatori (*joint Committees*) che spesso prendono il nome di *statutory Committees*.

Una caratteristica del sistema australiano è che ogni cittadino e ogni associazione possono rivolgersi ad una commissione - senza particolari formalità, purché per iscritto - offrendo contributi (*submission*) attinenti alla materia di un'indagine conoscitiva. La commissione decide se accettare il contributo ed eventualmente

---

<sup>24</sup> Chi non vota è punibile con un'ammenda corrispondente a circa una dozzina di euro. Sono esclusi dall'elettorato attivo i malati di mente, i condannati per tradimento e i condannati ad una pena detentiva superiore a tre anni per la *House of Representatives* e a cinque anni per il *Senate* nonché, per la sola Camera bassa, coloro che sono immigrati illegalmente o hanno un visto di ingresso temporaneo

pubblicarlo. Chi si rivolge ad una commissione parlamentare in questo modo è coperto da immunità (*privilege*) relativamente ai contenuti del contributo offerto. Le commissioni permanenti<sup>25</sup> sono specializzate per materia e, nel loro insieme, coprono la massima parte delle attività del Governo federale. Oltre a partecipare alla funzione legislativa, svolgono indagini conoscitive, effettuano controlli e producono relazioni che indirizzano all'assemblea sulla materia loro assegnata. Esse sono sistematicamente coinvolte nell'annuale sessione di bilancio ma non tutti i disegni di legge (*bills*) passano attraverso le commissioni permanenti. A decidere se le commissioni permanenti debbano occuparsi di un disegno di legge o no provvedono, rispettivamente per i due rami del Parlamento, lo *House of Representatives Selection Committee* e il *Senate Selection of Bills Committee*. Le commissioni miste sono quindici, di cui undici fanno capo alla *House of Representatives* e quattro al *Senate*, ead esse sono affidate materie quali l'immigrazione, gli affari esteri e la difesa, l'applicazione delle leggi, i diritti umani la sicurezza e i servizi di informazione.

L'organizzazione per commissioni riveste particolare rilievo con riferimento al ruolo di "Camera di riesame" svolto dal Senato nell'ordinamento australiano. Sotto il profilo strutturale, un elemento caratteristico è rappresentato dalla struttura binaria, in base alla quale per ognuna delle otto aree di competenza attribuite nel complesso alle commissioni vi sono due organi: una commissione legislativa (*Legislative Committee*) e una commissione di indagine (*Reference Committee*), che svolge indagini su temi, specifici o più generali, connessi all'azione del Governo in quella materia. Per disposizione regolamentare, le commissioni legislative sono formate da tre membri della maggioranza, due dell'opposizione e uno tratto dai gruppi minori o dai senatori indipendenti, e sono presiedute da un senatore della maggioranza. Le commissioni di indagine sono invece costituite da tre membri dell'opposizione, due della maggioranza e uno tratto dai gruppi minori o dai senatori indipendenti, e sono presiedute da un senatore dell'opposizione o di un gruppo minore. L'attività legislativa delle commissioni, le quali peraltro possono solo limitarsi a proporre emendamenti all'assemblea, è assai cresciuta negli ultimi anni e nel suo ambito è compreso lo scrutinio, particolarmente approfondito, delle leggi di bilancio che il Senato non può emendare ma che necessitano della sua approvazione. Quanto alle relazioni redatte dalle commissioni di indagine o dai *Select Committees* (commissioni *ad hoc*), spesso esse comprendono richieste, suggerimenti o critiche al Governo che,

---

<sup>25</sup> Alla *House of representatives* le commissioni permanenti sono le seguenti: *Aboriginal and Torres Strait Islander Affairs, Agriculture, Resources, Fisheries and Forestry, Appropriations and Administration, Climate Change, Environment and the Arts, Economics, Education and Employment, Health and Ageing, Infrastructure and Communications, Petitions, Privileges and Members' Interest, Procedure, Publications, Regional Australia, Selection, Social Policy and Legal Affairs*. Al *Senate*, invece, sono: *Appropriations and Staffing, Community Affairs, Economics, Education, Employment and Workplace Relations, Environment and Communications, Finance and Public Administration, Foreign Affairs, Defence and Trade, Legal and Constitutional Affairs, Privileges, Procedure, Publications, Regulations and Ordinances, Rural and Regional Affairs and Transport, Scrutiny of Bills, Selection of Bills, Senators' Interests*.



anche in mancanza di un formale strumento parlamentare, sono tenute in grande considerazione da quest'ultimo. In genere l'Esecutivo - che è tenuto a fornire risposta anche ad istanze sollevate dalle relazioni di minoranza - fornisce le risposte attese entro un termine di tre mesi; la Presidenza del Senato monitora eventuali ritardi (è prevista in proposito la pubblicazione di un *report* semestrale). Inoltre due specifici *Standing Committees* sono istituiti presso il *Senate* al fine di verificare preliminarmente se un disegno di legge all'esame non violi diritti di libertà o deleghi poteri legislativi in modo irregolare (*Scrutiny of Bills Committee*) e di controllare qualsiasi normativa delegata (circa 2000 testi all'anno)<sup>26</sup> sotto il profilo del rispetto dei principi e dei limiti fissati dalla disposizione di delega (*Regulations and Ordinances Committee*). Il parere di quest'ultima commissione - che opera in modo *bipartisan* - è piuttosto rilevante giacché in caso negativo comporta, pressoché senza eccezioni, l'esercizio da parte del Senato della facoltà di bloccare l'entrata in vigore delle normativa delegata.<sup>27</sup>

La *House of Representatives*, secondo il proprio regolamento ([House of Representatives Standing and Sessional Orders](#)), si riunisce in assemblea nei giorni dal lunedì al giovedì, in orari prefissati (salvo variazioni, pure disciplinate dal regolamento). Il programma dei lavori è indicato nel *Notice Paper*, diviso nelle seguenti sezioni: *Government Business*, *Business of the Federation Chamber*, *Committee and Delegation Reports* e *Private Members' Business*. Ogni sezione, a sua volta è ripartita in due sottosezioni: argomenti da affrontare *ex novo* (*notices*) e argomenti già in corso di esame (*Orders of the day*). Il regolamento della *House of Representatives* dispone che in occasione di ciascuna seduta le materie siano trattate nell'ordine recato dal *Notice Paper*. Il *Selection Committee* stabilisce in quale ordine siano esaminati *Private Members' business* e relazioni delle commissioni, cui di regola sono dedicate le sedute del lunedì. Anche al *Senate* le sedute di assemblea si tengono nei giorni dal lunedì al giovedì, in orari prestabiliti ma variabili secondo procedure regolamentari, e le materie di cui occuparsi sono elencate da un *Notice Paper* articolato in sezioni. Il venerdì è dedicato alle riunioni delle commissioni. Normalmente le sessioni annue dei lavori del *Senate* sono tre: da febbraio a marzo, da maggio a giugno e da agosto a dicembre. Ai sensi del regolamento interno ([Standing Orders](#)), le questioni riguardanti il Senato stesso (*Business of the Senate*) hanno la precedenza sulle questioni presentate dal governo (*Government Business*) le quali, a loro volta, hanno la precedenza sul resto (*general business*) dal lunedì al mercoledì, mentre di giovedì l'ordine tra le ultime due categorie di questioni si inverte. Il numero legale in aula è di appena diciannove unità e a volte i presenti ai dibattiti sono ancora meno<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> Si veda Parliament of Australia, [Senate Brief n. 4 - "Senate Committees"](#).

<sup>27</sup> Cfr. Bruce Stone, "The Australian Senate: strong bicameralism resurgent", in [World of Second Chambers](#), a cura di J. Luther, P. Passaglia e R. Tarchi, Giuffrè, 2006, pp. 554-5.

<sup>28</sup> Le amministrazioni di supporto alle due Camere sono articolate in quattro *Departments*: *Department of the Senate*, *Department of the House of Representatives*, *Department of Parliamentary Services* e *Parliamentary Budget Office* (gli ultimi due sono in comune tra *House of Representatives* e *Senate*).

## 1.4. Funzioni e poteri

La *House of Representatives* è titolare esclusiva del rapporto fiduciario con l'Esecutivo, secondo il classico modello britannico del *Responsible Government*, responsabile appunto di fronte a quel ramo del Parlamento direttamente eletto dal popolo<sup>29</sup>. La funzione legislativa, invece, è condivisa in modo sostanzialmente paritario tra i due rami (salvo talune limitazioni ai poteri del Senato nell'esame delle leggi di bilancio e fiscali), prevalendo in questo caso, nel disegno costituzionale dell'Australia, il principio federalistico in base al quale per l'approvazione delle leggi è necessario non solo il consenso della Camera bassa ma anche quello della Camera che rappresenta gli Stati federati. La Costituzione prevede, all'articolo 57, una procedura volta a risolvere le situazioni di stallo che possono determinarsi in caso di perdurante contrasto tra le due Camere in ordine alla formulazione di un testo di legge. Anche le funzioni di controllo sull'attività amministrativa e le spese governative sono attribuite ad entrambi i rami in modo paritario.

Sebbene ciascun membro della *House of Representatives* e del *Senate* abbia la facoltà di presentare disegni di legge, di fatto la maggioranza dei *bill* approvati dal Parlamento è di iniziativa governativa. Più precisamente, ha origine dal *Cabinet*, che solitamente presenta le sue proposte prima alla *House of Representatives* dove conta su una maggioranza più solida<sup>30</sup>.

Ai sensi dell'articolo 128 della Costituzione, ogni modifica della Costituzione deve essere approvata, a maggioranza assoluta, da ciascun ramo del Parlamento e successivamente deve essere sottoposta a *referendum* popolare; la proposta di revisione può tuttavia essere sottoposta a *referendum* anche nel caso in cui essa sia stata approvata per due volte da una sola Camera, la seconda votazione dovendo avvenire dopo tre mesi dalla mancata approvazione dell'altro ramo. Tali previsioni sembrano mettere le due Camere su un piano di parità, ma in realtà la *House of Representatives* gode di una posizione di preminenza<sup>31</sup>, in grado di bloccare le iniziative che abbiano il consenso del solo Senato: poiché infatti, in forza di una consuetudine costituzionale consolidata, il Governatore Generale

---

Le commissioni di entrambi i rami del Parlamento, nell'esercizio del loro ruolo di controllo dell'operato del governo e di esame della legislazione, possono contare sul supporto di un *Committee Office* istituito presso la *House of representatives*. Il *Committee Office* si occupa delle loro esigenze amministrative e svolge analisi e ricerche. Le consulenze ed i servizi erogati dal *Committee Office*, rigorosamente *non-partisan*, si concentrano sulle esigenze delle commissioni piuttosto che sugli interessi politici o elettorali dei membri del Parlamento.

<sup>29</sup> Peraltro la particolarità del sistema australiano risiede nella circostanza che anche la Camera alta è di composizione interamente elettiva, sia pure con una distribuzione dei seggi in numero eguale per ciascuno Stato.

<sup>30</sup> Per prassi il *Cabinet*, al fine di esaltare la collegialità delle proprie scelte, le elabora in forma riservata ai componenti dell'organo, e soltanto gli esiti vengono esplicitati. Una volta che il *Cabinet* abbia reso pubbliche le sue determinazioni, ciascuno dei componenti dell'organo vi si attiene pienamente, evitando di esprimere eventuali opinioni individuali differenti.

<sup>31</sup> Cfr. Bruce Stone, *op. cit.*, pp. 561-2.

convoca la consultazione popolare su proposta del Primo Ministro, è assai probabile che - in caso di mancata approvazione da parte di entrambi i rami - il *Premier* assumerà tale iniziativa nell'ipotesi di una doppia approvazione da parte della Camera bassa (dove il Governo controlla la maggioranza assoluta dei voti), mentre se ne asterrà ove la proposta provenga dal solo Senato. Si può concludere che l'avvio della revisione costituzionale è nelle mani del Governo e della maggioranza che lo sostiene alla *House of Representatives*.

Le modifiche costituzionali oggetto di *referendum* sono definitivamente approvate se ottengono la cosiddetta *double majority*, ovvero la maggioranza degli Stati che compongono la federazione e la maggioranza dei cittadini votanti a livello nazionale. Dal 1901 ad oggi, si sono tenuti 19 *referendum* costituzionali che hanno riguardato 44 proposte di modifica; di queste ultime, ne sono state approvate soltanto otto.

#### **1.4.1. Funzioni e poteri nel procedimento legislativo**

L'articolo 53 della Costituzione, all'ultimo comma, detta il principio generale secondo cui al Senato è attribuito un potere legislativo eguale a quello della *House of Representatives*. Nei commi precedenti il medesimo articolo introduce alcune eccezioni a tale principio: i disegni di legge di tassazione e di bilancio non possono avere origine in Senato, né il Senato può direttamente emendare leggi in questo campo, bensì può chiedere alla *House of Representatives* di modificarli secondo indicazioni che esso le trasmette in forma scritta. Ove quest'ultima non accolga tale richiesta, il *Senate* può anche per tali disegni di legge (come per tutti gli altri) negare ad oltranza la sua approvazione.

In caso di perdurante contrasto tra *House of Representatives* e *Senate*, il Primo Ministro ha facoltà di avviare una procedura chiamata *double dissolution*, regolata dall'articolo 57 della Costituzione, la quale si applica ai soli disegni di legge approvati in prima lettura dalla Camera bassa, respinti (o non esaminati) dal Senato o da questo emendati in modo non condiviso dalla Camera bassa, e nuovamente approvati da quest'ultima dopo un intervallo di tre mesi. Il primo passo verso l'eventuale *double dissolution* è un invito rivolto dal Primo Ministro al Governatore Generale affinché quest'ultimo sciolga simultaneamente entrambe le Camere<sup>32</sup>, nell'auspicio che, attraverso nuove elezioni, i due rinnovati rami del Parlamento possano trovare l'accordo che prima era mancato. Peraltro, dopo le elezioni, il nuovo Parlamento non è obbligato a riesaminare il disegno di legge che era stato oggetto della discordia. Qualora il disegno di legge in questione venga ridiscusso e la nuova *House of Representatives* ed il nuovo *Senate* siano di nuovo in disaccordo, il Governatore Generale (sempre su richiesta del Primo Ministro) può convocare una seduta comune (*joint sitting*) nella quale il

---

<sup>32</sup> Anche se in tutti i casi in cui il Primo Ministro ha chiesto la *double dissolution*, il Governatore Generale gliela abbia accordata, rientra nelle prerogative di quest'ultimo accertare la sussistenza delle condizioni cui l'articolo 57 della Costituzione subordina tale procedura nonché chiedere al Primo Ministro ulteriori elementi di conoscenza.

controverso *bill* viene messo ai voti ed è approvato con la maggioranza assoluta dei componenti dei due rami. Data la preponderanza numerica dei deputati rispetto ai senatori, in pratica ciò significa che alla fine la volontà della *House of Representatives* prevale.

Il doppio scioglimento è stato decretato dal Governatore Generale in sei occasioni durante la storia costituzionale dell'Australia: nel 1914, 1951, 1974, 1975, 1983 e 1987 - e soltanto in un caso (1951) il Governo è riuscito ad ottenere, all'esito delle elezioni, la maggioranza in entrambi i rami del Parlamento, con la conseguente approvazione dei disegni di legge oggetto del contrasto<sup>33</sup>.

Il caso occorso nel 1975 merita di essere descritto con maggiore dettaglio, poiché esso ha rappresentato la più grave crisi costituzionale nella storia dell'Australia. Tale crisi culminò con la rimozione, nel novembre 1975, del Primo Ministro Gough Whitlam, del Partito laborista, da parte del Governatore Generale, *sir* John Kerr. Il Governo laborista era in carica dal 1972 e godeva di una stretta maggioranza nella *House of Representatives*, mentre l'opposizione controllava il *Senate*; l'elezione del 1974 (con *double dissolution*) aveva confermato tale situazione. Nell'ottobre del 1975, l'opposizione, facendo uso del suo controllo del Senato, aveva bloccato l'approvazione dei provvedimenti che autorizzavano il Governo alle spese necessarie per il funzionamento dell'apparato statale, i quali erano stati approvati in prima lettura dalla Camera bassa. Il Senato approvò una mozione in cui affermava che avrebbe continuato nell'ostruzionismo finché il Primo Ministro non avesse chiesto nuove elezioni della Camera bassa e chiedeva che il Governatore Generale licenziasse il primo ministro Whitlam se quest'ultimo non avesse ottemperato alla richiesta di nuove elezioni. L'11 novembre 1975 Whitlam si recò dal Governatore Generale Kerr per chiedere, al fine di rompere lo stallo, di indire le elezioni parziali del Senato (che scadeva nel giugno dell'anno seguente). Ma il Governatore, contrariamente alle attese del Primo Ministro, lo sollevò dall'incarico, nominando subito dopo al suo posto il capo dell'opposizione, Malcolm Fraser. Con grande rapidità, prima che tutti i parlamentari del Partito laborista venissero a conoscenza dell'accaduto, Fraser riuscì a far approvare dal Senato le leggi di autorizzazione alla spesa; immediatamente dopo - e prima che la *House of Representatives* (che restava a maggioranza laborista) potesse riunirsi per votare una mozione di sfiducia al nuovo Governo - Kerr sciolse, su proposta del nuovo *Premier*, entrambi i rami del Parlamento (*double dissolution*), basandosi, ai fini del soddisfacimento delle condizioni poste dall'articolo 57 della Costituzione, sulla mancata approvazione di alcuni disegni di legge proposti dal Governo laborista che era stato appena

---

<sup>33</sup> In due casi (1914 e 1983) il Governo perse le elezioni e i disegni di legge non furono ripresentati. Nel 1974 e nel 1987 il Governo conservò la maggioranza nella *House of Representatives* ma non l'ottenne al *Senate*; il disaccordo tra i due rami continuò e nel 1974 fu risolto tramite una seduta comune nella quale i disegni di legge vennero approvati, mentre nel 1987 alla fine non ebbero corso procedurale. Delle circostanze che dettero luogo alla *double dissolution* del 1975 si dà conto più avanti nel testo. Sul tema del contrasto, nel corso del procedimento legislativo, tra i due rami del Parlamento si veda [House of Representatives Practice \(6th Ed.\)](#), in particolare il capitolo 13.

licenziato. Le elezioni concessero al governo Fraser una larga maggioranza in entrambi i rami del Parlamento<sup>34</sup>.

#### **1.4.2. Funzioni e poteri nell'attività di indirizzo e di controllo**

Come illustrato dalla crisi del 1975, il sistema australiano da una parte prevede che il Governo sia politicamente responsabile davanti alla sola *House of Representatives*, ma dall'altra attribuisce al *Senate* poteri (con riferimento all'approvazione delle leggi, in specie quelle di bilancio e finanziarie) il cui esercizio può essere in grado, in determinate circostanze, di mettere in serio pericolo la vita di un Governo che pure continuasse a godere dell'appoggio della Camera bassa.

Per quanto riguarda l'esercizio del controllo sull'attività della pubblica amministrazione, i poteri conferiti alle Camere australiane sono simili a quelli propri dei sistemi parlamentari di stampo anglosassone, a cominciare dal tipico *question time*. Peraltro la circostanza che il Senato non sia stato di norma (a partire dagli anni '60) controllato politicamente dal partito di maggioranza ha finito per favorire lo sviluppo, in questo ramo, di strumenti di controllo più analitici ed efficaci rispetto a quelli utilizzati dalla Camera bassa. Ministri appartenenti sia alla *House of Representatives* sia al *Senate* sono spesso stati censurati da quest'ultimo, ma, poiché la maggioranza di governo assicura quasi sempre il sostegno ai membri dell'Esecutivo, una simile censura ben difficilmente determina le dimissioni del Ministro. Da un punto di vista formale, inoltre, solo i membri del Governo che sono senatori hanno l'obbligo di comparire, se richiesti, davanti alle Commissioni del Senato, e ciò determina una certa limitazione dei poteri di controllo da parte della Camera alta.

Più concretamente incisiva è l'attività delle Commissioni che svolgono, anche prendendo spunto da petizioni di cittadini, indagini sulle politiche governative nei vari ambiti di competenza (*reference Committees*) e delle Commissioni legislative durante le sessioni di bilancio. In tale sede, con una cadenza di tre volte l'anno<sup>35</sup>, ciascuna delle otto Commissioni legislative esamina le spese preventive (*estimates*) proposte dal Governo attraverso lo svolgimento di una sessione di audizioni pubbliche dei competenti Ministri e dei dirigenti amministrativi responsabili sia dei dipartimenti centrali dell'amministrazione federale sia di tutti gli enti e le agenzie che sono finanziati con denaro pubblico. In particolare, mentre i dirigenti amministrativi forniscono informazioni sugli obiettivi, le procedure e l'efficienza dei programmi di cui sono responsabili, i

---

<sup>34</sup> La crisi del 1975 si trascinò dietro un lungo seguito di polemiche. Particolarmente vibranti furono le critiche mosse dal partito laborista all'operato del Governatore Generale Kerr, il quale finì con il dimettersi in anticipo rispetto al termine usuale. Sugli eventi del 1975 e sul dibattito concernente la loro portata sul piano istituzionale e costituzionale, si veda S. Bach, *Platypus and Parliament: The Australian Senate in Theory and Practice*, Canberra, Department of Senate, 2003, e la bibliografia ivi citata.

<sup>35</sup> In corrispondenza della presentazione del disegno di legge di bilancio (a maggio), di disegni di legge aggiuntivi concernenti autorizzazioni di spesa al Governo (a febbraio), oltre ad un'ulteriore sessione di audizioni che in genere si svolge ad ottobre.

Ministri rispondono a quesiti concernenti le scelte politiche sottese all'azione delle pubbliche amministrazioni. Le Commissioni redigono una relazione per l'assemblea del Senato in cui sono evidenziate le questioni più rilevanti. Tale procedura - definita "il miglior meccanismo di controllo della responsabilità ministeriale (*accountability*) di tutti i Parlamenti australiani"<sup>36</sup> - soddisfa due importanti esigenze: da un lato offre ai senatori (soprattutto a quelli di minoranza) l'opportunità di raccogliere informazioni sulle modalità operative del governo, dall'altro consente un accurato e approfondito scrutinio dell'uso delle risorse pubbliche, rappresentando un pungolo per migliorare il *management* e la prassi operativa delle amministrazioni.

### 1.5. Proposte di riforma

Negli ultimi decenni il Senato australiano ha visto crescere il suo profilo istituzionale: il sistema elettorale differenziato rispetto a quello della *House of Representatives* ha avuto la conseguenza caratterizzare la Camera alta con una rappresentanza più pluralista e con una maggioranza di norma incongruente rispetto a quella di governo espressa dalla Camera bassa. Ulteriore effetto di tale caratterizzazione è stata la maggiore indipendenza e autorevolezza con cui il Senato ha svolto il proprio ruolo di *check and balance* nei confronti del Governo, tanto da essere considerato sempre più come "un necessario correttivo ad una Camera bassa sul modello di Westminster"<sup>37</sup>. Si spiega in tal modo il fatto che i tentativi di revisione costituzionale volti ad indebolire le prerogative del Senato siano finora stati respinti dal corpo elettorale.<sup>38</sup> D'altra parte, proprio la forza istituzionale della Camera alta, e gli ostacoli che essa pone ad una più completa affermazione del principio di maggioranza, sono alla base di più recenti proposte di modifica in senso riduttivo delle prerogative del Senato, dirette in particolare ad eliminare il potere di respingere o non approvare le leggi di autorizzazioni di spesa, ovvero a modificare il sistema elettorale in modo da favorire i partiti maggiori o a rendere più agevole per il Governo risolvere le situazioni di contrasto legislativo tra le due Camere. Queste proposte, avanzate dai due partiti maggiori, non hanno però avuto un appoggio sufficiente per tradursi in modifiche legislative o costituzionali. Da altre parti invece si sono avanzati suggerimenti tendenti piuttosto a rafforzare il ruolo del Senato e la sua relativa indipendenza dalla maggioranza governativa. Tra questi, si segnala la proposta di modificare la legge elettorale del Senato nel senso di sostituire all'attuale sistema di voto proporzionale con voto di lista (che assicura una forte disciplina per i partiti maggiori) con un voto singolo trasferibile che, pur senza minare la disciplina di partito, potrebbe attribuire ai senatori un maggiore margine di autonomia,

<sup>36</sup> Dal senatore laburista e più volte ministro John Faulkner: cfr. *Parliament of Australia, Papers on Parliament* n. 50, "[Senator John Faulkner 'The Senate: Blessing or Bane?'](#)".

<sup>37</sup> Cfr. Bruce Stone, *op. cit.*, p. 577.

<sup>38</sup> Ci si riferisce ai *5 referendum* - svoltisi tra il 1967 e il 1988 - sulle proposte di eliminare il nesso in base al quale il numero dei deputati deve esser il doppio di quello dei senatori e di legare il ciclo elettorale del Senato a quello della House of Representatives.

funzionale ad un migliore esercizio dei poteri propri di una forte Camera di riesame.

Infine, va segnalato che anche per quanto riguarda specificamente il Parlamento si pone una questione aborigena, nel senso che ci si domanda come incrementare la rappresentanza di questa parte della popolazione, la quale attualmente esprime solo due parlamentari.





## 2. BRASILE

### 2.1. Aspetti generali e composizione politica

Il Brasile - il 5° Stato al mondo in ordine di grandezza, con un'area che supera gli 8,5 milioni di Km<sup>2</sup> e una popolazione di oltre 200 milioni di abitanti - si configura come una repubblica federale di tipo presidenziale (*República Federativa do Brasil*), indipendente dal 7 settembre 1822, quando venne posta fine alla sovranità portoghese.

La vigente [Costituzione](#), adottata il 5 ottobre 1988 dopo il ritorno alla democrazia, definisce il Brasile quale 'Repubblica federale formata dall'unione indissolubile di Stati e Municipi e dal Distretto Federale' ([art. 1 Cost.](#)); il sistema federale comprende quindi tre livelli di governo: l'Unione, [26 Stati, un Distretto Federale](#) (dove si trova la capitale Brasilia) e oltre 5500 Comuni<sup>39</sup>.

La nuova Carta costituzionale<sup>40</sup> ha rifondato la Federazione brasiliana, ampliato le competenze amministrative e legislative degli Stati membri, conferito loro più risorse tributarie, tentato di riequilibrare il federalismo, garantendo più autonomia alle unità federali. Si può affermare, con [Marcelo Figueiredo](#) e [Ricardo Maurício Freire Soares](#) che, con la [Costituzione del 1988](#), si è optato per la sostituzione del federalismo centralizzato o dualistico, di derivazione autoritaria e con ripartizione delle competenze esclusive, con un modello cooperativo che desse forma alle aspirazioni di decentralizzazione e riforma sociale ampiamente diffuse nella società brasiliana al termine della dittatura militare.

In generale si mantiene la forma classica della ripartizione delle competenze, destinando all'Unione e ai Municipi competenze espresse e agli Stati i poteri restanti e residuali; tale sistema, tuttavia, ammette alcune eccezioni. Per l'Unione, gli Stati e i Municipi, la [Costituzione del 1988](#) ha previsto competenze comuni nei settori della salute, assistenza sociale, educazione, cultura, edilizia e bonifica, ambiente, protezione del patrimonio storico, lotta alla povertà e integrazione sociale di categorie svantaggiate e educazione al traffico. La legislazione di attuazione definisce le forme di cooperazione tra i tre livelli di governo ([art. 23 Cost.](#)). D'altro lato, sono state attribuite competenze legislative

<sup>39</sup> Valeriano Mendes Ferreira Costa, *Brazil (Federative Republic of Brazil)*, in Handbook of Federal Countries, Forum of Federations, Griffiths, 2005, p. 91.

<sup>40</sup> Si ricorda che la prima Costituzione federale del Brasile risale al 1891; successivamente - prima di giungere alla Carta del 1988 - sono stati approvati nuovi testi costituzionali nei seguenti anni: 1934, 1937, 1946 e 1967/1969. E' generalmente riconosciuto che l'impianto costituzionale in vigore risente dell'influenza esercitata dal modello statunitense, ma è evidente che il federalismo brasiliano sottende un processo storico ben differente. Cfr. D. [Tanza](#), "Sul federalismo brasiliano", in *Forum di quaderni costituzionali*, dove in particolare si sottolinea che: 'Lo Stato federale nordamericano si formò, com'è noto, da una Confederazione di Stati formatasi dopo l'indipendenza avvenuta nel 1776. I singoli Stati erano manifestamente forti e scelsero la soluzione federale per una serie di motivi, tra cui principalmente il mantenimento della pace, della sicurezza e della prosperità. Durante la monarchia in Brasile, invece, non esistevano Province forti come gli Stati americani; si può dire, insomma, che il potere centrale fosse anteriore agli stessi Stati'.

concorrenti ai governi federale e statali in un'ampia gamma di settori, dalla protezione dell'ambiente e delle risorse naturali all'organizzazione della polizia civile ([art. 24 Cost.](#)). In relazione alla materia tributaria, l'Unione detiene la competenza residuale, oltre a quelle enumerate come proprie.

A partire dagli anni '90 la produzione legislativa ha dato contenuto ai principi costituzionali. Le vicissitudini di tale processo non sembrano dovute alle carenze del modello cooperativo consacrato dalla [Costituzione del 1988](#), quanto piuttosto alle circostanze economiche e alle limitazioni politiche, che rendono difficile la definizione da parte del centro degli strumenti di cooperazione e di incentivi alla decentralizzazione<sup>41</sup>.

La Repubblica federale brasiliana si caratterizza per la tradizionale tripartizione dei poteri e per il suo carattere presidenziale, essendo il potere esecutivo esercitato dal [Presidente della Repubblica](#), coadiuvato dai [Ministri di Stato](#) ([art. 76 Cost.](#)). Il Presidente è quindi Capo dello Stato, del Governo e dell'Amministrazione. È eletto a suffragio universale per un mandato di 4 anni, ([art. 82 Cost.](#)), rinnovabile una sola volta. Il Presidente in carica è [Dilma Rousseff](#), prima donna a ricoprire tale ruolo, il cui mandato avrà termine il 31 dicembre 2014.

In base all'[articolo 77 Cost.](#), l'elezione del Presidente e del Vicepresidente della Repubblica avviene simultaneamente: risulta eletto il candidato che ottiene la maggioranza assoluta dei voti, non computando le schede bianche e nulle. Qualora nessun candidato ottenga tale maggioranza in prima votazione, si dà luogo ad una seconda votazione nella quale concorrono i candidati più votati e risulta eletto chi ottiene la maggioranza dei voti validi. I poteri del Presidente sono enumerati dall'[art. 84 Cost.](#)<sup>42</sup> In caso di assenza temporanea o impossibilità all'esercizio dell'incarico, il Presidente è sostituito, nell'ordine, dal Vicepresidente

<sup>41</sup> Secondo [Freire Soares](#) la transizione verso il federalismo cooperativo sta incontrando due tipi di ostacoli. Il primo emerge dallo scontro di due logiche operanti negli ultimi decenni: la logica dell'emergenza economica e quella della decentralizzazione propriamente detta. Il secondo ostacolo consiste nella difficoltà dello stesso Governo federale a definire con chiarezza meccanismi di cooperazione che forniscano incentivi efficaci alla decentralizzazione. Il federalismo brasiliano rimane, quindi, squilibrato sul piano dei risultati, essendo caratterizzato da una situazione di frequente contrattazione nella divisione delle responsabilità tra sfere di governo nazionale e sub-nazionale, non essendo rara la concentrazione di poteri nell'ambito del Governo.

<sup>42</sup> Tra le funzioni principali del Presidente, si ricordano: la nomina e l'esonero dei Ministri di Stato; l'esercizio, con l'ausilio dei Ministri, della direzione superiore dell'amministrazione federale; il diritto di iniziativa legislativa; il diritto di sanzione, promulgazione e pubblicazione delle leggi; l'adozione di decreti e regolamenti per l'esecuzione delle leggi; l'esercizio del potere di veto totale o parziale su progetti di legge; il diritto di mantenere relazioni con Stati esteri e di accreditare i propri rappresentanti diplomatici; di stipulare trattati, convenzioni e atti internazionali soggetti a referendum del Parlamento (Congresso Nazionale); la decretazione dello stato di difesa e assedio; la presentazione del programma di governo al Parlamento in occasione dell'apertura della sessione legislativa; la presentazione al Parlamento del piano pluriennale, del progetto di legge contenente direttive di bilancio e le proposte di bilancio di cui alla Costituzione; l'adozione di misure provvisorie con forza di legge nei casi di necessità e urgenza di cui all'[art. 62 Cost.](#); il comando supremo delle Forze Armate, la nomina dei Comandanti di Marina, Esercito e Aeronautica; la nomina, dopo l'approvazione del Senato Federale, dei Ministri del *Supremo Tribunal Federal* e dei Tribunali Superiori, dei Governatori dei Territori, del Procuratore generale della Repubblica, del presidente e dei direttori della Banca centrale.

della Repubblica, dal Presidente della *Câmara dos Deputados*, da quello del *Senado Federal* e dal Presidente del *Supremo Tribunal Federal* (art. 80 Cost.). Ai sensi dell'art. 44 Cost., la funzione legislativa è principalmente di competenza del Parlamento, il *Congresso Nacional*, composto dalla *Câmara dos Deputados* e dal *Senado Federal*, dotati di poteri tra loro paritari. Ogni legislatura dura 4 anni. La Camera dei deputati, eletta con un sistema proporzionale, si compone di 513 deputati. L'attuale distribuzione politica, frutto delle elezioni generali svoltesi il 10 ottobre 2010<sup>43</sup>, è riportata nella seguente tabella (Fonte: [IPU Parline database](#)).

<b>Gruppo politico</b>	<b>Totale dei seggi</b>
Workers' Party (PT)	<b>87</b>
Brazilian Democratic Movement Party (PMDB)	<b>78</b>
Brazilian Social Democratic Party (PSDB)	<b>54</b>
Democrats (DEM)	<b>43</b>
Progressive Party (PP)	<b>42</b>
Party of the Republic (PR)	<b>40</b>
Brazilian Socialist Party (PSB)	<b>34</b>
Democratic Labour Party (PDT)	<b>28</b>
Brazilian Labour Party (PTB)	<b>21</b>
Social Christian Party (PSC)	<b>17</b>
Green Party (PV)	<b>15</b>
Communist Party of Brazil (PC do B)	<b>15</b>
Popular Socialist Party (PPS)	<b>12</b>
Brazilian Republican Party (PRB)	<b>10</b>
National Mobilization Party (PMN)	<b>4</b>
Labour Party of Brazil (PT do B)	<b>4</b>
Socialism and Liberty Party (PSOL)	<b>3</b>
Renewed Brazilian Labour Party (PRTB)	<b>2</b>
Humanist Party of Solidarity (PHS)	<b>2</b>
Christian Labour Party (PTC)	<b>1</b>
Social Liberal Party (PSL)	<b>1</b>

\* Dei 513 deputati 45 sono donne, pari all'8.77 per cento.

<sup>43</sup> Al seguente link è possibile accedere ai risultati delle elezioni del 2010, suddivisi per primo e secondo turno, incarico, candidato e zona: <http://www.tre-pe.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2010-1/eleicoes-2010>.

Il [Senato Federale](#) è disciplinato dall'[art. 46 Cost.](#), il quale prevede che la Camera alta sia composta da rappresentanti degli Stati e del Distretto Federale eletti con sistema maggioritario; ciascuno Stato e il Distretto Federale eleggono 3 Senatori per un mandato di 8 anni. Di conseguenza il loro mandato dura due legislature; si prevede, tuttavia, che la rappresentanza degli Stati e del Distretto venga rinnovata di 4 anni in 4 anni, alternatamente, per uno e due terzi.

Attualmente in Senato sono rappresentati 17 partiti politici, come risulta dalla seguente tabella (estratta da [http://www.senado.gov.br/senadores/senadoresPorPartido.asp#P\\_PT](http://www.senado.gov.br/senadores/senadoresPorPartido.asp#P_PT))<sup>44</sup>:

<b>Attuale composizione del Senato Federale</b>	
<b>Partito Politico</b>	<b>Numero Senatori</b>
DEM - Democratas	4
PCdoB - Partido Comunista do Brasil	2
PDT - Partido Democrático Trabalhista	5
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro	20
PP - Partido Progressista	5
PR - Partido da República	4
PRB - Partido Republicano Brasileiro	1
PROS - Partido Republicano da Ordem Social	1
PSB - Partido Socialista Brasileiro	4
PSC - Partido Social Cristão	1
PSD - Partido Social Democrático	1
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira	11
PSOL - Partido Socialismo e Liberdade	1
PT - Partido dos Trabalhadores	13
PTB - Partido Trabalhista Brasileiro	6
PV - Partido Verde	1
SDD - Solidariedade	1
<b>Totale senatori federali</b>	<b>81</b>

\* Degli 81 senatori, 8 sono donne, pari al 9.87 per cento.

Il sistema politico brasiliano è estremamente frammentato: in Brasile vi sono 27 partiti politici, di cui 20 con almeno un deputato eletto alla Camera. I quattro principali partiti rappresentati nell'attuale Congresso<sup>45</sup> sono il PMDB (Partito del Movimento Democratico Brasiliano), il PT (Partito dei lavoratori), PSDB (Partito della socialdemocrazia) e DEM (Democratici, ex PFL), che insieme contano per il 60% dei deputati eletti. Le ultime elezioni presidenziali e politiche del 2010 - che per legge si svolgono contestualmente - hanno visto l'affermazione (insieme

<sup>44</sup> Alla seguente URL si può accedere alla lista dei senatori in carica suddivisi per 'Unità della Federazione': <http://www.senado.gov.br/senadores/senadoresPorUF.asp>.

<sup>45</sup> Al seguente link del sito ufficiale della Camera dei deputati è possibile effettuare il *download* (cfr. sulla destra) della lista completa dei deputati federali, distinti per partito politico: <http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa>

al candidato presidenziale da loro sostenuto, Dilma Rousseff) dei partiti del centro-sinistra (PT, PMDB, PSB e numerose altre formazioni minori) che si sono assicurati 310 dei 513 seggi alla Camera bassa e 50 degli 81 seggi al Senato . Il PMDB - che ha appoggiato la Rousseff, candidata del PT alle presidenziali - ha visto eletto vicepresidente Michel Temer<sup>46</sup>.

I partiti dell'opposizione (i principali dei quali sono PSDB, partito di centro, e DEM, partito di destra) - che hanno sostenuto come candidato presidenziale José Serra - hanno conquistato 138 seggi alla Camera e 24 al Senato

E' stato spesso osservato come "il sistema elettorale brasiliano favorisca la frammentazione delle forze e un alto regionalismo politico, con i partiti che per raggiungere una presenza nazionale e garantire la governabilità sono costretti ad allestire numerose alleanze e compromessi nel rischio continuo di una paralisi politica"<sup>47</sup>.

## 2.2. Elezioni

Il Brasile adotta due sistemi elettorali<sup>48</sup>: il maggioritario e il proporzionale.

Con il maggioritario vengono eletti il Senato Federale, il Presidente e il Vice-Presidente della Repubblica, i Governatori e Vice-Governatori di Stato e del Distretto Federale, il Prefetto e Vice-Prefetto ([art. 46 Cost.](#), [art. 77 Cost.](#), [art. 83 Codice Elettorale](#)).

Con il sistema proporzionale vengono eletti i deputati federali, quelli degli Stati e i consiglieri comunali (ovvero i membri della Camera dei Deputati, delle Assemblee legislative statali, delle Camere municipali, della Camera legislativa del Distretto federale, ai sensi dell'[art. 45 Cost.](#) e dell'[art. 84 Codice Elettorale](#)). Si ricorda che per disposizione costituzionale le Assemblee legislative degli Stati hanno struttura monocamerale.

Nelle elezioni presidenziali la circoscrizione è il Paese; nelle elezioni federali e statali, lo Stato; in quelle municipali il relativo Municipio ([art. 86 Codice Elettorale](#)). L'elezione dei 513 deputati federali avviene, quindi, con sistema proporzionale in circoscrizioni coincidenti con gli Stati e il Distretto federale; in ogni Stato i partiti possono formare coalizioni variabili, garantendosi un'ampia autonomia regionale.

<sup>46</sup> Cfr. *Osservatorio di politica internazionale*, "Le elezioni in Brasile", Nota n. 26 - novembre 2010, a cura di Antonella Mori, ISPI e ISLA – Università Bocconi, pp. 2-3.

<sup>47</sup> Cfr. G. Saputo, *Repubblica Federale Brasiliana, Repubblica Bolivariana del Venezuela e Repubblica Argentina, in I sistemi elettorali nelle federazioni del mondo*, Gruppo 3, Ufficio del Dibattito, Salsomaggiore Terme, 19-20 Ottobre 2013, p. 23.

<sup>48</sup> Il sistema elettorale brasiliano è regolato dalla [Costituzione](#) e dagli articoli 82-86 del [Codice Elettorale \(Lei n. 4.737 del 15 luglio 1965\)](#), oltre ad essere definito, per quanto previsto dalla legge, dal [Tribunale Superiore Elettorale \(TSE\)](#). Si ricorda, inoltre, che la [Lei Complementar n° 78 del 30 dicembre 1993](#) disciplina il numero di deputati da eleggere, ai sensi dell'[art. 45, § 1°, Cost.](#) La materia elettorale è disciplinata dagli articoli 82-233 del menzionato [Codice Elettorale](#) e dalla [Lei 9.504/1997 recante norme per le elezioni](#).

In base all'[art. 85 del Codice Elettorale](#), l'elezione dei deputati federali, dei senatori e dei relativi supplenti, del Presidente e del Vice-Presidente della Repubblica, dei governatori e vice-governatori e dei deputati statali deve svolgersi *simultaneamente* in tutto il paese; si prevede l'elezione nella medesima data anche per il governatore e il vice-governatore del Distretto federale e dei deputati distrettuali.

In base ad una legge del 2009, i partiti sono tenuti a riservare a candidati di genere femminile almeno il 30 per cento dei posti di lista per le elezioni al Parlamento ed hanno l'obbligo di utilizzare almeno il 10 per cento delle pubblicità elettorali e il 5 per cento dei finanziamenti pubblici per la campagna al fine di promuovere la partecipazione delle donne alla politica.

Si ricorda che gli elettori votano per mezzo di un'[urna elettronica](#)<sup>49</sup>.

I candidati a tutti gli incarichi menzionati sono eletti per un mandato di 4 anni, tranne i senatori, il cui mandato - come si è detto - dura 8 anni con rinnovo parziale al quarto anno. Infatti, il Senato federale è rinnovato ogni 4 anni per un terzo in un'elezione e per due terzi in quella successiva; ogni Stato, elegge, quindi 1 o 2 senatori ogni 4 anni. All'interno di ciascuno Stato si procede all'elezione dei relativi senatori a maggioranza relativa secondo il sistema anglosassone del cd. '*First Past The Post*', risultando direttamente eletto il candidato maggiormente votato. Nelle elezioni in cui si eleggono 2 senatori per Stato si utilizza lo scrutinio maggioritario plurinominalmente; di conseguenza gli elettori votano i 2 nomi di propria preferenza e risultano eletti i 2 candidati che ottengano il maggior numero di voti, non rilevando l'ordine di votazione sulla scheda.

L'[articolo 45 della Costituzione](#) stabilisce che il numero totale di deputati, così come il numero spettante a ciascuno Stato e al Distretto federale, sia stabilito da legge complementare proporzionalmente alla popolazione, provvedendo agli aggiustamenti necessari, nell'anno precedente a quello delle elezioni, affinché nessuna unità della Federazione elegga meno di 8 o più di 70 deputati; si precisa, infine, che ogni Territorio Federale elegge 4 deputati. Il dettato costituzionale è stato attuato dalla [Lei Complementar n° 78 del 30 dicembre 1993](#) (*Disciplina a fixação do número de Deputados, nos termos do art. 45, § 1º, da Constituição Federal*), la quale stabilisce che il numero dei deputati non può superare la quota di 513.

Il sistema elettorale proporzionale utilizzato in Brasile è un sistema di lista con voto di preferenza per i singoli candidati: ogni partito ottiene un numero di seggi proporzionale alla somma dei voti di tutti i suoi candidati e i seggi sono distribuiti, nell'ordine, ai candidati più votati di quel partito. Come si è detto, il Codice Elettorale ([art. 105](#)) consente la formazione di collegamenti di lista tra due o più partiti diversi. La distribuzione dei seggi proporzionali avviene

---

<sup>49</sup> Nel 2010 gli oltre 134 milioni di elettori brasiliani hanno partecipato ad elezioni generali totalmente informatizzate, come già avvenuto nel 2002 e nel 2006. Il processo di informatizzazione della Giustizia Elettorale brasiliana fu avviato nel 1986, con la definizione e l'istituzione di un registro ('Catasto') unico e informatizzato degli elettori.

attraverso il metodo del quoziente elettorale, unitamente al 'quoziente di partito' e alla distribuzione dei resti

Requisito di eleggibilità a deputato e a senatore è, rispettivamente, l'età di 21 e di 35 anni.

### 2.3. Organizzazione

Il *Congresso Nacional* lavora in base ad uno specifico calendario caratterizzato, per ciascuna legislatura quadriennale, da 4 sessioni legislative; ogni sessione ordinaria ha luogo dal 2 febbraio al 17 luglio e dal 1° agosto al 22 dicembre ([art. 57 Cost.](#)).

Con sede presso il Palazzo del Congresso Nazionale a Brasilia, il Senato Federale è guidato dalla *Mesa Diretora*, disciplinata dagli articoli da 46 a 60 del [Regolamento interno del Senato](#). Organo corrispondente al nostro Consiglio di Presidenza, è composto dal Presidente, dal Primo e Secondo Vice-Presidente e da 4 Segretari. Analoga composizione è prevista per la *Mesa Diretora* della Camera dei Deputati dal relativo [Regolamento interno](#). L'elezione dei membri della *Mesa* del Senato si celebra in sessione preparatoria convocata a partire dal 1° febbraio, nel primo anno della legislatura. La votazione è segreta, a maggioranza dei voti, presente la maggioranza dei senatori e assicurata, per quanto possibile, la partecipazione proporzionale delle rappresentanze partitiche o dei blocchi parlamentari rappresentati nella Camera (artt. 3.° e 46 [Reg.](#)). La durata del mandato della *Mesa Diretora* è di due anni ([art. 57, § 4.° Cost.](#) e art. 59 [Reg.](#)).

Ciascuna Camera si struttura in Commissioni con funzioni legislative e di controllo. Nel compimento di queste due funzioni base (elaborazione delle leggi e controllo dell'azione amministrativa), le Commissioni promuovono, inoltre, dibattiti e discussioni su temi o questioni di proprio interesse, anche attraverso indagini conoscitive e audizioni. Di norma i disegni di legge sono assegnati alle Commissioni in sede referente; a determinate condizioni, tuttavia, un testo può essere approvato direttamente dalla Commissione.

Le Commissioni Parlamentari del Senato Federale sono disciplinate dal Titolo VI del [Regolamento interno](#) (artt. 71-153) e sono chiamate principalmente ad esprimere pareri e relazioni sui progetti di legge all'esame del Senato. Ai sensi dell'[art. 58 Cost.](#), possono essere permanenti (il Senato ne conta 12<sup>50</sup> contro le [21 della Camera](#)) e temporanee.

<sup>50</sup> Le Commissioni permanenti del Senato sono le seguenti: la *Commissione Affari Economici* ([Comissão de Assuntos Econômicos, CAE](#)); la *Commissione Affari Sociali* ([Comissão de Assuntos Sociais, CAS](#)); la *Commissione sulla Costituzione, Giustizia e Cittadinanza* ([Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, CCJ](#)), la quale, tra l'altro, formula pareri sulla creazione di Stati e Territori, sulla dichiarazione dello stato di difesa e assedio, sull'intervento federale, la pubblica sicurezza e su talune nomine ad incarichi pubblici; la *Commissione per la Scienza, Tecnologia, Innovazione, Comunicazione e Informatica* ([Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática, CCT](#)); la *Commissione per i Diritti Umani e per la Legislazione Partecipativa* ([Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, CDH](#)); la *Commissione per lo Sviluppo Regionale e il Turismo* ([Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo, CDR](#)); la *Commissione per l'Educazione, la Cultura e lo Sport* ([Comissão de Educação, Cultura e Esporte, CE](#)); la *Commissione per i Servizi Infrastrutturali* ([Comissão](#)

Vi è poi la *Comissão Diretora*, formata dai titolari della *Mesa* e disciplinata dall'art. 98 [Reg.](#), alla quale spettano l'organizzazione e l'amministrazione interna del Senato.

Ciascun senatore può far parte di un massimo di 3 commissioni come titolare e 3 come supplente (art. 77 [Reg.](#)). I membri delle commissioni sono designati dal Presidente, su indicazione scritta dei relativi *leaders*, dovendosi assicurare, per quanto possibile, la partecipazione proporzionale delle rappresentanze partitiche o dei blocchi parlamentari rappresentati nel Senato (art. 78 [Reg.](#); [art. 58 Cost.](#)).

Da entrambi i rami del Parlamento, anche congiuntamente, possono essere costituite - su richiesta di un terzo dei rispettivi membri ([art. 58 Cost.](#)) - Commissioni d'inchiesta (*Comissões parlamentares de Inquérito*), dotate dei medesimi poteri dell'autorità giudiziaria<sup>51</sup>.

Inoltre, nell'ambito del *Congresso Nacional* possono essere istituite Commissioni miste, anch'esse temporanee o permanenti, formate da Deputati e Senatori, come le seguenti: [Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, CMO](#); [Comissão Mista Permanente sobre Mudanças Climáticas, CMMC](#).

La disciplina dei gruppi parlamentari e della 'maggioranza' e 'minoranza' è contenuta nel Titolo IV, artt. da 61 a 66-A [Reg.](#) In base all'art. 61 [Reg.](#) le rappresentanze partitiche in Senato possono formare 'blocchi' parlamentari che rappresentino almeno un decimo della composizione del Senato, ciascuno dei quali, ai sensi dell'art. 62 [Reg.](#), dovrà avere un *leader* da scegliere fra i propri componenti. L'art. 65 [Reg.](#) stabilisce che la maggioranza è formata dal blocco parlamentare o dalla rappresentanza partitica che costituisce la maggioranza assoluta del Senato; analoga disciplina è prevista per la Camera dei Deputati, quindi la 'maggioranza' al Senato è pari a 41 senatori, stanti gli 81 componenti totali e alla Camera è pari a 257, stanti i 513 membri. La 'minoranza' è quella formata dal maggior blocco parlamentare o rappresentanza partitica di opposizione. Nell'ipotesi in cui nessun blocco raggiunga la maggioranza assoluta, le funzioni costituzionali e regolamentari della maggioranza vengono assunte dal

---

[de Serviços de Infra-Estrutura, CI](#)); la *Commissione per l'Ambiente, la Difesa del Consumatore, la Sorveglianza e il Controllo* ([Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, CMA](#)), la quale esercita il controllo e sugli atti del potere esecutivo, ivi inclusi quelli dell'amministrazione indiretta, e può agire in collaborazione con le commissioni permanenti e temporanee, anche di inchiesta; la *Commissione Agricoltura e Riforma Agraria* ([Comissão de Agricultura e Reforma e Agrária, CRA](#)); la *Commissione Relazioni Estere e Difesa Nazionale* ([Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, CRE](#)); la *Commissione Senato del Futuro* ([Comissão Senado do Futuro, CSF](#)), che ha l'obiettivo di promuovere le discussioni sui grandi temi e sul futuro del Paese e di definire l'azione del Senato in ordine a tali questioni.

<sup>51</sup> Le Commissioni d'inchiesta del Senato al momento esistenti sono tre: la Commissione d'inchiesta sullo Spionaggio ([CPI da Espionagem](#)), con il compito di verificare la denunciata esistenza di un sistema di spionaggio strutturato dal governo statunitense, con l'obiettivo di monitorare comunicazioni elettroniche e telefoniche, dati digitali e altre modalità per l'accesso a informazioni privilegiate o protette dalla Costituzione; la Commissione d'inchiesta sull'assassinio di alcuni giovani di colore in Brasile ([CPI da Investigação do assassinato de jovens negros no Brasil](#)), con l'obiettivo di far luce sul suddetto evento criminoso; la Commissione d'inchiesta sulla Violazione del Diritto Umano alla Salute ([CPIVDHS Violação do Direito Humano à Saúde](#)), finalizzata alla verifica, all'analisi e all'accertamento delle violazioni del diritto alla salute causate da errori di dirigenti, medici e restanti professionisti sanitari pubblici e privati che hanno causato vittime e lesioni fisiche.



*leader* del blocco o della rappresentanza partitica che riporti il maggior numero di componenti e le funzioni della minoranza vengono assunte dal *leader* del blocco o rappresentanza partitica che riporti il maggior numero di componenti tra gli oppositori della maggioranza. Ai *leaders*, tanto del Senato quanto della Camera, tra le altre competenze, spetta la nomina dei senatori e dei deputati nelle Commissioni. Occorre sottolineare che il Presidente della Repubblica può chiamare un senatore (art. 66-A [Reg.](#)) e un deputato ad esercitare la funzione di *leader* del Governo nell'organo e quest'ultimo potrà indicare *vice-leaders* tra i componenti delle rappresentanze partitiche che appoggiano il Governo. La *Liderança do Governo* è infatti composta da un *leader* e 10 *vice-leaders*.<sup>52</sup>

Va infine ricordato che il Senato e la Camera si riuniscono anche in seduta congiunta nei casi previsti dalla Costituzione Federale (artt. [48](#), [57](#), [60](#), [68](#) e [166](#) Cost.): inaugurazione della legislatura; insediamento e giuramento del Presidente e del Vice-Presidente della Repubblica; promulgazione degli emendamenti alla Costituzione; discussione e approvazione del bilancio, ovvero sui progetti di legge di iniziativa presidenziale relativi al piano pluriennale di bilancio, alle direttive di bilancio, al bilancio annuale e ai crediti addizionali; discussione sui progetti di legge sottoposti a veto presidenziale e relativa delibera; delega legislativa al Presidente della Repubblica. Per tali sedute viene utilizzato il [Regolamento Comune del Congresso Nazionale](#), il quale stabilisce - all'art. 1 - che tali sedute congiunte siano dirette dalla *Mesa* del Senato Federale.

## 2.4. Funzioni e poteri

Nell'ambito del sistema presidenziale brasiliano, il Senato federale è titolare di poteri legislativi pariordinati rispetto a quelli della Camera dei deputati; le uniche limitazioni al principio di parità sono costituite dalla necessaria presentazione presso la Camera bassa dei disegni di legge non di iniziativa di senatori (tra i quali, spiccano per importanza quelli d'iniziativa riservata al Presidente della Repubblica) - prescrizione rilevante perché la camera di prima lettura ha poteri di decisione prevalenti - e l'esame in seduta comune delle due Camere di alcuni disegni di legge, tra i quali quelli di bilancio e quelli sottoposti a veto dal Presidente.

Il Senato esercita inoltre poteri esclusivi di supervisione in materia finanziaria, con particolare riferimento al sistema tributario e alle operazioni creditizie degli Enti federati, e di nomina dei componenti delle supreme magistrature e dei rappresentanti diplomatici.

E' altresì titolare del potere di *impeachment* del Presidente della Repubblica (su autorizzazione della Camera bassa) e giudica altresì dei reati commessi nell'esercizio delle funzioni da alte cariche dello Stato.

---

<sup>52</sup> Al seguente link si può consultare la composizione del Senato per *leadership*: <http://www.senado.gov.br/senadores/liderancas.asp>.

### 2.4.1. Funzioni e poteri nel procedimento legislativo

Il procedimento legislativo federale è bicamerale ed è disciplinato dalla [Costituzione](#) Federale, dalla [Lei Complementar n° 95/1998](#), dai Regolamenti interni della Camera dei Deputati e del Senato Federale e dal [Regolamento Comune del Congresso Nazionale](#).

Ai sensi dell'[art. 61 Cost.](#), l'iniziativa delle leggi spetta a ciascun membro o Commissione della Camera dei Deputati e del Senato Federale e al Presidente della Repubblica<sup>53</sup>. Sono di iniziativa esclusiva del Presidente della Repubblica le leggi concernenti gli effettivi delle forze armate, l'organizzazione amministrativa e giudiziaria, le disposizioni tributarie e di bilancio, il personale degli Stati federati.

Il procedimento legislativo ordinario ha inizio con l'esame di un progetto di legge indifferentemente nell'una o nell'altra Camera, cd. '*Casa iniciadora*', salvo i progetti di legge di iniziativa del Presidente della Repubblica, della suprema Corte federale e dei Tribunali Superiori, la cui discussione e votazione devono avere inizio, *ex* [art. 64 Cost.](#), alla Camera dei Deputati. Il Presidente della Repubblica può avanzare richiesta d'urgenza per l'esame dei progetti di sua iniziativa.

Presso il ramo del Parlamento in cui inizia l'esame, il progetto è assegnato alla competente Commissione parlamentare la quale esprime un parere al *Plenum*, che delibera quindi con eventuali emendamenti. In base [all'art. 65 Cost.](#), il progetto di legge approvato da una Camera è riesaminato dall'altra (cd. '*Casa revisora*'), in un solo turno di discussione e votazione, e inviato al Presidente della Repubblica per la ratifica in caso di approvazione da parte della seconda Camera, ovvero archiviato, in caso di rigetto. In caso di modifica, il progetto emendato torna alla Camera che ne ha iniziato l'esame, la quale decide in via definitiva. Nella distribuzione dei poteri di decisione tra i due rami del Parlamento è dunque rilevante la sede in cui si svolge la prima lettura poiché l'*iter* si conclude necessariamente con la terza lettura.

La Camera nella quale è stata conclusa la votazione invia il progetto di legge al Presidente della Repubblica che, assentendo, lo ratifica ([art. 66 Cost.](#)). Se il Presidente della Repubblica considera il progetto, in tutto o in parte, incostituzionale o contrario al pubblico interesse, lo sottopone a veto totale o parziale, nel termine di 15 giorni dalla data del ricevimento. Il veto è quindi sottoposto all'esame in sessione congiunta dal Congresso Nazionale, entro 30

---

<sup>53</sup> Hanno inoltre iniziativa legislativa in materie limitate la suprema Corte federale, i Tribunali superiori, il Procuratore Generale della Repubblica e il prescritto numero di cittadini. L'iniziativa popolare può essere esercitata tramite la presentazione alla Camera dei Deputati di progetti di legge sottoscritti da almeno l'1% dell'elettorato nazionale, distribuito tra almeno 5 Stati, con non meno di tre decimi per cento degli elettori di ciascuno di essi.

giorni dal ricevimento, potendo essere superato solo con il voto della maggioranza assoluta dei deputati e dei senatori.<sup>54</sup>

L'[art. 62 Cost.](#) disciplina la decretazione d'urgenza, prevedendo che il Presidente della Repubblica, nei casi di necessità e urgenza, possa adottare misure provvisorie con forza di legge, con l'obbligo di sottoporle immediatamente al Congresso Nazionale per la relativa conversione. Le misure provvisorie perdono efficacia in caso di mancata conversione in legge entro il termine di 60 giorni dalla pubblicazione, prorogabile una sola volta per eguale periodo; spetta al Congresso Nazionale la disciplina dei rapporti giuridici scaturiti dalle misure non convertite. La conversione inizia alla Camera dei Deputati; spetta a una commissione mista di Deputati e Senatori l'esame di costituzionalità delle misure provvisorie e l'espressione del relativo parere; l'esame delle misure segue in sessione separata, presso l'Assemblea di ciascuna Camera del Congresso. È vietata la ripresentazione, nella stessa sessione legislativa, di misure provvisorie rigettate o non convertite.

In base all'[art. 60 Cost.](#), il potere d'iniziativa in materia di revisione della Costituzione spetta: ad almeno un terzo dei membri della Camera dei Deputati o del Senato Federale; al Presidente della Repubblica; a più della metà delle Assemblee legislative delle Unità della Federazione, ognuna delle quali si manifesta a maggioranza relativa dei propri membri. La proposta è discussa e votata in ciascuna Camera del Congresso Nazionale, in due successive deliberazioni, e si considera approvata se ottiene in entrambe le votazioni i tre quinti dei voti dei rispettivi membri. La modifica costituzionale è promulgata dai Consigli di Presidenza della Camera dei Deputati e del Senato Federale. Il Senato - al pari di altri organi costituzionali, tra cui la Camera dei deputati - ha il potere di presentare alla suprema Corte federale un ricorso sulla legittimità costituzionale di una disposizione di legge federale o statale. Ha altresì il potere esclusivo di sospendere l'applicazione totale o parziale delle disposizioni che la Corte federale suprema ha dichiarato costituzionalmente illegittime con decisione immediatamente applicabile solo al caso deciso.

Per i progetti di bilancio, annuali e pluriennali, nonché per quelli recanti obiettivi finanziari e crediti aggiuntivi, la Costituzione impone l'esame congiunto di Camera e Senato ([art. 166 Cost.](#)). Ad una Commissione mista permanente, formata di deputati e senatori, è affidato l'esame preliminare di tali disegni di legge e dei relativi emendamenti. Nell'elaborazione e valutazione delle leggi il Congresso riceve ausilio tecnico del *Tribunal de Contas da União* (TCU) relativamente agli oneri finanziari previsti dai progetti in discussione.

---

<sup>54</sup> La materia oggetto del progetto di legge che ha subito il veto può essere disciplinata in un nuovo progetto, nella medesima sessione legislativa, solo su proposta della maggioranza assoluta dei membri di qualsiasi Camera del Congresso ([art. 67 Cost.](#)).

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

La funzione di sindacato ispettivo nonché i poteri di indagine e di inchiesta sono attribuiti ad entrambi i rami del Congresso Nazionale. L'[art. 50 Cost.](#) stabilisce, infatti, che la Camera dei Deputati e il Senato Federale, o qualsiasi loro commissione, possano convocare Ministri di Stato o qualsiasi titolare di organismi direttamente subordinati alla Presidenza della Repubblica per fornire informazioni su argomenti previamente determinati; l'assenza senza adeguata giustificazione comporta responsabilità. I Ministri di Stato, inoltre, possono comparire davanti al Senato, alla Camera o a qualsiasi loro commissione, di propria iniziativa, per esporre argomenti di rilevanza del loro Ministero. Infine si prevede che i Consigli di Presidenza delle Camere possano presentare richieste scritte di informazione a Ministri di Stato o ai soggetti citati. Inoltre l'[art. 58 Cost.](#) prevede che le Commissioni parlamentari, nell'ambito della loro competenza, possano:

- svolgere audizioni pubbliche con enti appartenenti alla società civile;
- ricevere petizioni, proteste, rappresentanze o lamentele di qualsiasi persona contro atti o omissioni di autorità o enti pubblici;
- richiedere la deposizione di qualsiasi autorità o cittadino;
- valutare programmi, opere, piani nazionali, regionali e settoriali di sviluppo e su di essi esprimere pareri.

Alcuni poteri sono peraltro attribuiti in via esclusiva al Senato dall'[art. 52 Cost.](#): si tratta, in particolare, del potere di autorizzare operazioni esterne di natura finanziaria, nell'interesse dell'Unione e degli enti federati, nonché di regolare i limiti globali e le condizioni per le operazioni di credito degli Stati, del Distretto federale e dei comuni. Un emendamento costituzionale introdotto nel 2003 ha assegnato al Senato anche il compito di valutare periodicamente la funzionalità del sistema tributario nazionale e il rendimento delle amministrazioni tributarie dell'Unione, degli Stati, del Distretto Federale e dei comuni. Nell'esercizio di tali prerogative, la Camera alta ha la possibilità di operare una supervisione delle operazioni di credito degli enti federati e di arbitrare, in via preventiva, eventuali conflitti nella distribuzione delle risorse.

Tra i suoi poteri esclusivi il Senato inoltre tradizionalmente annovera quello di approvare, a seguito di apposita audizione, la nomina dei candidati proposti dal Presidente della Repubblica per le cariche di: giudici delle Corti superiori, magistrato della Corte dei conti, presidente e direttore della Banca centrale, governatore di un Territorio, Procuratore generale, capo di missione diplomatica a carattere permanente. Il Senato provvede anche all'elezione di alcuni membri del Consiglio della Repubblica<sup>55</sup>, organo superiore di consultazione del Presidente della Repubblica nei termini [dell'art. 89 Cost.](#)

<sup>55</sup> Istituito con [Legge 8.041/90](#) per deliberare sull'intervento federale, lo stato di difesa e di assedio e questioni rilevanti per la stabilità delle istituzioni democratiche, il *Conselho da República* è diretto dal Presidente della Repubblica ed è composto dal Vice-Presidente della Repubblica, dai Presidenti di Camera e Senato, dai *leaders* di maggioranza e minoranza della Camera e del Senato, dal Ministro della

Infine, al Senato compete processare<sup>56</sup> e giudicare il Presidente e il Vice-Presidente della Repubblica, i Magistrati della Suprema Corte Federale, il Procuratore Generale della Repubblica e l'Avvocato Generale dell'Unione per malversazione<sup>57</sup>, nonché i Ministri di Stato e i Comandanti della Marina, dell'Esercito e dell'Aeronautica per i reati della stessa natura a quelli collegati. Nei casi relativi al Presidente e al Vice-Presidente della Repubblica, l'istruzione viene condotta dal Presidente della suprema Corte federale; la condanna, da emettersi con i due terzi dei voti del Senato, comporta la perdita della carica, con interdizione per 8 anni dall'esercizio di funzioni pubbliche, senza esclusione delle ulteriori sanzioni giudiziarie del caso.

## 2.5. Proposte di riforma

Non vi sono proposte di riforma volte a modificare la struttura, le attribuzioni o la composizione del Senato brasiliano, istituzione che gode di una lunga tradizione storica e di un forte radicamento nel sistema federale. Inoltre la Camera alta, nel contesto di un sistema partitico piuttosto instabile soprattutto nella Camera dei Deputati, rappresenta per l'Esecutivo spesso un interlocutore più affidabile di quest'ultima ed i senatori, grazie al più lungo mandato, possono acquisire una notevole esperienza parlamentare.

Oggetto di ampio dibattito e di numerose proposte sono invece alcuni aspetti del sistema elettorale, con particolare riguardo all'autonomia dei partiti nella definizione delle candidature, al finanziamento delle competizioni elettorali e al regime delle incandidabilità per pregressi reati di corruzione. Per quanto attiene specificamente al sistema maggioritario, che si applica al Senato, si osserva che i candidati all'incarico di senatore supplente - che sono due per ciascun senatore da eleggere - devono registrare la loro candidatura unitamente a quella del titolare della lista; ne consegue che il voto dell'elettore per il titolare si estende ai candidati supplenti collegati, che risultano automaticamente eletti in caso di elezione del primo. Tale sistema viene criticato in quanto si ritiene che talora i supplenti "usino" l'immagine del titolare per assicurarsi l'elezione, subentrando successivamente nell'incarico anche sulla base di previ accordi.

Per quanto riguarda invece il sistema elettorale proporzionale (che si applica alla Camera bassa), si rileva che il limite minimo e massimo di deputati federali da eleggere per ciascuno Stato (rispettivamente, 8 e 70) impedirebbe una vera proporzionalità del voto in quanto tali limiti valorizzano il voto negli Stati con popolazione inferiore, a detrimento di quello espresso negli Stati più popolosi.

---

Giustizia e da 6 cittadini brasiliani di almeno 35 anni di età: 2 nominati dal Presidente della Repubblica, 2 eletti dal Senato e 2 dalla Camera, per un mandato di 3 anni non rinnovabili.

<sup>56</sup> L'autorizzazione all'instaurazione di un processo contro il Presidente e il Vice-Presidente della Repubblica e i Ministri di Stato spetta esclusivamente, ai sensi dell'[art. 51 Cost.](#), alla Camera dei Deputati, che la deve approvare a maggioranza di due terzi dei suoi membri.

<sup>57</sup> Per malversazione l'[art. 85 Cost.](#) intende gli atti contrari alla Costituzione e che mettono in pericolo: la sicurezza del paese, l'esistenza dell'Unione, il libero esercizio dei poteri legislativo o giudiziario, dei diritti sociali e politici individuali, la legalità dell'amministrazione, la legge finanziaria, l'esecuzione delle leggi e delle sentenze.

Nelle elezioni del 1998, ad esempio, furono necessari più di 333 mila voti per eleggere un deputato nello Stato di San Paolo, mentre ciò fu possibile con appena 17 mila voti nello Stato di Roraima. Un'ulteriore critica al sistema proporzionale attiene alla lista aperta adottata in Brasile e riguarda la possibilità di eleggere rappresentanti che ottengano voti in numero inferiore ad altri risultati non eletti, potendo perfino eleggere candidati che non ottengano voti.<sup>58</sup>

Si ricorda che nel dicembre 2013 è stata approvata la cd. '[Miniriforma elettorale](#)' ([Lei n° 12.891/2013](#)), con la quale - intervenendo sul [Codice Elettorale \(Lei 4.737/1965\)](#), sulla [Lei 9.096/1995 sui partiti politici](#) e sulla [Lei 9.504/1997 recante norme per le elezioni](#) e per la diminuzione dei costi dalle campagne elettorali, sono state introdotte norme relative alla propaganda elettorale, alle spese elettorali, ai "capi elettorali" (persone incaricate di implementare le iscrizioni al partito o il numero dei potenziali elettori), ai termini per la stipula di convenzioni tra partiti e per la sostituzione delle candidature.

Non è invece riuscita a trovare il necessario consenso la più ambiziosa [riforma del sistema politico](#) avanzata dalla presidente Rousseff che ha finora incontrato notevoli resistenze, sia tra gli alleati di governo che nei partiti di opposizione.

---

<sup>58</sup> Un esempio di ciò avvenne nelle elezioni del 2002, quando il candidato [Enéas Carneiro](#), del partito [PRONA](#) (*Partido de Reedificação da Ordem Nacional*), [ottenne 6 seggi per il partito esclusivamente con i propri voti](#). Gli eletti furono: Enéas, con 1.573.112 voti; Amauri Robledo Gasques, con 18.417 voti; Professor Irapuan Teixeira, con 673 voti; Elimar Damasceno, con 484 voti; Ildeu Araújo, con 382 voti e Vanderlei Assis, con 275 voti.

### 3. CANADA

#### 3.1. Aspetti istituzionali e composizione politica

Il Canada è uno Stato federale composto da dieci Province e tre Territori. La forma di governo parlamentare ricalca il modello inglese: capo dell'Esecutivo è formalmente il Sovrano britannico che esercita i suoi poteri attraverso un Governatore Generale, ma in realtà, in forza di una consuetudine costituzionale, il Governo è guidato dal *leader* del partito che ottiene la maggioranza dei seggi alla *House of Commons* (Camera bassa).

Con il [British North America Act](#) del 1867 la corona inglese concesse alle Colonie del Nord America del Canada (diviso nelle due province dell'Ontario e del Québec), del New Brunswick e della Nuova Scozia di unirsi in Confederazione con lo *status* di *Dominion* autonomo all'interno dell'Impero britannico. Con lo Statuto di Westminster del 1931 fu ottenuto il riconoscimento della parità giuridica tra Regno Unito e *Dominions*, ma soltanto nel 1982, con il "rimpatrio" della Costituzione conseguente all'approvazione da parte del Parlamento inglese del [Canada Act](#), il processo di emancipazione del Canada dalla madrepatria si è definitivamente compiuto. Con tale atto fu riconosciuto al [British North America Act](#) del 1867, ai suoi emendamenti e al [Constitution Act 1982](#) (parte integrante del [Canada Act](#)) il valore di legge suprema del Paese (part VII, art. 52, [Constitution Act 1982](#)).

L'influenza del sistema britannico, che ancora oggi permea l'ordinamento, ha comportato lo sviluppo di un sistema federale atipico. Il disegno costituzionale privilegia un equilibrio dei poteri fortemente sbilanciato a favore dello Stato centrale: le competenze legislative vengono dettagliatamente elencate sia per il governo federale ( [British North America Act](#), art. 91) che per i governi provinciali (art. 92), ma è riservata al primo la clausola dei poteri residuali. Rispetto alla rigidità dell'impianto formale, tuttavia, il sistema si è evoluto verso un graduale ampliamento dei poteri delle Province, dando vita ad una diversa dinamica dei rapporti centro-periferia. Essa è stata confermata dal consolidamento di prassi e convenzioni costituzionali che da un lato hanno affievolito una serie di poteri costituzionalmente affidati alla Federazione (tra cui, in particolare, quello di annullamento delle leggi provinciali sia per motivi di legittimità che per motivi di merito, e quello di nomina dei giudici provinciali), dall'altro hanno favorito l'affermazione di un federalismo di tipo cooperativo affidando ad agenzie intergovernative la disciplina di diversi settori di comune interesse e dotando l'assetto delle relazioni tra Federazione e Enti federati di notevole flessibilità.

Il *leader* del partito risultato maggioritario alle elezioni per la *House of Commons* viene nominato [Primo Ministro](#) dal Governatore Generale: egli sceglie i ministri,

che formano il *Cabinet*<sup>59</sup> e dei quali può chiedere la revoca al Governatore Generale, determina la politica governativa, di cui è esponsabile di fronte alla Camera bassa, e può chiedere al Governatore lo scioglimento anticipato di quest'ultima<sup>60</sup>. La storia politica canadese conosce normalmente governi che godono alla *House of Commons* di una maggioranza assoluta. Si sono peraltro verificati casi in cui il risultato delle elezioni non ha attribuito al partito vincitore il numero di seggi sufficiente per disporre di tale maggioranza nella *House*: in tali circostanze, piuttosto che dar vita a governi di coalizione, sono stati spesso costituiti governi di minoranza, formati dal partito di maggioranza relativa. Nelle [ultime tre elezioni](#) (2006, 2008 e 2011), ad esempio, il *Conservative Party of Canada*, guidato da Stephen Harper, è sempre risultato il primo partito - e conseguentemente ha formato il Governo - ma solo nella corrente legislatura, iniziata nel maggio del 2011, ha ottenuto la maggioranza assoluta.

Il potere legislativo è attribuito alla Corona, alla *House of Commons* e al *Senate*. Solo la Camera bassa, composta da 308 membri, è elettiva e titolare del rapporto fiduciario con il Governo; i 105 senatori sono invece di nomina governativa. Inoltre mentre i deputati restano normalmente in carica per quattro anni, salvo scioglimento anticipato, il mandato dei senatori dura fino al compimento dei 75 anni. Entrambi i rami sono tuttavia dotati, nel procedimento legislativo ordinario, di poteri paritari ([Parliament of Canada Act 1985](#)).

La vita politica canadese del XX secolo è stata dominata dal Partito Liberale e dal Partito Conservatore, che si sono alternati al potere. Negli ultimi anni, il Partito Liberale ha conosciuto un sensibile declino elettorale ed attualmente non è più il maggior partito di opposizione, ruolo rivestito ora dal Nuovo Partito Democratico, d'ispirazione socialdemocratica. Altre formazioni presenti nella corrente legislatura nella *House of Commons* sono il *Bloc Québécois*, che si batte per la secessione della Provincia a prevalente lingua francese, e i Verdi.

Le ultime elezioni, svoltesi il 2 maggio 2011, hanno determinato la seguente composizione della *House of Commons*:

---

<sup>59</sup> Il *Cabinet* costituisce formalmente solo un comitato del *Queen's privy Council*, di cui il Primo ministro e i membri del *Cabinet* divengono membri.

<sup>60</sup> Inoltre il *Premier* è il portavoce del *Cabinet*, ne decide la convocazione e ne fissa l'ordine del giorno; garantisce l'unità di indirizzo politico e amministrativo; dirige, promuove e coordina l'attività dei ministri; propone al Governatore Generale un'ampia serie di nomine, tra cui i *Lieutenant Governors* delle Province, i membri del Senato, i presidenti dei tribunali, i membri della Corte suprema, gli ambasciatori.



<b>PARTY STANDINGS</b>								
<b>41st Parliament (2011 -)</b>								
Province / Territory	<u>C.P.C.</u>	<u>N.D.P.</u>	<u>Lib.</u>	<u>B.Q.</u>	<u>Green</u>	Ind.	Vacant	Total
<b>Alberta</b>	26	1				1		28
<b>British Columbia</b>	21	12	2		1			36
<b>Manitoba</b>	9	2	1				2	14
<b>New Brunswick</b>	8	1	1					10
<b>Newfoundland and Labrador</b>		2	5					7
<b>Northwest Territories</b>		1						1
<b>Nova Scotia</b>	4	3	4					11
<b>Nunavut</b>	1							1
<b>Ontario</b>	72	21	10			2	1	106
<b>Prince Edward Island</b>	1		3					4
<b>Quebec</b>	5	57	7	4		1	1	75
<b>Saskatchewan</b>	13		1					14
<b>Yukon</b>	1							1
<b>TOTAL</b>	<b>161</b>	<b>100</b>	<b>34</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>308*</b>

*CPC = Conservative Party of Canada; NDP= New democratic Party; Lib= Liberal Party of Canada; BQ = Bloc Québécois.*

*\*Dei 308 membri 77 sono donne, pari al 25 per cento del totale.*

Il Senato è composto da 105 senatori, nominati dal Governo nel rispetto di una distribuzione territoriale per Province e Territori stabilita dall'articolo 22 del *Constitution Act 1867*. L'attuale composizione è la seguente:

Province / Territory	<u>C.P.C<sup>61</sup></u>	<u>Lib.</u>	Ind.	Ind. P.C.	Vacant	Total Seats
<b>Alberta</b>	3	2		1		<b>6</b>
<b>British Columbia</b>	3	2			1	<b>6</b>
<b>Manitoba</b>	3	1			2	<b>6</b>
<b>New Brunswick</b>	6	4				<b>10</b>
<b>Newfoundland and Labrador</b>	4	2				<b>6</b>
<b>Northwest Territories</b>		1				<b>1</b>
<b>Nova Scotia</b>	6	4				<b>10</b>
<b>Nunavut</b>	1					<b>1</b>
<b>Ontario</b>	16	5	1		2	<b>24</b>
<b>Prince Edward Island</b>		3	1			<b>4</b>
<b>Quebec</b>	14	7	2		1	<b>24</b>
<b>Saskatchewan</b>	3	2	1			<b>6</b>
<b>Yukon</b>	1					<b>1</b>
<b>Total</b>	<b>60</b>	<b>33</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>6</b>	<b>105*</b>

*CPC (Conservative Party of Canada) - LP (Liberal Party)*

*\*Dei 105 membri 38 sono donne, pari al 39,5 per cento del totale.*

### 3.2. Elezione della Camera dei Comuni e nomina dei senatori

Il sistema di elezione della Camera dei Comuni canadese è un sistema uninominale maggioritario semplice (a un turno); prevede 308 circoscrizioni suddivise su base geografica, ciascuna delle quali elegge un deputato.

I seggi sono ripartiti in base alla consistenza demografica degli Enti territoriali. Il numero dei componenti della Camera può essere modificato ogni dieci anni, sulla base di un nuovo censimento della popolazione.

La *House of Commons* è eletta per un periodo di quattro anni (art. 56.1 del [Canada Elections Act](#)); è prevista la possibilità di scioglimento anticipato, disposto dal Governatore Generale su proposta del Primo Ministro.

Per essere eletti deputati si deve essere cittadini canadesi e avere almeno 18 anni di età. I membri rimangono in carica fino a quando non si dimettono o quando il Parlamento viene sciolto; si può essere rieletti un numero illimitato di volte.

Per quanto riguarda il Senato, la scelta a favore di un meccanismo di nomina piuttosto che elettivo risale al *Constitutional Act* del 1867, influenzata probabilmente dal modello britannico nonché dalla preoccupazione di rafforzare la funzione di protezione degli interessi regionali e provinciali. Si optò pertanto per la nomina dei senatori da parte del Governatore Generale, che per convenzione opera su proposta del Primo Ministro federale.

Un senatore può decadere dalla carica se viene accertata la sua responsabilità penale, se agisce in nome e per conto di una potenza straniera, se non partecipa ai lavori del Senato per un tempo prolungato. In ogni caso è il Senato stesso che giudica le cause di incompatibilità dei suoi membri.

I membri del Senato non possono appartenere contemporaneamente alla *House of Commons*. I membri del Parlamento (senatori o deputati) godono degli stessi privilegi e immunità previsti per i membri del Parlamento britannico.

Formalmente il Senato canadese costituisce l'organo rappresentativo degli Enti federati (Province e Territori). L'articolo 22 del [Constitution Act 1867](#), infatti, divide le Province canadesi in quattro distinte *Divisions* (entità meramente geografiche cui non corrisponde alcuna istituzione territoriale), a ciascuna delle quali assegna un numero uguale di senatori: 24 per l'[Ontario](#), 24 per il [Québec](#), 24 per le [Province marittime](#) (10 per la [Nuova Scozia](#), 10 per il [New Brunswick](#) e quattro per l'[Isola del Principe Edoardo](#)), 24 per le Province occidentali (6 ciascuno per [Manitoba](#), [Columbia Britannica](#), [Saskatchewan](#) e [Alberta](#)). [Terranova e Labrador](#), divenuta provincia solo nel 1949, non è stata inserita in una Divisione, ed è rappresentata da 6 senatori. Inoltre ai tre Territori ([Territori del Nord-Ovest](#), [Yukon](#) e [Nunavut](#))<sup>62</sup> viene assegnato un senatore ciascuno.

Il criterio di riparto dei senatori in riferimento alle Province è peraltro inusuale, nel senso che esso non solo è basato su una dettagliata elencazione (più volte ritoccata con l'istituzione di nuovi Enti federati), ma per di più non riflette alcuno dei criteri utilizzati negli altri Paesi federali per distribuire la rappresentanza degli Enti federati nella Camera alta nazionale: né il criterio federale per eccellenza, ovvero della rappresentanza paritaria degli Enti (adottato, ad esempio dagli Stati Uniti), né quello della rappresentanza proporzionale (Austria, India), né infine quello della rappresentanza ponderata (Germania). Per di più l'esito cui mette capo l'applicazione di tale riparto è, in termini di rapporto senatori/popolazione, assolutamente peculiare<sup>63</sup> e determina addirittura casi di province che si vedono assegnati più seggi di quelli attribuiti ad altre province con popolazione maggiore. Come rilevato dalla dottrina<sup>64</sup>, alla base di tale anomalo assetto vi è in effetti una doppia esigenza, tipica della realtà federale

<sup>62</sup> I Territori di NordOvest, Yukon e Nunavut sono tre territori del Canada caratterizzati dalla posizione geografica a nord del 60° di latitudine. Coprono circa il 40 per cento della superficie del Paese ma ospitano solo il 3% della popolazione canadese. Esiste una chiara distinzione, nella Costituzione, tra Province e Territori. Le Prime sono titolari di diritti attribuitigli dalla Costituzione direttamente, mentre i secondi esercitano poteri che gli vengono devoluti dal Parlamento, alla cui autorità sono soggetti. Va osservato che il legame geografico-istituzionale stabilito dal citato articolo 22 è puramente formale, poiché il requisito per la nomina a senatore in rappresentanza di una data provincia è semplicemente la residenza nella stessa, ovvero - solo per il Quebec - la residenza nel più limitato ambito del distretto.

<sup>63</sup> Tale rapporto è infatti diverso nelle varie Province in maniera non correlata alla popolazione: quello più favorevole - come ci si potrebbe attendere - si registra nella provincia più piccola in termini di popolazione, ma quello più sfavorevole si ha non nella provincia più grande bensì in una intermedia.

<sup>64</sup> Si veda, in particolare, G. Doria, "In cerca di una normalizzazione. Il Senato canadese alla luce dei modelli comparati del bicameralismo", in [Federalismi.it](#), dicembre 2007, ove si argomenta che proprio la necessità di tener conto del contrasto sul versante linguistico è stata alla base della applicazione di un criterio di riparto paritario dei seggi senatoriali tra *Divisions* (enti puramente astratti cui non corrisponde alcuna realtà istituzionale) allo scopo di assicurare al Quebec una quota di seggi maggiore di quella che le sarebbe spettata in base all'applicazione del medesimo criterio direttamente alle province.

canadese: non solo quella di tutelare gli enti federati più piccoli rispetto a quelli più grandi, ma anche quella di tutelare la comunità linguistica francese, presente nel Quebec, rispetto alla comunità anglofona maggioritaria in tutte le altre province.

Occorre rilevare che, soprattutto con l'affermarsi dei partiti politici su base nazionale, la nomina dei senatori da parte del Governo in carica ha assunto una connotazione marcatamente partitica, i senatori essendo generalmente nominati tra gli appartenenti al partito di governo. Tuttavia, ancorché di nomina governativa, il Senato ha svolto in alcuni periodi della vita istituzionale del Canada un ruolo antigovernativo. Questo paradosso può trovare spiegazione ove si consideri il numero chiuso dei componenti della Camera alta e la durata normalmente lunga del mandato (che, in base ad un emendamento all'articolo 29 del *Constitution Act* 1867 introdotto nel 1965, dura fino al 75° anno di età; in precedenza la carica era a vita). Infatti, nel caso in cui, dopo un periodo apprezzabilmente lungo di Governi di un determinato colore politico, si verifichi un cambio di maggioranza, è evidente che il nuovo Esecutivo si troverà a fronteggiare un Senato composto prevalentemente da membri nominati dai precedenti Governi. E' vero che gli articoli [26 - 28](#) della Costituzione prevedono anche che il Governatore Generale possa incrementare di quattro o otto rappresentanti il numero dei senatori (fino al massimo di 113, i seggi eccedentari dovendosi riassorbire nel tempo) per risolvere problemi di *impasse* politica nell'organo; ma tale disposizione, anche per la limitatezza della sua portata, ha trovato applicazione una sola volta (nel 1990) nella storia canadese. Di norma, pertanto, nei periodi in cui l'ipotesi sopra delineata si è di fatto verificata (da ultimo nel 2006), il Senato ha esercitato i suoi poteri legislativi in senso spesso confliggente con i *desiderata* del nuovo Governo. Solo con il passare del tempo e la conseguente cessazione del mandato per raggiunto limite di età di un numero sufficiente di senatori, l'Esecutivo ha potuto procedere alla nomina di nuovi senatori in misura tale da rovesciare a suo favore l'equilibrio politico della Camera alta<sup>65</sup>.

### 3.3. Organizzazione

Il Presidente del Senato (*Speaker*) è nominato dal Governatore Generale su indicazione del Primo Ministro. Compito del Presidente è di guidare le procedure del Senato e di assicurare l'ordine in aula e l'ordinato svolgimento della discussione. All'inizio di ogni sessione parlamentare viene nominato un Presidente *pro tempore*, con il ruolo di fare le veci del Presidente in ogni caso in cui questi non sia disponibile. La nomina dello *Speaker pro tempore* viene proposta dal *Selection Committee* e ratificata con un voto dell'Aula.

I senatori che appartengono al partito di maggioranza formano un gruppo il cui *leader* è il rappresentante del Governo in Senato. Nominato dal Primo Ministro,

---

<sup>65</sup> Anche su tale aspetto si veda G. Doria, "In cerca di una normalizzazione. Il Senato canadese alla luce dei modelli comparati del bicameralismo", in [Federalismi.it](#), dicembre 2007.

il rappresentante del Governo in Senato ha un incarico come membro del *Cabinet* e può intervenire in Senato in rappresentanza del Governo durante le discussioni sui disegni di legge o nel *question time*. All'inverso, egli ha funzioni di rappresentante del Senato nelle riunioni del Governo.

I senatori che non appartengono al partito di governo possono organizzarsi in un gruppo di opposizione, anch'esso presieduto da una figura *leader* che ne coordina le attività. Da notare che il gruppo dell'opposizione in Senato raduna i membri che non si riconoscono nel partito di governo, ma - dal momento che il Senato non è un organo elettivo - potrebbe non coincidere con il gruppo che esercita l'opposizione alla Camera dei Comuni. I due *leaders*, quello del gruppo di maggioranza e quello del gruppo di opposizione, collaborano nella preparazione e nella gestione dell'attività parlamentare e nell'elaborazione dell'agenda.

A parte la suddivisione nei due grandi raggruppamenti di governo e di opposizione, i senatori che fanno capo a partiti politici danno vita a gruppi e nominano a capo di ciascuno di essi un capogruppo (*whip*), con il compito di tenere unito, informato e partecipe il suo gruppo di senatori, di assicurarsi che prendano parte alle sedute e che siano presenti alle votazioni.

Le Commissioni<sup>66</sup> svolgono un ruolo centrale nel lavoro del Senato. Esse possono essere di vario tipo, a seconda delle loro competenze:

- Commissioni permanenti (*Standing Committees*), che corrispondono ai vari settori delle politiche pubbliche, ma a volte hanno competenze molto specifiche, come ad esempio la Commissione per i problemi delle popolazioni indigene.
- Commissioni speciali (*Select Committees*), che nascono con lo scopo di occuparsi di problemi particolari, da alcune politiche pubbliche alla valutazione sulla priorità degli interventi pubblici. Sono organi con durata limitata allo svolgimento del compito per cui sono stati istituiti.
- Commissioni bicamerali, formate da membri di entrambe le Camere, vengono create per affrontare temi di interesse comune.

Nell'ambito del procedimento legislativo il lavoro in Commissione si svolge in tre fasi:

---

<sup>66</sup> L'elenco delle Commissioni in attività nella corrente legislatura del Parlamento canadese comprende i seguenti *Standing Committees*: Commissione per i popoli aborigeni; Affari sociali, scienza e tecnologia; Agricoltura e foreste; Credito, commercio e mercato; Trasporti e comunicazioni; Conflitto di interessi dei senatori [*La commissione si occupa dell'applicazione del Codice sui conflitti d'interesse dei senatori e può dare indicazioni all'Ufficio del Senato per l'etica.*]; Energia, ambiente e risorse naturali; Pesca e Oceani; Affari esteri e commercio internazionale; Diritti umani; Economia internazionale, bilancio e amministrazione; Affari giuridici e costituzionali; *National Finance*; Sicurezza nazionale e difesa; Affari sociali, scienza e tecnologia; Lingue ufficiali. Vi sono inoltre la Commissione per il regolamento, le procedure e i diritti del Parlamento e il *Selection Committee*, che propone al *plenum* del Senato la nomina dello *Speaker* e dei senatori membri delle varie commissioni. E' invece una Commissione speciale quella Anti-terrorismo.

- audizioni pubbliche per raccogliere dati e documentazione sui temi oggetto dei disegni di legge in esame, anche allo scopo di coinvolgere il più possibile le minoranze interessate dai provvedimenti e portare all'attenzione dell'organo legislativo le problematiche di tali gruppi;
- esame nel dettaglio dei testi legislativi proposti, per modificarli ove necessario, anche in conseguenza dei risultati delle audizioni svolte;
- relazione all'Assemblea con eventuali osservazioni sugli emendamenti al testo e, in generale, sulla valutazione complessiva del disegno di legge.

Per quanto riguarda l'attività di indirizzo e di controllo, le Commissioni approfondiscono aspetti afferenti alle materie di loro competenza svolgendo indagini su temi di attualità e di interesse sociale ed economico, e producendo relazioni finali che includono analisi e raccomandazioni volte a indirizzare l'azione del Governo.

Tra le Commissioni permanenti del Senato quella denominata *National Finance Committee* ha il mandato specifico di effettuare valutazioni preventive delle proposte di leggi di spesa del Governo. Come le altre Commissioni, il *National Finance Committee* può investigare e approfondire determinati aspetti delle materie che gli vengono sottoposte, può chiedere di ascoltare membri del Governo ed esperti, conduce le proprie analisi in modo indipendente e produce studi e relazioni su argomenti specifici.

Le Commissioni sono composte da un numero variabile da 9 a 15 senatori. All'inizio di ogni sessione parlamentare i membri delle Commissioni vengono nominati dal Senato su indicazione del *Selection Committee*, presieduto dal senatore rappresentante del Governo. I presidenti delle Commissioni sono eletti dai componenti delle medesime. Ogni senatore fa parte di almeno due Commissioni.

### **3.4. Funzioni e poteri**

Il sistema elettorale maggioritario e l'elezione diretta del Primo Ministro, sulla base dell'applicazione della consuetudine costituzionale di nominare a capo del Governo il *leader* del partito che vince le elezioni, caratterizzano il sistema canadese e i rapporti tra Parlamento e Governo. In linea con il modello Westminster, il rapporto fiduciario intercorre tra il Governo e la sola Camera dei Comuni, che può esprimersi su una mozione di fiducia o di sfiducia. In caso di sfiducia, per prassi il Primo ministro è costretto alle dimissioni oppure può chiedere al Governatore Generale lo scioglimento della Camera dei Comuni.

Si deve segnalare peraltro un istituto peculiare dell'ordinamento canadese, rappresentato dalla facoltà del Governo di chiedere la "proroga" del Parlamento, la quale determina l'interruzione della sessione parlamentare e di tutte le attività in corso, sia alla Camera dei Comuni che al Senato. Tutti i progetti di origine governativa che non hanno completato l'*iter* procedurale o non hanno ricevuto il *Royal Assent* decadono e devono essere nuovamente presentati nella sessione successiva.

In circostanze ordinarie, la proroga è richiesta per dare modo al Governo di riorganizzare l'agenda dei lavori e l'indirizzo politico, da presentare attraverso il *Throne speech* (discorso del trono) che apre la nuova sessione del Parlamento. In alcuni episodi che hanno caratterizzato la recente storia istituzionale canadese, tuttavia, la richiesta di interruzione della sessione parlamentare è nata dalla volontà dei *Premier* di sfuggire la votazione di mozioni di sfiducia alla Camera bassa o per ricercare all'esterno dell'aula il consenso e il compromesso su scelte politiche controverse che generavano *impasse* dei lavori parlamentari e conflittualità sociale.<sup>67</sup>

Il Senato, escluso dal rapporto di fiducia, gode di poteri assolutamente paritari rispetto a quelli dell'altro ramo per quanto concerne lo svolgimento della funzione legislativa ordinaria. Il consenso della Camera alta è infatti altrettanto necessario, per l'approvazione dei disegni di legge, di quello della *House of Commons*. Il dissenso del Senato può invece essere superato da una seconda approvazione della Camera bassa nel procedimento generale di revisione costituzionale (procedimento che richiede però anche il consenso delle assemblee legislative dei 2/3 delle Province, rappresentanti almeno il 50 per cento della popolazione canadese complessiva).

Peraltro, ben difficilmente il Senato, di fatto, esercita i suoi poteri legislativi in contrasto con la volontà della *House of Commons*, la quale gode di un'investitura popolare di cui il Senato è privo. Solo in rari casi quest'ultimo ha respinto un disegno di legge approvato dalla *House*, e ciò è avvenuto quando la Camera alta ha ritenuto che tale disegno di legge non fosse condiviso dalla maggioranza degli elettori. D'altra parte, come si è visto sopra, può accadere che in determinate condizioni la Camera alta abbia una composizione politicamente non in linea con la maggioranza governativa, ed in tal caso - soprattutto ove il Governo non disponga della maggioranza assoluta ai *Commons* - sia nelle condizioni politiche di esprimere un indirizzo legislativo autonomo.

### 3.4.1. Funzioni e poteri nel procedimento legislativo

Nello svolgimento della funzione legislativa il Parlamento canadese si conforma al modello del bicameralismo paritario: il Senato ha quindi, almeno formalmente, gli stessi poteri della Camera dei Comuni. In via di prassi, tuttavia, il ruolo svolto dalla Camera alta è subordinato a quello dell'altro ramo. Un'eccezione al principio della legislazione bicamerale 'perfetta' è rappresentata dai *money bills* - recanti la costituzione di fondi di bilancio, l'allocazione di risorse finanziarie o l'imposizione di tasse - che devono essere presentati in prima lettura alla Camera ai sensi dell' articolo 53 del [Constitution Act 1867](#). Per

<sup>67</sup> Ci si riferisce, in particolare, agli anni 2006 - 2011 quando il Governo conservatore non godeva della maggioranza assoluta alla *House of Commons* e si confrontava con un *Senate* caratterizzato da una composizione politicamente non consonante con l'Esecutivo. L'esito elettorale del maggio 2011 ha posto fine a questa dinamica conflittuale accordando al Governo una maggioranza assoluta ai *Commons*; d'altra parte, le nomine di nuovi senatori nel frattempo intervenute hanno consentito di modificare l'orientamento politico del Senato.

prassi, comunque, nonostante interpretazioni di segno contrario, il Senato ha mantenuto l'esercizio del potere di emendare i *money bills*.

Come anticipato, inoltre, nel procedimento generale<sup>68</sup> di revisione costituzionale la mancata risoluzione conforme del Senato su una proposta già approvata dalla Camera bassa può, dopo 180 giorni, essere superata da un secondo voto favorevole di quest'ultima. ([Constitution Act 1982](#), art. 47). In base all'articolo 38 è altresì richiesta, per il perfezionamento della modifica costituzionale, l'approvazione dei 2/3 - ovvero 7 su 10 - delle assemblee legislative delle Province che rappresentino almeno il 50 per cento della popolazione canadese, sulla base dell'ultimo censimento).

In teoria i disegni di legge possono essere presentati indifferentemente alla Camera o al Senato, ma nella pratica la maggior parte dei *public bills* vengono presentati alla Camera. Inoltre i progetti di legge che il Governo indica come prioritari per il suo programma sono presentati alla Camera immediatamente dopo il voto di approvazione del *Throne Speech*. I *private interest bills* - volti ad esentare un individuo o un gruppo dall'applicazione della legge generale - sono invece in larga maggioranza presentati al *Senate*, al quale viene riconosciuta una competenza particolarmente affidabile in tale ambito.

Il procedimento legislativo si articola in una serie di fasi all'interno di ciascun ramo del Parlamento. In una prima fase - puramente formale - il testo del disegno di legge ricevuto viene stampato e distribuito tra tutti i parlamentari. In un secondo momento viene affrontata la discussione generale sul testo direttamente in Assemblea. Durante il dibattito l'opposizione può presentare una sua proposta alternativa e nomina una sorta di relatore di minoranza. Vengono discusse le linee generali del testo sotto una luce preminentemente politica. Se non sono approvate mozioni di rinvio, il testo viene trasmesso alla Commissione competente per materia, che lo esamina articolo per articolo. La Commissione può, a questo stadio dell'esame, convocare per audizioni membri del Governo, esperti e altri soggetti competenti allo scopo di approfondire in un confronto pubblico le problematiche della normativa. Durante l'esame in Commissione possono essere presentati degli emendamenti. Alla fine di questa fase la Commissione adotta una relazione di maggioranza nella quale vengono motivati gli emendamenti proposti (oppure l'assenza di proposte emendative). Può essere presentata anche una relazione di minoranza. L'Assemblea plenaria deve esaminare il testo nella terza ed ultima fase del procedimento, sia che approvi il testo senza emendamenti, sia che approvi il testo con gli emendamenti della Commissione, sia che ne introduca di nuovi. Alla fine di questa fase il testo è trasmesso all'altro ramo.

Se un disegno di legge trasmesso da una Camera all'altra viene modificato da quest'ultima, è necessario che la prima Camera approvi gli emendamenti introdotti finché le due Camere non si accordano su un identico testo, che diventa legge con il *Royal Assent* (sostituito da un atto del Governatore Generale). I

---

<sup>68</sup> Il *Constitution Act 1982* contiene infatti anche un certo numero di procedimenti speciali applicabili alla revisione di specifiche parti della Costituzione.



regolamenti parlamentari prevedono, in caso di dissenso tra i due rami sulla formulazione di un testo, la possibilità di convocare un'apposita *conference* di delegati di entrambe le Camere per negoziare una soluzione di compromesso; tuttavia tale procedura è applicata assai raramente.

### **3.4.2. Funzioni e poteri nell'attività di indirizzo e di controllo**

Il Senato canadese dispone di rilevanti poteri di inchiesta ed è opinione diffusa che l'esercizio di tale funzione, attraverso la pubblicazione delle relazioni delle sue Commissioni su specifici temi di interesse economico e sociale, costituisca il più utile contributo alla vita politica del Paese. I suddetti poteri peraltro non giungono al punto di chiamare in causa la responsabilità politica del Governo, che risponde solo davanti alla *House of Commons*.

Le disposizioni regolamentari attribuiscono alle Commissioni il potere di convocare come testimoni non solo privati cittadini ma anche funzionari governativi e ministri nonché di acquisire documenti e relazioni. Il Senato può altresì chiedere formalmente al Governo di dare esaustiva e dettagliata risposta alle questioni sollevate nel rapporto presentato da una Commissione di inchiesta.

Il Senato è privo di poteri di nomina o di elezione ad incarichi pubblici. Partecipa tuttavia, con una risoluzione preliminare, al procedimento di revoca (da parte del Governatore Generale) di alcune cariche, quali, tra le altre, quelle di giudice della Corte suprema, della Corte federale e delle corti provinciali superiori.

La Camera alta del Canada ha solo nominalmente una base territoriale, e pur essendo un Senato federale, i cui membri dovrebbero rappresentare ripartizioni istituzionali del territorio, nei fatti non c'è quasi alcun nesso tra i senatori e le rispettive Province o Territori, a parte il requisito della residenza. Anche dal punto di vista delle competenze legislative non vi sono aree di interesse specifico, né poteri particolari del Senato riconducibili ad un riparto di materie basato sugli interessi degli Enti federati.

Né, in via di fatto, il Senato è mai riuscito a funzionare come vero luogo di rappresentanza degli interessi provinciali, poiché i senatori canadesi (come del resto quelli di altri Paesi, pur a struttura federale) hanno ispirato il proprio comportamento, in misura assolutamente preponderante, a criteri di appartenenza partitica. Tanto ciò è vero che gli interessi degli Enti federati, in rapporto a quelli della Federazione, hanno trovato un luogo di espressione e bilanciamento in forme di relazioni intergovernative, secondo un modello di *executive federalism*, culminato con la creazione del [Consiglio della Federazione](#) nel 2003<sup>69</sup>.

---

<sup>69</sup> Il Consiglio della Federazione, nato da un'iniziativa dei *premiers* dei vari governi provinciali, è un organo che riunisce i capi degli esecutivi delle tredici ripartizioni territoriali del Canada. Funziona come un organo di confronto e di condivisione tra i governi delle Province, per rafforzare la collaborazione tra di essi salvaguardando al contempo le identità territoriali. Al Consiglio spetta anche di farsi portavoce delle istanze individuali delle province nei confronti di temi 'trasversali' di competenza dell'intera Federazione.

### 3.5. Prospettive di riforma

Il tema della riforma del Senato è da tempo presente nel dibattito politico e parlamentare canadese. Nel corso dei decenni varie proposte sono state avanzate sia per l'abolizione dell'istituzione sia per un riassetto, più o meno ampio, della sua composizione e dei suoi poteri. Nessuna di tali proposte, tuttavia, è stata coronata da successo. Ragione principale dello stallo è rappresentata dalla difficoltà di integrare l'istituzione senatoriale, con poteri e composizione modificati in maniera soddisfacente rispetto alle critiche proposte, nel sistema parlamentare d'ispirazione britannica, nel quale il Governo è responsabile solo davanti alla Camera bassa. Da questo punto di vista è stato sostenuto<sup>70</sup> che ad un rafforzamento della legittimazione democratica del Senato dovrebbe corrispondere una riduzione dei suoi poteri legislativi, con l'introduzione di meccanismi atti a porre la Camera bassa nelle condizioni di far prevalere la sua volontà in caso di perdurante dissenso tra i due rami del Parlamento.

I punti al centro delle più concrete proposte di riforma sono due: da un lato, la riduzione del termine temporale del mandato, allo scopo di favorire un ricambio dei senatori che assicuri una più tempestiva consonanza politica del Senato con le alternanze nella maggioranza di governo; dall'altro lato, il coinvolgimento dei parlamenti o degli elettori delle Province nella selezione dei candidati al seggio di senatore, per attribuire all'organo una maggiore rappresentatività.

Il progetto governativo attualmente all'esame del Parlamento (numero [C-7](#)) ripropone i contenuti di altre proposte risalenti alla precedente legislatura. Esso prevede di limitare il mandato dei senatori nominati dopo il 2008 a nove anni non rinnovabili, conservando per tutti il limite di età di 75 anni. L'altro aspetto della riforma, sempre parte della proposta C-7, consiste nell'istituzione di un sistema che consenta agli elettori, a livello provinciale, di esprimere le loro preferenze sui nominativi dei candidati al Senato, la cui proposta e la cui nomina rimarrebbero comunque competenza rispettivamente del Primo Ministro e del Governatore Generale.

Questo limitato obiettivo di riforma del Senato è comunque ostacolato da una serie di obiezioni costituzionali di tipo procedurale, giacché è oggetto di discussione se le modifiche proposte ricadano o meno tra le materie di esclusiva competenza parlamentare o necessitino dell'approvazione da parte delle Province. Infatti il *Constitution Act* del 1982, all' [articolo 42](#), prevede che le modifiche relative alle modalità di scelta dei senatori, ai poteri del Senato, alla distribuzione dei seggi e alle clausole sulla residenza dei senatori, siano adottate con il procedimento generale di revisione che richiede - oltre all'approvazione di una identica risoluzione da parte dei due rami del Parlamento<sup>71</sup> - il consenso di almeno sette province che rappresentino almeno il 50 per cento della popolazione

<sup>70</sup> Cfr. D.Pinard, "The Canadian Senate: an upper House criticised yet condemned to survive unchanged?", in J. Luther, P. Passaglia e R. Tarchi (a c. d.), *A World of second Chambers*, Giuffrè, 2006, p. 516-7.

<sup>71</sup> Come si è visto, in questo caso il mancato consenso del Senato può essere superato da una seconda approvazione da parte della *House of Commons*.

complessiva (la cosiddetta formula 7/50). Da ultimo il Governo si è rivolto alla Corte suprema chiedendo un parere (*reference*) sulla legittimità costituzionale di una legge federale che introduca l'auspicata riforma senza il consenso delle Province.

L'*iter* del progetto comunque risulta fermo alla Camera dei Comuni dal mese di febbraio 2012.



## 4. GIAPPONE

### 4.1. Aspetti generali e composizione politica

La [Costituzione](#) (*Nihonkoku Kenpō*) giapponese, promulgata il 3 novembre 1946 ed entrata in vigore il successivo 3 maggio 1947<sup>72</sup>, ha introdotto, in sostituzione del sistema di monarchia assoluta vigente prima della Seconda Guerra Mondiale, una forma di democrazia parlamentare di stampo liberale ispirata al modello britannico.

Ai sensi dell'articolo 1 della Carta costituzionale, all'imperatore è attribuito un ruolo esclusivamente simbolico, mentre il potere sovrano risiede nel popolo. L'articolo 9 proclama solennemente che il popolo giapponese rinuncia per sempre alla guerra come diritto sovrano della nazione e mezzo per risolvere le dispute internazionali. La Dieta (*Kokkai*) è qualificata come il più elevato organo dello Stato, al quale è attribuito il potere legislativo: è formato da due Camere, la [Camera dei Rappresentanti](#) (*Shūgiin*) e la [Camera dei Consiglieri](#) (*Sangiin*), i cui membri devono essere direttamente eletti, in quanto rappresentanti del popolo (articoli 41-43 della Costituzione). Il Primo Ministro è designato dalla Dieta tra i suoi componenti come capo del Governo; i Ministri (obbligatoriamente civili) sono nominati dal Primo Ministro e sono da questo revocabili. Il Governo è collettivamente responsabile davanti alla Dieta, anche se solo la Camera dei rappresentanti può approvare una risoluzione di sfiducia o rigettare una risoluzione di fiducia (articoli 65-70).

Il sistema parlamentare è in effetti non perfettamente paritario, giacché la Camera bassa gode di maggiori poteri sia per quanto attiene alla funzione legislativa che in relazione alla cosiddetta funzione di indirizzo politico.

Le funzioni del Parlamento, per la parte non direttamente regolata dalla Costituzione, sono disciplinate dalla [legge sulla Dieta](#), alla quale la Costituzione demanda la definizione del numero dei parlamentari e del sistema elettorale, e dai regolamenti parlamentari.

La Camera bassa è composta di 480 membri<sup>73</sup> in carica per quattro anni e può essere sciolta anticipatamente dal Primo Ministro.

La Camera dei Consiglieri invece è composta da 242 membri elettivi che durano in carica sei anni; essa rinnova la metà dei seggi ogni tre anni.

La vicenda politica del Giappone è stata dominata negli ultimi sessanta anni dal Partito Liberale Democratico (PLD), di ispirazione conservatrice e nazionalista,

---

<sup>72</sup> Sui vari passaggi che hanno condotto alla elaborazione e all'approvazione della Costituzione - la cui bozza venne redatta dallo *staff* del generale Douglas MacArthur, comandante supremo delle Forze Alleate, fu successivamente modificata dal governo giapponese e quindi sottoposta all'approvazione (con alcuni emendamenti) delle due Camere della Dieta - si veda la raccolta di documenti pubblicata *on line* dalla National Diet Library, intitolata [Birth of the Constitution of Japan](#).

<sup>73</sup> In base ad una modifica della legge elettorale approvata il 25 giugno 2013, a partire dalle prossime elezioni (previste nel dicembre 2016), il numero delle circoscrizioni uninominali per l'elezione alla Camera dei rappresentanti è stato ridotto di 5 unità: dalla prossima legislatura, pertanto, i componenti di tale ramo della Dieta diverranno 475.

che ha governato il Paese in modo pressoché ininterrotto, da solo o in governi di coalizione. Gli altri principali partiti<sup>74</sup> sono: il Partito Democratico del Giappone, comprendente al suo interno un ampio spettro di posizioni ma nel complesso percepito come di centro-sinistra; il Partito della Restaurazione giapponese neoconservatore e nazionalista, collocato più a destra del LDP; il Nuovo Komeito, originariamente di centro-sinistra ma progressivamente spostatosi verso il centro quale abituale *partner* di governo (anche attualmente) del LDP; il Tuo Partito, conservatore e neoliberale (si veda la nota 4); il Partito Comunista Giapponese, su posizioni socialiste; il Partito della Vita del Popolo, di tendenze ambientaliste e formatosi in seguito a scissione dal Partito del Domani; il Partito socialdemocratico. Le ultime elezioni per lo *Shūgiin* tenutesi nel 2012 hanno visto una schiacciante vittoria del Partito conservatore (LDP). In base a tali risultati, la composizione della Camera dei Rappresentanti è la seguente:

<b>GRUPPO PARLAMENTARE</b>	<b>MEMBRI*</b>
<i>Partito Liberal-Democratico</i>	294 (237 + 57)
<i>Partito Democratico del Giappone</i>	57 (27 + 30)
<i>Partito della Restaurazione</i>	54 (14 + 40)
<i>Nuovo Komeito</i>	31 (9 + 22)
<i>Il tuo partito</i> <sup>75</sup>	18 (4 + 14)
<i>Partito Comunista</i>	8 (0 + 8)
<i>Partito del domani</i> <sup>76</sup>	9 (2 + 7)
<i>Partito Socialdemocratico</i>	2 (1 + 1)
<i>Altri</i>	5
<b>Totale</b>	<b>480 (di cui 38 donne)</b>

\* Tra parentesi il numero di seggi conquistati nei collegi uninominali + quelli relativi alla distribuzione proporzionale.

<sup>74</sup> Si ricorda che in Giappone hanno stato legale di partito - e in quanto tali ricevono il previsto finanziamento pubblico - solo le formazioni che hanno 5 membri eletti nella Dieta o raggiungono almeno il 2 per cento dei suffragi a livello nazionale (nel voto proporzionale o nel voto nei collegi maggioritari) nell'ultima elezione per la Camera dei rappresentanti o in una delle due ultime elezioni per la Camera dei Consiglieri.

<sup>75</sup> Nel corso della legislatura dal Tuo Partito è nato, per scissione, il Partito dell'Unità, al quale hanno aderito 9 deputati

<sup>76</sup> Nel corso della legislatura il Partito del Domani si è scisso ed è stato costituito il Partito della vita del popolo, al quale hanno aderito 7 componenti della Camera dei Rappresentanti. Inoltre il numero degli indipendenti è salito a 12 . in seguito a defezioni di singoli componenti da diversi partiti.

La composizione attuale (marzo 2014) della Camera dei Consiglieri<sup>77</sup> è la seguente:

<b>GRUPPO PARLAMENTARE</b>	<b>MEMBRI*</b>
<i>Partito Liberal-Democratico</i>	114
<i>Partito Democratico del Giappone e The Shin-Ryokufukai</i>	58
<i>Partito della Restaurazione</i>	9
<i>Nuovo Komeito</i>	20
<i>Il tuo partito</i>	12
<i>Partito dell'Unità</i>	6
<i>Partito Comunista</i>	11
<i>Partito della vita del popolo</i>	2
<i>Partito Socialdemocratico</i>	3
<i>Indipendenti</i>	4
<i>Partito del nuovo rinascimento e Gruppo di Indipendenti</i>	3
<b>Totale</b>	<b>242</b> <b>(di cui 39 donne)</b>

Il Governo in carica è formato da una coalizione tra il Partito Liberale Democratico e quello del Nuovo Komeito ed è guidato dal *leader* del PLD, Shinzo Abe.

#### **4.2. Elezioni**

Il sistema elettorale giapponese è stato modificato nel 1994, anno in cui è stato abolito per la Camera dei Rappresentanti - *Shūgiin* (Camera bassa) il sistema a Voto Singolo Non Trasferibile (SNTV), in base al quale in 129 distretti pluriseggio (ciascuno con uno spettro da uno a sei seggi) l'elettore aveva a disposizione un unico voto ed erano eletti i candidati più votati, con la possibilità per lo stesso partito di presentare e vedere eletti più candidati. In sostituzione di tale sistema è stato introdotto un sistema misto o "parallelo": da un lato 300 seggi

<sup>77</sup> Le ultime elezioni parziali si sono tenute nel luglio 2013.

(295 a partire dalle prossime elezioni previste nel dicembre 2016) eletti in altrettanti distretti uninominali con elezione, in ciascun distretto, del candidato più votato (che abbia ottenuto almeno un sesto del totale dei voti validi); dall'altro lato 180 seggi, distribuiti in 11 grandi collegi plurinominali, con elezione dei candidati delle liste di partito in proporzione ai voti nazionali ottenuti da ciascuna lista (formula D'Hondt). Ogni elettore può esprimere due voti, uno per un candidato che corre nel distretto uninominale e uno per il partito politico che presenta la propria lista nel collegio. Benché le liste siano tecnicamente bloccate, esiste una possibilità che il voto abbia influenza sull'ordine di alcuni candidati in esse presenti. I partiti infatti possono includere nelle liste anche candidati che corrono per i distretti uninominali: questi ultimi possono essere posti nel medesimo posto della graduatoria, in modo che, il loro ordine definitivo nella lista (ai fini dell'assegnazione dei seggi, dopo aver eliminato i vincitori nei singoli distretti) è dato dal risultato da ciascuno ottenuto nel rispettivo distretto, nel quale è risultato perdente, in rapporto al vincitore<sup>78</sup>.

I membri della Camera dei Rappresentanti sono eletti ogni quattro anni; per essere eleggibili i candidati devono aver compiuto 25 anni.

La Camera dei Consiglieri - *Sangiin* (Camera alta) è composta da 242 membri, eletti con un mandato di sei anni. La metà dei membri è rinnovata ogni tre anni, anche in questo caso con un sistema elettorale misto: 96 componenti sono eletti in un collegio nazionale tra liste di partito mediante sistema proporzionale con metodo D'Hondt, mentre 146 membri sono eletti con sistema maggioritario in 47 circoscrizioni plurinominali (corrispondenti alle prefetture ove non metropolitane). I candidati, che devono avere almeno 30 anni di età, non possono correre contemporaneamente nella lista e nella circoscrizione maggioritaria.

I tempi e le modalità di elezione diversificati comportano ovviamente la possibilità di differenti maggioranze nei due rami della Dieta, e anzi il concreto verificarsi di tali divergenze è la ragione prima della formazione di Governi di coalizione, giacché il PLD, pur godendo spesso della maggioranza assoluta alla Camera dei Rappresentanti, di norma ne è privo in quella dei Consiglieri.

Un problema ricorrente del sistema elettorale giapponese, concernente entrambi i rami della Dieta, è rappresentato dalla squilibrata distribuzione dei seggi tra le circoscrizioni e i distretti elettorali in rapporto alla popolazione residente. In taluni casi, infatti, il progressivo e massiccio trasferimento della popolazione dalle aree rurali a quelle metropolitane ha determinato nel tempo macroscopiche disparità di rappresentanza a vantaggio dei distretti rurali. La Corte suprema è intervenuta in più di un'occasione giudicando incostituzionali gli squilibri maggiori e inducendo il legislatore ad una serie di aggiustamenti (l'ultimo dei quali nel giugno 2013) che tuttavia non hanno eliminato del tutto il fenomeno,

---

<sup>78</sup> Il sistema in vigore, nato dal compromesso tra le istanze maggioritarie tendenti a favorire la formazione di un sistema bipartitico sul modello statunitense e le esigenze proporzionaliste dei partiti minori, non sembra aver modificato in maniera univoca il funzionamento del sistema dei partiti. In proposito si veda "[Japan: adapting to a new electoral system](http://aceproject.org/)" sul sito <http://aceproject.org/>.



che resta accentuato soprattutto in alcune circoscrizioni elettorali per la Camera dei Consiglieri<sup>79</sup>.

### 4.3. Organizzazione

Le funzioni, l'organizzazione, lo status dei membri, e tutto ciò che concerne le Camere è disciplinato dalla [Costituzione](#) (articoli da 41 a 64), dalla [legge sulla Dieta](#) e dai regolamenti parlamentari.

La Costituzione definisce in primo luogo la Dieta quale organo più importante del potere statale. I membri del Parlamento non sono responsabili e perseguibili per le opinioni e i voti espressi all'interno delle Camere: se arrestati prima di una sessione parlamentare devono essere rilasciati su domanda della Camera di appartenenza per poter partecipare ai lavori parlamentari.

La sessione ordinaria dei lavori parlamentari inizia a gennaio di ogni anno e dura 150 giorni, durata che può essere estesa se necessario; il Governo può chiedere la convocazione straordinaria delle Camere, anzi è tenuto a farlo se ne faccia richiesta almeno un quarto del totale dei membri di ciascun ramo del Parlamento.

Il capitolo V della legge sulla Dieta stabilisce che ogni Camera si doti di due tipi di Commissioni, permanenti e speciali; le prime - nel numero di 17 - hanno il compito di esaminare qualunque questione che ricada nella loro sfera di competenza. Un Presidente viene eletto tra i membri di ciascuna Commissione, i quali sono nominati dal Presidente di ciascuna Assemblea. Le Commissioni speciali possono essere costituite per esaminare questioni che non rientrano nella competenza delle Commissioni permanenti. I membri delle Commissioni sono nominati rispettando la proporzione dei Gruppi politici in Assemblea.

Né la Costituzione, né la legge sulla Dieta né tanto meno i regolamenti parlamentari contengono disposizioni che regolino in qualche modo la costituzione dei Gruppi politici, dei quali peraltro la citata legge presuppone la formazione.

Con particolare riferimento alla Camera dei Consiglieri, il regolamento del *Sangiin* stabilisce ([Cap. VII](#)) per le 17 Commissioni il numero esatto dei loro componenti (art. 74), mentre, per quanto riguarda le Commissioni speciali, tale numero viene deciso all'Assemblea.

Nell'agosto del 2007 ognuna delle Camere si è dotata di una Commissione per la Costituzione, con il compito di condurre studi sulle norme costituzionali e sulle leggi strettamente connesse ad essa, nonché di esaminare i relativi progetti di revisione.

La legge sulla Dieta ([cap. V-II](#)) e il regolamento della Camera alta ([Cap. VII-II](#)) prevedono la possibilità, solo per questo ramo del Parlamento, di istituire delle Commissioni di ricerca, con il compiti di svolgere indagini e ricerche a lungo

---

<sup>79</sup> Come riferisce The Economist, 6 luglio 2013, "*Where it counts*", la circoscrizione rurale di Tottori, ad esempio, elegge due consiglieri in rappresentanza di circa 500.000 votanti mentre la confinante circoscrizione di Hyogo ne elegge soltanto quattro, comprendendo la città di Kobe e un numero di votanti superiore di ben nove volte.

termine su temi relativi a "fondamentali materie di governo". Anche queste Commissioni devono essere composte in modo da tener conto della proporzione dei gruppi politici in Assemblea. Alla conclusione dei suoi lavori essa presenta una relazione e può anche definire una proposta legislativa in materia.

#### **4.4. Funzioni e poteri**

Il sistema bicamerale del Giappone non è perfettamente paritario. Infatti, la Camera alta partecipa all'esercizio della funzione legislativa normalmente su un piano di parità con la Camera bassa, ma la Costituzione (articoli 59-61) prevede meccanismi in base ai quali, in alcuni casi e a determinate condizioni, la decisione assunta dalla Camera dei Rappresentanti ha la prevalenza. Alla stessa stregua, per quanto riguarda il rapporto fiduciario con il Governo, entrambi i rami concorrono, separatamente, alla designazione del Primo Ministro, sebbene anche in questo caso, nell'ipotesi di divergenza, la Costituzione preveda in capo alla Camera dei rappresentanti una superiore "autorità"; inoltre solo questa Camera ha il potere di revocare la fiducia, ancorché il Gabinetto sia collettivamente responsabile di fronte all'intera Dieta.

Per converso soltanto la Camera dei Rappresentanti può essere sciolta, su iniziativa del Primo Ministro, prima della fine naturale della legislatura. La Camera dei Consiglieri invece non può essere sciolta, in ragione del suo continuo rinnovo parziale con cadenza triennale. Nei casi di urgente necessità nazionale che si verificano durante il periodo di scioglimento della Camera bassa, il Governo - facendo eccezione al principio della contemporanea operatività dei due rami della Dieta - può convocare la Camera dei Consiglieri in una sessione di emergenza; le misure adottate dalla Camera alta in tale ipotesi hanno tuttavia carattere provvisorio e perdono ogni validità se non sono confermate dalla neoletta Camera dei Rappresentanti entro dieci giorni dall'apertura della successiva sessione della Dieta (articolo 54 della Costituzione).

Relativamente alla funzione di controllo sull'azione governativa, alle Camere sono riconosciuti i medesimi poteri.

##### **4.4.1. Funzioni e poteri nel procedimento legislativo**

L'iniziativa legislativa spetta a ciascun parlamentare e al Governo; quest'ultimo può depositare i propri progetti di legge indifferentemente presso l'uno o l'altro ramo della Dieta, salvo quello di bilancio che deve essere sottoposto in prima lettura alla Camera bassa. I disegni di legge sono trasmessi alle Commissioni competenti, dove vengono discussi, eventualmente emendati, e da dove poi vengono rimessi all'esame ed all'approvazione dell'Assemblea plenaria.

L'articolo 59 della Costituzione stabilisce, al primo comma, che un progetto di legge deve ricevere il consenso delle due Camere per essere definitivamente approvato, tranne laddove sia diversamente disposto dalla Costituzione stessa. Nei successivi commi il medesimo articolo prevede che qualsiasi progetto

legislativo approvato dalla Camera dei Rappresentanti, e sul quale la Camera alta adotti una decisione difforme, diviene legge a condizione di essere approvato una seconda volta dalla Camera dei Rappresentanti con una maggioranza di almeno due terzi dei presenti. Nell'ipotesi in cui la Camera dei Consiglieri non deliberi su un progetto di legge trasmessole dall'altro ramo entro il termine di 60 giorni, la Camera bassa può decidere di considerare tale ritardo alla stregua di un rigetto (ed eventualmente procedere alla seconda approvazione del testo). In ogni caso di divergenza con la Camera alta, comunque, la Camera dei Rappresentanti ha il potere di disporre, in alcuni casi su iniziativa (non vincolante) della Camera dei Consiglieri, la convocazione di una Commissione congiunta al fine di individuare una soluzione di compromesso.

La Commissione congiunta è composta da 20 membri, eletti in pari numero da ogni Camera, ed è presieduta alternativamente da due presidenti, eletti dalle rispettive delegazioni. Il *quorum* è di due terzi dei componenti di ciascuna delegazione e per l'approvazione di una proposta di compromesso - la quale preclude successivi, ulteriori emendamenti - è necessaria una maggioranza di almeno due terzi dei membri presenti. La proposta elaborata dalla Commissione congiunta viene esaminata per prima dalla Camera che ha chiesto la convocazione della Commissione, per poi essere rinviata all'altra per la definitiva approvazione.

Agli articoli 60 e 61 la Costituzione prevede due casi particolari di prevalenza della Camera dei Rappresentanti, riguardanti il bilancio e la ratifica di trattati internazionali. Se la Camera alta assume una decisione divergente da quella della Camera bassa sul bilancio o su un trattato internazionale, e nessun accordo sia raggiunto da un'apposita Commissione congiunta, o se la Camera dei Consiglieri non definisce la propria posizione su una proposta di bilancio o di trattato entro 30 giorni dall'approvazione da parte della Camera dei Rappresentanti, allora la decisione della Camera bassa vale per l'intera Dieta, senza necessità di una seconda votazione da parte della Camera dei Rappresentanti.

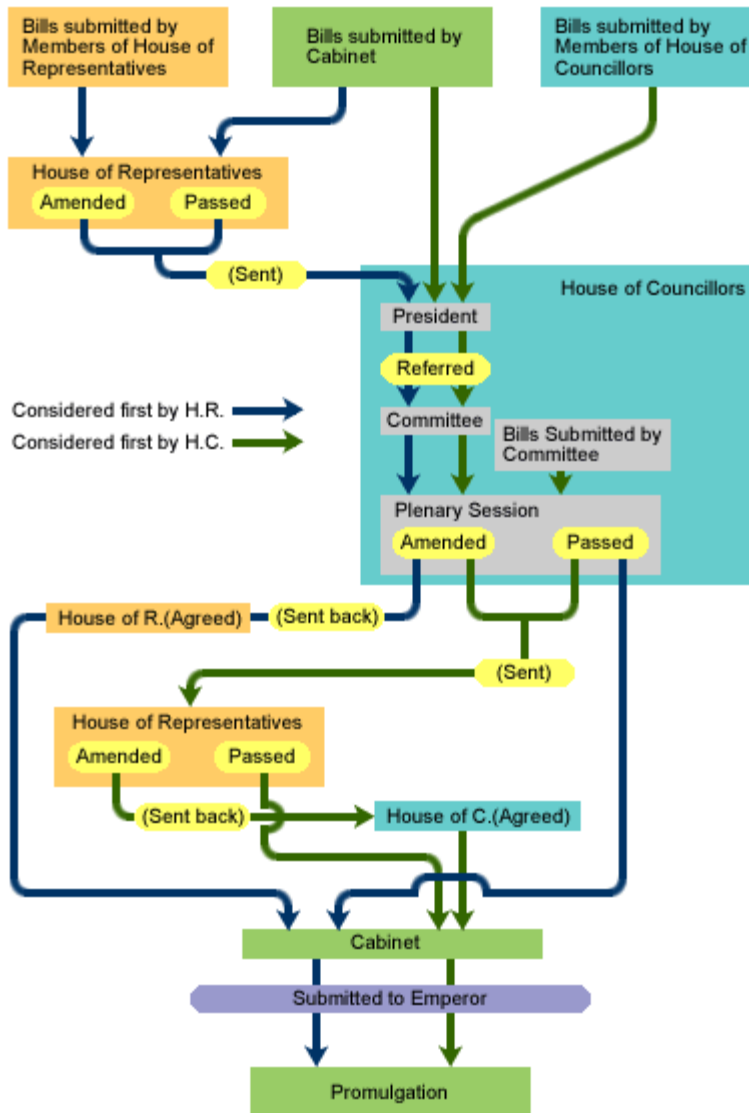
Un procedimento "rinforzato" - nel quale sono perfettamente paritari i poteri attribuiti a ciascun ramo della Dieta - è richiesto dalla Costituzione (art. 96)<sup>80</sup> per le modifiche al testo costituzionale, la cui iniziativa - ai sensi dell'articolo 68-II della legge sulla Dieta - spetta ai soli parlamentari e deve essere sottoscritta da almeno 100 deputati e 50 consiglieri. La citata legge (art. 102-VI) prevede che un'apposita Commissione possa essere istituita in ogni Camera per l'esame dei progetti di revisione costituzionale. La proposta è accolta se votata da almeno due terzi dei membri di ciascun ramo del Parlamento; in un momento successivo - dopo l'annuncio in Gazzetta Ufficiale - la proposta deve essere sottoposta a *referendum* popolare ed è definitivamente approvata se riceve il voto positivo della maggioranza dei votanti. La disposizione costituzionale lascia poi alla legge

---

<sup>80</sup> Dall'articolo 96 della Costituzione prende il nome il Gruppo di studiosi costituzionalisti che si è costituito nel maggio 2013 a difesa del progetto di riforma costituzionale elaborato dal partito di maggioranza del Primo ministro Shinzo Abe, nel quale infatti si propone di ridurre alla metà dei membri delle Camere la maggioranza richiesta per il procedimento di revisione *ex* articolo 96.

ordinaria la disciplina del *referendum* costituzionale. Uno dei fattori che ha certamente frenato la revisione è l'inerzia del legislatore nell'emanare tale legge, approvata infatti dalla Dieta solo il 14 maggio 2007, a sessant'anni dalla data di entrata in vigore della Costituzione.

Di seguito si allega uno schema esemplificativo del procedimento legislativo e della funzione svolta dalle due Camere in tale ambito.



Fonte: homepage della Camera dei Consiglieri <http://www.sangiin.go.jp/eng/guide/legi/index.htm>

#### 4.4.2. Funzioni e poteri nell'attività di indirizzo e di controllo

Il Primo Ministro viene nominato dall'Imperatore tra i membri della Dieta su designazione della Dieta stessa, la quale deve avvenire come primo adempimento della legislatura (articolo 67 della Costituzione). Se la Camera dei Rappresentanti

e la Camera dei Consiglieri non raggiungono un accordo, nemmeno tramite una Commissione congiunta, ovvero se la Camera alta non procede alla designazione entro il termine di dieci giorni dopo che la Camera bassa si è espressa, la designazione effettuata da quest'ultima sarà quella definitiva.

La nomina dei Ministri del governo spetta al Primo Ministro, che ha anche il potere di revocarli (articolo 68 della Costituzione); essi devono essere almeno per metà scelti tra i parlamentari. Il rapporto di fiducia intercorre con la Dieta, ma solo la Camera dei Rappresentanti, - per mezzo dell'approvazione di una mozione di sfiducia o del voto contrario su una questione di fiducia - può provocare le dimissioni del Gabinetto, a meno che la Camera non venga sciolta nei successivi dieci giorni (articolo 69 della Costituzione). La mozione di sfiducia va motivata e firmata da almeno 50 deputati. Lo scioglimento viene firmato dall'Imperatore, su proposta del Gabinetto (articolo 7 della Costituzione).

L'articolo 63 della Costituzione e il capitolo VII della legge sulla Dieta disciplinano la presenza dei Ministri e degli altri rappresentanti dell'Esecutivo davanti alle Camere, che viene sempre consentita, sia in Assemblea che in Commissione. I membri del Governo hanno peraltro l'obbligo di comparire nel caso in cui la loro presenza sia richiesta per fornire risposte o spiegazioni. Con il consenso del Governo e il parere positivo dei Presidente delle Camere, anche i titolari di altre cariche (in particolare di Autorità) possono presenziare alle sedute. Parallelamente la Commissione può, tramite il Presidente della Camera di appartenenza, chiedere la presenza del Primo Ministro o di altri rappresentanti dell'Esecutivo nelle proprie sedute.

Il sindacato ispettivo è disciplinato in generale dal capitolo VIII della [legge sulla Dieta](#), e inoltre dai regolamenti parlamentari. Le interrogazioni vanno presentate in forma scritta ai rispettivi Uffici di presidenza, che devono autorizzarne la presentazione, ed in tal caso trasmetterle al Gabinetto. Il Governo è tenuto a rispondere entro sette giorni o a motivare comunque l'eventuale ritardo nella risposta. L'articolo 154 del Regolamento della Camera alta dispone che le risposte possono essere date anche in forma orale.

A norma dell'articolo 62 della Costituzione, ogni Camera può condurre inchieste tramite le proprie commissioni, sulle materia di rispettiva competenza, previa autorizzazione dell'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea. In particolare è previsto (articolo 104 della legge sulla Dieta) che il Governo, le Agenzie e gli altri organismi pubblici devono adempiere alle richieste che le suddette Commissioni inoltrino per ottenere relazioni e informazioni; in caso contrario devono essere fornite adeguate spiegazioni, le quali possono essere accettate o meno dall'ufficio di presidenza della Commissione, e il rifiuto in tal caso di adempiere deve essere giustificato dalla tutela dell'interesse nazionale. Le Commissioni di inchiesta hanno la facoltà di chiamare i testimoni che ritengano necessario interrogare (articolo 162 del regolamento della Camera dei Consiglieri).

#### 4.5. Proposte di riforma

A oltre sessant'anni dalla sua entrata in vigore la Costituzione giapponese non è stata ancora oggetto di alcuna modifica e questo non certo per la mancanza di proposte in tal senso. Al contrario, l'opportunità di introdurre emendamenti alla Costituzione del 1946 è da diversi anni al centro del dibattito politico e vede tra i suoi sostenitori il principale partito di governo, il PLD. Tra le questioni più discusse vi sono la totale rinuncia al diritto di dichiarare guerra (proclamata dall'articolo 9 della Carta) e il sistema bicamerale della Dieta<sup>81</sup>.

Nelle intenzioni del legislatore costituente, la missione della Camera dei Consiglieri - vista come " Camera del buon senso" - era quella di prevenire che la Camera dei Rappresentanti divenisse un potere autocratico, di rendere meno probabili errori nel processo legislativo, di mitigare eventuali conflitti con il Governo e di assicurare una maggiore costanza e stabilità delle decisioni parlamentari. Va peraltro osservato che la Camera dei Consiglieri, per effetto della sua diversa composizione politica derivante dalla differente legge elettorale rispetto all'altro ramo, ha finito per svolgere un ruolo centrale negli assetti di governo del Giappone. Infatti il partito di maggioranza, il PLD, mentre è stato spesso in grado di assicurarsi la maggioranza assoluta alla Camera bassa, ottiene di regola solo una maggioranza relativa nella Camera dei Consiglieri; perciò, la distribuzione dei seggi in questa Camera ha spesso influenzato significativamente la formazione della coalizione di governo. In tal modo la Camera alta, benché dotata di poteri inferiori a quelli della Camera bassa - segnatamente per quanto attiene al potere di sfiduciare l'Esecutivo<sup>82</sup> - ha finito per giocare un ruolo importante nella formazione dei governi.

I fautori del sistema bicamerale ritengono tuttora che la Camera dei Consiglieri operi un opportuno bilanciamento rispetto alla Camera bassa e svolga un utile ruolo di "camera di riconsiderazione". I critici sostengono invece l'abolizione della Camera alta in quanto inutile "fotocopia" della Camera dei Rappresentanti. Sono stati approvati diversi "Piani di riforma" della Camera dei Consiglieri (nel 1971, nel 1992 e nel 1999) che hanno proposto alcuni aggiustamenti, solo in parte attuati, diretti soprattutto a favorire, per i componenti della Camera alta, un maggiore distacco dal Governo e un allentamento della disciplina di partito, nonché a sviluppare i poteri di controllo. Nel 2000 sono state istituite presso le due Camere due "Commissioni di studio sulla Costituzione" che hanno terminato i loro lavori nell'aprile 2005 proponendo un pacchetto di riforme. Entrambe le Camere hanno prodotto quindi dei *Report*: la Commissione di studio della Camera dei Consiglieri, nella sua relazione conclusiva, si è espressa a favore del

<sup>81</sup> In proposito si veda Mamiko Ueno, "The Upper House in the Natinal Diet of Japan", in a World of Second Chambers, a cura di J. Luther, P. Passaglia e R. Tarchi, Giuffrè, 2006.

<sup>82</sup> Va però tenuto presente che, per quanto riguarda la funzione legislativa, la Camera bassa, ai fini dell'approvazione di un disegno di legge che veda la contrarietà della Camera alta, deve approvarlo nuovamente con una maggioranza dei due terzi. Il PDL ha attualmente 293 seggi alla Camera dei Rappresentanti, che è composta da 480 membri: si tratta di una ampia maggioranza assoluta, inferiore però alla soglia dei due terzi (320), che è raggiunta invece dalla coalizione in carica.

sistema bicamerale pur sostenendo la necessità di una riforma della Camera alta e del relativo sistema elettorale per differenziare in modo più chiaro i due rami del Parlamento. [La relazione finale della Commissione della Camera dei Rappresentanti](#) ha confermato questo orientamento, esponendo nel dettaglio i motivi addotti a favore del mantenimento di un sistema bicamerale rispetto a quelli, minoritari, a sostegno di un regime monocamerale<sup>83</sup>. Nell'ambito del mantenimento del bicameralismo sono state comunemente analizzate sia le ipotesi di una maggiore differenziazione di funzioni tra i due rami del Parlamento (ad esempio rafforzando la funzione ispettiva e di controllo della Camera alta), sia quelle relative al sistema elettorale, con una differenziazione, ad esempio, dei collegi elettorali.

Benché la prospettiva di una modifica della Costituzione abbia acquistato una maggiore concretezza dopo l'approvazione, nel 2007, della legge regolatrice del *referendum* che, in base all'articolo 96 della Carta, conclude il procedimento di revisione, nessuna riforma è stata finora attuata, anche a causa di un orientamento piuttosto contrario diffuso nell'opinione pubblica. Il partito di maggioranza ha peraltro adottato, nel 2012, una versione aggiornata del suo progetto di revisione costituzionale e più recentemente il *premier* Shinzo Abe, nella seduta di apertura della nuova sessione della Dieta, il 15 ottobre 2013, ha fatto esplicito riferimento all'intenzione di modificare la Costituzione, con specifico riguardo all'articolo 9 e all'articolo 96 (riducendo alla metà dei voti, in luogo dei due terzi, la maggioranza parlamentare richiesta nel procedimento di revisione costituzionale).

---

<sup>83</sup> Si vedano in particolare le pagine 414-420 del *Report*.





## 5. INDIA

### 5.1. Aspetti generali e composizione politica

L'India è una Repubblica parlamentare federale, nell'ambito del *Commonwealth*, costituita da 28 Stati e 7 Territori - tra cui il territorio di Delhi - enumerati nel Primo Allegato alla [Costituzione](#) entrata in vigore il 26 gennaio 1950. Con riferimento all'assetto federale dell'Unione Indiana, si ricorda qui solamente che la [Parte XI](#) della Costituzione (articoli 245-263) è dedicata alle relazioni tra l'Unione e gli stati. Inoltre, l'[Allegato Settimo](#) alla Costituzione reca tre liste, dedicate alle materie di competenza legislativa esclusiva dell'Unione, alle materie di competenza degli stati e alle materie di legislazione concorrente. L'articolo 248 attribuisce all'Unione, in via residuale, la competenza nelle materie non elencate nelle liste dell'Allegato<sup>84</sup>. All'interno di tale assetto federale, il bicameralismo indiano, come si vedrà, individua nella camera alta il ramo di rappresentanza degli stati federati.

L'[articolo 79](#) della Costituzione indiana istituisce il Parlamento che consiste nel Presidente dell'Unione indiana e nelle due Camere, il Consiglio degli Stati (*Rajya Sabha*) e la Camera del Popolo (*Lok Sabha*). L'inclusione del Presidente dell'Unione indiana quale organo costitutivo dell'Assemblea parlamentare rappresenta una caratteristica che la dottrina tende a far risalire all'influenza inglese ed è tratto comune anche ad altri paesi del *Commonwealth*.

La Costituzione fissa il numero massimo di componenti di ciascun ramo del Parlamento: ai sensi degli [articoli 80 e 81](#) il Consiglio degli Stati, camera alta del Parlamento, consta di non più di 250 membri (di cui dodici di nomina presidenziale), mentre la Camera del Popolo è composta da non più di 550 membri, cui possono eventualmente aggiungersi due membri della comunità anglo-indiana, nominati dal Presidente, ai sensi dell'[articolo 331](#) della Costituzione, nei casi in cui questi ritenga che tale comunità non sia sufficientemente rappresentata. Il mandato dei deputati alla Camera bassa dura cinque anni; la Camera alta è invece un organo permanente, che si rinnova per un terzo dei seggi ogni due anni: il mandato senatoriale dura quindi sei anni.

La Costituzione prevede l'elezione indiretta del Consiglio degli Stati da parte dei membri elettivi delle assemblee legislative dei singoli stati della Federazione, mentre la Camera del popolo viene eletta a suffragio universale e diretto. Il sistema indiano, quindi, si configura come un bicameralismo differenziato relativamente alle modalità di elezione dei due rami, ove le due camere detengono, formalmente, gli stessi poteri nel procedimento legislativo con la notevole eccezione riguardante i disegni di legge di materia finanziaria (*Money*

---

<sup>84</sup> Per una descrizione dell'assetto federale indiano e di altri aspetti solo menzionati nella presente scheda, si veda: D. Amirante, C. Decaro, E. Pfohl, *La Costituzione dell'Unione indiana. Profili introduttivi*, Torino, Giappichelli, 2013.

*Bills*). Altro elemento di forte differenziazione tra i due rami del Parlamento è costituito dalla sussistenza del rapporto fiduciario con la sola Camera bassa.

Venendo all'attuale composizione politica del Parlamento indiano, occorre considerare che l'India ha un sistema politico caratterizzato da un gran numero di partiti, di carattere statale o locale, di varia consistenza<sup>85</sup>. I partiti indiani devono essere registrati presso la [Election Commission of India](#), un organo previsto dall'articolo 324 nella [Parte XV](#) della Costituzione dedicata alle elezioni. Tale organo è chiamato a sovrintendere a tutte le operazioni di voto che hanno luogo nell'Unione (federali e statali, oltre all'elezione del Presidente e del Vicepresidente dell'Unione indiana). Oltre alle funzioni più strettamente legate allo svolgimento delle consultazioni elettorali, la Commissione compila la lista dei partiti politici riconosciuti in India. Un partito riconosciuto in quattro o più stati dell'Unione, assume il ruolo di "partito nazionale". La [Notification](#) datata 18 gennaio 2013 emanata dalla *Election Commission* conta 6 partiti nazionali<sup>86</sup>.

Attualmente il Consiglio degli Stati consta di 242 membri, comprendenti 12 membri nominati dal Presidente dell'Unione indiana; la Camera del Popolo consta di 534 membri, compresi i due membri di rappresentanza della comunità anglo-indiana di nomina presidenziale<sup>87</sup>.

Tra i partiti nazionali spiccano per importanza il Partito del Congresso Nazionale Indiano (INC) e il Partito del Popolo Indiano (*Bharatiya Janata Party* - BJP): tali formazioni politiche contano, attualmente, rispettivamente 204 e 112 seggi alla 15<sup>a</sup> Camera del Popolo, eletta nel 2009<sup>88</sup>. Gli altri partiti nazionali accreditati ai

<sup>85</sup> Occorre segnalare che nel Parlamento indiano viene operata una distinzione terminologica tra "partito parlamentare" e "gruppo parlamentare". Il Presidente del Consiglio degli Stati riconosce quale partito parlamentare l'associazione di membri che hanno; 1) un programma politico comune; 2) una forma organizzativa anche all'esterno del Parlamento; 3) una consistenza pari al quorum richiesto per la validità delle votazioni in assemblea fissato a 1/10 dei membri dell'assemblea. Il "gruppo" viene riconosciuto dal Presidente quando l'associazione di parlamentari rispetti le condizioni 1) e 2) e abbia almeno 15 membri. Esiste la possibilità, però, di riconoscere gruppi politici di minore consistenza. Su tali temi si veda il documento: *Political Complexion of Rajya Sabha* in: [http://rajyasabha.nic.in/rsnew/rsat\\_work/chapter-10.pdf](http://rajyasabha.nic.in/rsnew/rsat_work/chapter-10.pdf). Nella presente trattazione si farà genericamente riferimento alla consistenza delle forze politiche presenti in Parlamento, senza considerarne il riconoscimento quale gruppo o partito.

<sup>86</sup> A questi devono aggiungersi, ai sensi della citata *Notification*, 22 partiti a livello statale (riconosciuti in meno di quattro stati) e 1392 formazioni politiche registrate ma non riconosciute. Tali dati peraltro non devono considerarsi definitivi, in quanto nel corso del 2013 sono intervenuti tre emendamenti della *Commission* che hanno introdotto alcune modifiche nella lista dei partiti nazionali e hanno portato a 1534 il numero delle formazioni non riconosciute. I criteri per il riconoscimento e per l'attribuzione dei simboli sono dettati dall'*Election Symbols (Reservation and Allotment) Order 1968*, e successive modificazioni, emanato dalla stessa Commissione. Con riferimento ai simboli, si osserva come le *Notification*, oltre a contenere le liste dei partiti, contengono una lista dei simboli "liberi" che possono essere assunti da nuovi partiti che intendono presentarsi a consultazioni elettorali. A titolo d'esempio, la [List of free symbols](#) della citata *Notification* del 2013 contiene oggetti anche di uso quotidiano, come *Almirah* (un tipo di armadio), *Air Conditioner* (condizionatore) ecc.

<sup>87</sup> Tali dati sono da riferirsi al 31 dicembre 2013, secondo le pagine internet dei siti ufficiali [Current Members of Rajya Sabha](#) e [Fifteenth Lok Sabha - Members' Home Page](#).

<sup>88</sup> Si sottolinea che tali cifre si riferiscono alla consistenza attuale delle formazioni politiche: alle elezioni l'INC aveva ottenuto 206 seggi, il BJP 116. Il partito di maggioranza, il *Congress Party*, all'interno dell'alleanza politica UPA, ha ottenuto un risultato alle elezioni del maggio del 2009 che ha consentito di poter formare un governo senza ricorrere all'appoggio dei partiti comunisti, avendo ottenuto

sensi della citata *Notification* del 2013, contano un numero decisamente inferiore di seggi: il Partito della Società Maggioritaria (*Bahujan Samaj Party* - BSP) conta 21 seggi; Partito del Congresso Nazionalista (NCP) 9 seggi; i due partiti di ispirazione comunista, infine, hanno rispettivamente 16 (il partito comunista marxista) e 4 seggi.

Va peraltro osservato che le sei formazioni politiche nazionali sono ben lungi dall'essere politicamente autonome rispetto ai movimenti statali e locali, i quali hanno un peso rilevante negli equilibri politici dell'Unione e in qualche caso un numero di seggi superiore a quello di alcuni partiti nazionali: ad esempio il terzo partito per numero di seggi alla Camera del Popolo è il *Samajwadi Party* che ne conta 22<sup>89</sup>. Alla luce di tale situazione, il partito maggiore, il Partito del Congresso Nazionale, guidato da Sonia Gandhi, per ottenere la maggioranza necessaria per governare ha promosso, fin dalle elezioni del 2004, la coalizione *United Progressive Alliance* – UPA – che conta formazioni politiche che godono del riconoscimento della *Commission* solamente a livello statale. Analogo discorso vale per il BJP, promotore di un'alleanza che ha inglobato partiti statali e locali.

Occorre aver presente che l'articolato sistema multipartitico a livello federale è l'effetto della sommatoria dei risultati elettorali dei partiti nei vari stati, nei quali però prevale un sistema bipolare o al massimo tripolare. Di conseguenza, le alleanze elettorali sono formate tenendo conto principalmente delle dinamiche politiche a livello statale.<sup>90</sup>

La diversa modalità di elezione e la regola del rinnovo biennale del Consiglio degli Stati rendono possibili differenti maggioranze politiche nei due rami del Parlamento. I membri della Camera alta non sono tenuti al rispetto degli orientamenti degli stati di provenienza, avendo quindi piena autonomia politica.

La consistenza attuale delle formazioni politiche del Consiglio degli Stati, dopo la tornata dei rinnovi parziali avvenuta nel 2012 e prima dei rinnovi previsti per il 2014 - nell'anno, quindi, delle elezioni a suffragio universale e diretto della Camera del Popolo - il Partito del Congresso Nazionale Indiano, di maggioranza relativa, conta 72 seggi, mentre il BJP ne conta 47<sup>91</sup>.

L'alleanza che sostiene il Governo dispone nella Camera del Popolo di 226 seggi. Con l'appoggio esterno dato da altre formazioni politiche, la compagine che sostiene il Governo arriva a contare 272 membri, ottenendo di poco la maggioranza dei voti della Camera bassa, con la quale sussiste il rapporto di fiducia.

---

l'affermazione più netta dal 1991, elezioni che si svolsero peraltro sull'onda emotiva determinatasi all'indomani dell'uccisione del *leader* politico del partito, Rajiv Gandhi.

<sup>89</sup> Il panorama completo delle forze politiche presenti nella Camera del Popolo, con il relativo numero di seggi, è reperibile al link: <http://164.100.47.132/LssNew/Members/partywiselist.aspx>.

<sup>90</sup> Cfr. S. Shastri, "Representing the States at the federal level: the Role of the Rajya Sabha", in J. Luther, P. Passaglia e R. Tarchi (a c. d.), *A World of Second Chambers*, Giuffrè, 2006, pag.594-5.

<sup>91</sup> Si veda al link <http://164.100.47.5/Newmembers/partymemberlist.aspx> per il quadro completo dei seggi per partito al Consiglio degli Stati. Anche in questo caso i dati devono intendersi al 31 dicembre 2013.

Nel Consiglio degli Stati i membri provenienti dai partiti che costituiscono l'alleanza risultano essere in numero di 82, cui si devono aggiungere 26 membri appartenenti alle forze politiche che garantiscono un appoggio esterno. Il totale dei seggi riconducibili alle formazioni che sostengono il Governo arriva quindi a 108, pari solamente al 45% dei seggi del ramo del Parlamento che non accorda la fiducia. Il mancato raggiungimento della maggioranza nella Camera alta si è determinato in seguito ai deludenti risultati elettorali nelle elezioni di rinnovo del Consiglio degli Stati, in particolare nelle consultazioni del 2012<sup>92</sup>.

La presenza femminile tra i componenti di entrambi i rami del Parlamento si attesta intorno al 10 per cento: attualmente, infatti, le donne sono 59 alla Camera del Popolo e 25 al Consiglio degli Stati.

## 5.2. Elezioni

La Costituzione indiana dedica la [Parte XV](#) - articoli 324-329 - alle norme di carattere generale in materia elettorale. Il primo articolo della Parte XV, articolo 324, affida, come sopra accennato, ad uno specifico organo, la *Election Commission*, "sovrintendenza, direzione e controllo" delle procedure elettorali, investendola quindi di un compiti di carattere generale, anche non espressamente enunciati dalla legge, relativi al buon andamento delle elezioni<sup>93</sup>. Gli articoli 327 e 328 riservano, però, al Parlamento (federale o statale) il potere di emanare leggi relative al sistema elettorale (rispettivamente a livello di federazione e di singoli stati), nel rispetto dei principi costituzionali<sup>94</sup>. Ulteriori disposizioni della citata Parte XV recano disposizioni fondamentali: l'articolo 325 stabilisce che nessuno può essere escluso da una lista elettorale per motivi di religione razza, sesso e di appartenenza ad una casta; l'articolo 326 prevede che le consultazione elettorali

<sup>92</sup> I dati qui sopra riportati rispecchiano, peraltro, la situazione del Parlamento indiano alla vigilia del rinnovo della Camera bassa, in scadenza il 31 maggio 2014. A tale proposito si segnala che il sito della Commissione elettorale contiene una tabella delle scadenze degli organi elettivi alla pagina: [http://eci.nic.in/eci\\_main1/terms\\_of\\_houses.aspx](http://eci.nic.in/eci_main1/terms_of_houses.aspx).

<sup>93</sup> L'articolo 324 prevede solamente il *Chief Election Commissioner* cui possono affiancarsi altri membri di numero non precisato. I membri della *Commission* sono nominati dal Presidente dell'Unione. La Commissione ha a lungo operato come organo monocratico, fino al 1989, quando furono nominati due ulteriori Commissari; dal 1993 la Commissione consta stabilmente di tre membri. Una legge del 1991 - [Chief Election Commissioner and other Election Commissioners \(Conditions Of Service\) Act, 1991](#) - ne fissa a sei anni il mandato, che termina comunque al compimento del 65° anno di età, definendo lo status e il trattamento economico, equiparato a quello dei giudici della Corte Suprema, dei membri della Commissione.

<sup>94</sup> A tale proposito si noti come proprio un atto - *Order* - della Commissione fissi le procedure di riconoscimento dei partiti e attribuzione dei simboli di cui si è fatto cenno nel precedente paragrafo. Tale provvedimento è stato sottoposto al giudizio della Suprema Corte indiana: veniva infatti contestata alla Commissione l'invasione delle competenze legislative riservate al Parlamento in materia di elezioni ([Kanhoyalal Omar vs R.K. Trivedi & Ors on 24 September, 1985](#)). La Corte ha argomentato che l'emanazione da parte della Commissione elettorale di provvedimenti necessari al corretto e sereno svolgimento delle consultazioni è pienamente legittimo, rientrando tra le attribuzioni di carattere generale affidate alla Commissione e stabilendo quindi la validità dell'*Election Symbols (Reservation and Allotment) Order 1968*.

che hanno diritto al voto tutti i cittadini indiani maggiorenni (18 anni dal 28 marzo 1989, ai sensi del [62° emendamento](#) alla Costituzione).

L'[articolo 83](#) della Costituzione stabilisce che il Consiglio degli Stati è un organo permanente che si rinnova per un terzo dei membri ogni due anni, mentre la Camera del Popolo si rinnova con le elezioni politiche ogni cinque anni.

L'influenza del modello britannico è rinvenibile nella scelta del sistema maggioritario a turno unico per il rinnovo della Camera bassa. A tale scopo, l'[articolo 81](#) della Costituzione prevede che siano eletti non più di 530 membri in rappresentanza degli stati e non più di 20 rappresentanti dei Territori. La legge *Representation of the People Act 1950* ha successivamente fissato in 530 - la soglia massima secondo la disposizione costituzionale - il numero dei membri effettivi in rappresentanza degli stati, mentre la rappresentanza in forza ai territori è stabilita dalla stessa legge in 13 seggi. Lo stesso articolo 81 della Costituzione prevede, inoltre, l'attribuzione di un determinato numero di seggi per ogni stato - o territorio dell'Unione - in maniera tale che il rapporto tra seggi e popolazione sia identico per ogni stato (o territorio). Con lo stesso criterio demografico ogni Stato è poi ulteriormente diviso in collegi.

Il numero dei seggi assegnati alla Camera alta a ciascuno stato, nonché ai due territori di Delhi and Puducherry, è fissato, sulla base di un criterio di proporzionalità alla popolazione residente, dal [Quarto Allegato](#) alla Costituzione. In virtù del citato Allegato, quindi, il numero dei membri effettivi del Consiglio degli stati è sancito a livello costituzionale, a differenza dell'altro ramo la cui effettiva consistenza è dettata dall'*Act* del 1950. Il principio proporzionalistico è tuttavia temperato dall'esigenza di assicurare almeno un seggio alle entità federate più piccole. Ai membri elettivi devono aggiungersi i dodici membri scelti dal Presidente dell'Unione per speciali meriti sociali ovvero nel campo delle scienze o delle arti.

Come sopra ricordato, i membri della Camera alta sono eletti indirettamente dai membri dei parlamenti degli stati e dagli organi legislativi dei due territori interessati. Il testo dell'[articolo 80](#) specifica, peraltro, che sono elettori i "membri eletti" di tali organi. Lo stesso articolo della Costituzione stabilisce che l'elezione dei membri del Consiglio degli Stati debba avvenire con metodo proporzionale e l'espressione di preferenze attraverso il sistema del voto singolo trasferibile (*single transferable vote*). Si tratta di un sistema di voto, diffuso in aree di influenza anglosassone, che permette di esprimere più preferenze secondo un ordine sulla base del quale vengono ridistribuiti voti non utilizzati per il raggiungimento, da parte dei candidati che hanno raccolto il maggior numero di "prime preferenze", della soglia necessaria per ottenere il seggio.

### **5.3. Organizzazione**

Il Vicepresidente dell'Unione indiana è anche d'ufficio Presidente del Consiglio degli Stati. Tale speciale posizione fa sì che il Vicepresidente si configuri quale

organo, al tempo stesso, dell'Esecutivo (poiché il Presidente dell'Unione<sup>95</sup> e il suo Vice sono parte del Governo) e del Parlamento. È eletto da un collegio di elettori formato da membri di entrambi i rami del Parlamento con voto singolo trasferibile a scrutinio segreto. L'elezione del Vicepresidente è sottoposta - come quella del Presidente - alla supervisione della Commissione elettorale. Al momento dell'elezione il Vicepresidente decade dalla carica di membro del Parlamento e da ogni altra carica, compresa l'eventuale appartenenza all'organo legislativo di uno stato. L'articolo 67 (e l'articolo 89) prevede che il Vicepresidente dell'Unione possa essere rimosso mediante una votazione del Consiglio degli Stati a maggioranza dei membri e approvata successivamente dalla camera bassa.

Il lavoro parlamentare del Consiglio degli Stati è organizzato, di norma, in sessioni durante l'anno: le sessioni di bilancio (febbraio-marzo e aprile-maggio, considerata in alcuni testi quale unica sessione febbraio-maggio), la sessione dei monsoni (luglio-agosto) e la sessione invernale (novembre-dicembre). All'interno del Consiglio degli Stati si costituiscono le commissioni, suddivise in commissioni *ad hoc* e *Standing Committees*. Le commissioni *ad hoc* sono di volta in volta costituite per l'esame di un disegno di legge o di un affare particolare. Le *Standing Committees* sono in numero di 12 nel Consiglio degli Stati e svolgono funzioni di vario tipo.<sup>96</sup>

A partire dai primi anni '90 sono state istituite le commissioni dipartimentali che si occupano delle materie corrispondenti alle competenze dei diversi ministeri dell'esecutivo indiano. Attualmente sono in numero di 24 e ognuna di esse comprende 10 membri del Consiglio degli Stati e 21 membri della Camera del popolo. Le commissioni sono suddivise in due gruppi: i presidenti di otto commissioni sono nominati dal Presidente del Consiglio degli Stati; i presidenti delle sedici rimanenti sono nominati dal Presidente della Camera del popolo. Le commissioni dipartimentali sono quindi espressione di entrambi i rami del Parlamento e sono chiamate ad esaminare i documenti finanziari dei singoli ministeri (come i cosiddetti *Demands for Grants*), i disegni di legge di competenza per materia - assegnati dai presidenti delle camere in virtù della suddivisione sopra richiamata - nonché i rapporti annuali e i documenti programmatici prodotti dai dicasteri.

Tra i profili organizzativi peculiari del sistema parlamentare indiano, sembra degno di nota il rilievo istituzionale dato ai *leader* politici. Il primo ministro è

<sup>95</sup> Si ricorda che il Presidente dell'Unione è eletto da un collegio elettorale costituito da entrambi i rami del Parlamento e dai membri eletti delle assemblee legislative degli stati. I voti espressi sono pesati in funzione dell'esigenza di garantire due principi: l'uniformità nella scala di rappresentanza tra i diversi stati e la parità tra l'insieme degli stati e l'Unione.

<sup>96</sup> Esistono commissioni sui lavori parlamentari; sugli atti presentati al Parlamento; sulle petizioni; sulle prerogative; sul regolamento; sui regolamenti delegati; sugli impegni espressi dal Governo durante i lavori parlamentari; la commissione sulle questioni di carattere generale, comprendente il Presidente, i Vicepresidenti e i *leader* politici; la commissione sugli affari del Consiglio degli Stati (in particolare gestione dei palazzi e altri affari di interesse dei membri); la commissione etica; la commissione per la fornitura di computer a ciascun membro del Consiglio; la commissione sul programma per lo sviluppo delle aree locali ([MPLAD](#)).

nominato *Leader of the House* della Camera bassa mentre il ministro più anziano ricopre la stessa carica nel Consiglio degli Stati. Può ovviamente accadere che il primo ministro non sia membro della Camera del Popolo ed in tal caso si procede alla nomina a tale carica di un altro ministro. Il *Leader of the House* riveste un ruolo di primo piano nella definizione dell'agenda parlamentare in relazione agli affari direttamente connessi all'azione di Governo ed in generale ai rapporti tra i poteri esecutivo e legislativo. Il sistema indiano prevede inoltre il formale riconoscimento dell'opposizione politica al Governo in entrambe le camere, attraverso la definizione per legge – in particolare dal *Salary and Allowances of Leaders of the Opposition in Parliament Act, 1977* - dell'ufficio del *Leader of Opposition*, quale capo del partito politico di opposizione con il maggior numero di membri eletti. Ulteriore peculiarità organizzativa sotto il profilo della presenza politica in Parlamento è rappresentata dalla figura del *whip*: si tratta di impiegati al servizio di un partito o gruppo politico all'interno del Parlamento. I vertici di tali strutture, cioè i *Chief Whip*, godono di uno specifico riconoscimento normativo - insieme a capigruppo e ai capi di partito in Parlamento - dopo l'emanazione del *Leaders and Chief Whips of Recognized Parties and Groups (Facilities) Act 1999*: la legge prevede, tra l'altro, la concessione di locali e strumenti (segreterie, apparecchi ecc.) per i capigruppo e i capi dei *whip*. Occorre sottolineare che il *Chief Whip* del Governo nei due rami del Parlamento è formalmente il Ministro per i rapporti con il Parlamento, direttamente responsabile nei confronti del *Leader of the House*<sup>97</sup>.

#### 5.4. Funzioni e poteri

Nell'assetto costituzionale dell'India, almeno in base alle esplicite intenzioni dei costituenti, la funzione principale del Consiglio degli Stati è quella di svolgere una pacata riflessione sui disegni di legge approvati dalla Camera bassa, in modo da evitare il rischio di una legislazione affrettata. Ancorché i suoi membri siano definiti "rappresentanti degli stati e dei territori dell'Unione", il ruolo di luogo di espressione degli interessi degli enti federati e di loro composizione con quelli dell'Unione appare secondario, in linea del resto con un modello di federalismo fortemente centripeta. Tale impostazione trova conferma nella stessa composizione dell'organo in base ad un principio di rappresentanza proporzionale piuttosto che federale (uguale numero di seggi per ciascuna entità federata). Prerogativa della Camera alta è peraltro autorizzare, con una maggioranza qualificata, il Parlamento federale a legiferare, in base all'interesse nazionale, su materie di regola assegnata alla competenza statale.

Il rapporto tra i due rami del Parlamento si ispira al modello britannico: la Camera bassa, eletta direttamente dal popolo, è unica depositaria del rapporto di fiducia con il Governo e alla sua volontà è assicurata la prevalenza nella legislazione di bilancio e fiscale. Quanto ai poteri legislativi nelle altre materie,

<sup>97</sup> Sulle figure qui ricordate e sulla loro derivazione dal sistema inglese, si veda il documento: [Role of the Leader of the House, Leader of Opposition and Whips](#), sul sito del Consiglio degli Stati.

le due Camere sono poste su un piano di parità, salva una clausola di *last resort* volta a consentire il superamento dello stallo in caso di perdurante contrasto: è prevista infatti la possibilità di convocare una seduta comune, con conseguente prevalenza numerica dei deputati.

Entrambe le Camere sono coinvolte nell'elezione del Presidente dell'Unione nonché nella procedura di sua destituzione in caso di violazione della Costituzione.

#### **5.4.1. Funzioni e poteri nel procedimento legislativo**

La [Costituzione](#) dell'Unione indiana dedica gli articoli 107-122 al procedimento legislativo ponendo i poteri delle due Camere su un piano di parità: quale regola generale, infatti, un disegno di legge può essere indifferentemente presentato all'uno o all'altro ramo del Parlamento e deve essere approvato da ciascuna delle due Camere nel medesimo testo. Si applicano le disposizioni sul *quorum* dettate dall'articolo 100: un disegno di legge è approvato a maggioranza dei presenti e il *quorum* per la validità della seduta è pari a 1/10 dei membri della Camera. Tuttavia, importanti eccezioni a tali regole generali sono costituite dai casi di seduta comune del Parlamento (articolo 108) e dai *Money Bills* o da altri disegni di legge di carattere finanziario, in riferimento ai quali l'articolo 109 attribuisce una posizione di preminenza alla Camera bassa, non richiedendo l'approvazione di tali disegni di legge da parte del Consiglio degli Stati.

Le disposizioni dell'articolo 108 riguardanti la seduta comune dei due rami del Parlamento sono finalizzate alla limitazione delle letture del disegno di legge: nei casi in cui una camera rigetti il disegno di legge trasmesso dall'altro ramo o non ne approvi gli emendamenti, nonché nei casi in cui più di sei mesi trascorrono dalla ricezione di un disegno di legge trasmesso dall'altro ramo senza che esso sia approvato, il Presidente dell'Unione può (non deve) inviare un messaggio alle Camere per notificare l'intenzione di convocare il Parlamento in seduta comune per discutere il disegno di legge in oggetto. In tale ipotesi il maggior numero dei deputati assicurerebbe la prevalenza alla volontà della Camera dotata della più forte legittimazione democratica. Va peraltro osservato che la procedura di cui all'articolo 108 è stata applicata solo in tre occasioni: nel 1961, nel 1978 e nel 2002 (cfr. <http://mpa.gov.in/mpa/Pdf/Statbook12.pdf>).

Nel caso dei *Money Bills* l'articolo 109 fissa un procedimento di presentazione e approvazione peculiare. Tali disegni di legge devono essere presentati alla Camera del Popolo; dopo l'approvazione essi sono trasmessi al Consiglio degli Stati che ha 14 giorni di tempo per esprimere le proprie osservazioni; in caso di mancata espressione delle osservazioni da parte del Consiglio degli Stati nel tempo prescritto, la legge si intende approvata nella forma licenziata dalla Camera del Popolo; qualora vengano espresse osservazioni al testo con relative proposte emendative, la Camera del Popolo può discrezionalmente, in ultima istanza, accogliere o meno tali osservazioni. Nel procedimento per i *Money Bills*, quindi, la camera bassa decide definitivamente avendo il Consiglio degli Stati un



potere consultivo non vincolante. L'articolo 110 definisce la natura dei *Money Bills*: in estrema sintesi, si tratta di disegni di legge che disciplinano la materia fiscale o che riguardano movimenti (prestiti, garanzie) di fondi pubblici (i c.d. *Consolidated Fund o Contingency Fund*). Non devono però considerarsi alla stregua di *Money Bills* i disegni di legge recanti multe o ammende pecuniarie, riguardanti il pagamento di canoni o tariffe per licenze o servizi nonché i disegni di legge riguardanti tasse e tributi locali.

La posizione di preminenza della Camera del Popolo riguardo ai disegni di legge in materia finanziaria è ulteriormente rafforzata dalla previsione secondo la quale sulla natura dei *Money Bills* decide in ultima istanza il Presidente della Camera del Popolo e dall'esclusione esplicita operata dall'articolo 111 della Costituzione dell'ipotesi di rinvio presidenziale in relazione a tali disegni di legge.

Con riferimento alla suddivisione delle materie operata dalla Costituzione, cui sopra si è fatto cenno, sulla base della quale è definita la potestà legislativa esclusiva dell'Unione, degli Stati e la legislazione concorrente, il Consiglio degli Stati, in quanto sede di rappresentanza degli stati confederati, gode di una peculiare prerogativa: esso, infatti, con risoluzione votata a maggioranza dei due terzi dei presenti, può stabilire che il Parlamento legiferi su un oggetto riconducibile ad una materia compresa tra quelle attribuite alla potestà legislativa statale, quando ciò sia considerato necessario o opportuno per il bene dell'Unione. La risoluzione di fatto autorizza il Parlamento federale a legiferare sull'oggetto specificato nella risoluzione stessa, con legge applicabile all'intero territorio dell'Unione ovvero ad alcuni stati della federazione. Tale facoltà di carattere generale ha una sua ulteriore specificazione in materia di impiego pubblico, qualora il Consiglio degli Stati voti una risoluzione concernente la facoltà di legiferare in materia di *All Indian Service* espressione alla quale sono ricondotti - ai sensi della legge *All India Services Act, 1951* - i principali comparti dell'impiego pubblico in India.

Un'altra prerogativa della Consiglio degli Stati è il potere di ratificare la proclamazione dello stato di emergenza, dichiarato dal Presidente dell'Unione, nei periodi in cui la Camera del Popolo è sciolta; quest'ultima deve poi a sua volta procedere alla ratifica, entro trenta giorni dalla prima seduta, pena la cessazione degli effetti della proclamazione.

Per quanto riguarda le leggi di modifica alla Costituzione, l'articolo 368 prevede che tale disegno di legge segua il procedimento normale con maggioranze rafforzate: il *quorum* è pari alla maggioranza dei membri di ciascuna Camera e viene prescritta una maggioranza di almeno dei due terzi dei membri presenti e votanti. Come gli altri disegni di legge, dopo l'approvazione parlamentare la modifica costituzionale viene inviata al Presidente dell'Unione per il prescritto atto di *assent*. Se però la modifica riguarda alcune parti della Costituzione specificamente enumerate dallo stesso articolo 368, prima dell'invio al Presidente per l'*assent* e la definitiva promulgazione, il disegno di legge approvato dal Parlamento deve essere ratificato da non meno della metà delle assemblee legislative degli stati dell'India che a tal fine devono approvare una specifica

mozione. Si tratta, in particolare, delle disposizioni sull'elezione del Presidente dell'Unione (articoli 54 e 55); sul Consiglio dei Ministri quale organo del potere esecutivo e sugli organi esecutivi degli stati dell'Unione (articoli 73 e 162); sull'Alta Corte per i territori (articolo 241) o per gli stati (capitolo V della parte VI); disposizioni sul sistema giudiziario dell'Unione (capitolo IV della Parte V); sul riparto delle competenze legislative tra Unione e Stati (capitolo I della Parte IX e liste di cui all'Allegato Settimo); sulla rappresentanza degli stati in Parlamento. Sono inoltre soggette alla ratifica degli organi legislativi degli stati, nella misura sopra ricordata, le modifiche all'articolo 368 stesso, recante la norma sulle modifiche costituzionali. Al procedimento di modifica della Costituzione non si applica la procedura di conciliazione mediante convocazione del Parlamento in seduta comune. Dal 1951 al 2012 sono stati approvati 98 [leggi di modifica](#) della Costituzione.

#### 5.4.2. Funzioni e poteri nell'attività di indirizzo e di controllo

Come già detto, caratteristica essenziale della differenziazione tra i due rami del Parlamento nel bicameralismo indiano è la sussistenza del rapporto di fiducia con la sola Camera bassa. Tale circostanza si accompagna, comunque, ad un'incisiva attività di controllo sull'attività dell'Esecutivo federale nei lavori della camera alta, il Consiglio degli Stati.

Gli [articoli 38-59 del Regolamento](#) del Consiglio degli Stati sono dedicati alle interrogazioni al Governo. Generalmente alle interrogazioni viene dedicata un'ora (la cosiddetta *Question Hour* dalle 11 alle 12) dal lunedì al venerdì. A tal fine i dicasteri sono suddivisi in cinque gruppi a seconda delle materie - e dei ministeri competenti - al fine di assegnare un giorno della settimana a ciascun gruppo e fissare così, per quanto possibile, il giorno della settimana a ciascun rappresentante del Governo per rispondere alle interrogazioni, secondo una *chart* mensile (si veda ad esempio quella del mese di [dicembre 2013](#)). Le interrogazioni possono avere risposta orale (*starred*, contraddistinte da asterisco nei documenti parlamentari) o scritta (*unstarred*). Vi sono poi interrogazioni urgenti: sul carattere di urgenza decide il Presidente del Consiglio degli Stati. L'articolo 47 del Regolamento fissa le condizioni di ammissibilità relative alle *starred question*: esso enuncia ben 22 condizioni di ammissibilità che spaziano da prescrizioni puramente formali (ad esempio non devono eccedere generalmente le 100 parole) a caratteristiche contenutistiche. Il successivo articolo 48 stabilisce le condizioni di ammissibilità di quelle *unstarred*<sup>98</sup>, riservando a queste interrogazioni tematiche più ampie che non possono esaurirsi nell'ambito di una trattazione orale.

L'attività di indirizzo e controllo può anche esplicarsi attraverso la discussione di risoluzioni e mozioni, le cui procedure sono dettate dalle Parti X e XI del [Regolamento](#) del Consiglio degli Stati. Un membro della Camera alta può chiedere che sia posta all'ordine del giorno una discussione su materie di

<sup>98</sup> Si veda la relativa pagina del sito: [http://rajyasabha.nic.in/rsnew/question/admissibility\\_question.asp](http://rajyasabha.nic.in/rsnew/question/admissibility_question.asp).

pubblico interesse senza la formale presentazione di una mozione o una votazione (cosiddetta *short duration discussion*, articoli 176-179). L'articolo 180 è invece dedicato alla procedura del *calling attention*: si tratta di una procedura attraverso la quale un membro della Camera alta, autorizzato dal Presidente dell'assemblea, può richiamare l'attenzione di un ministro su una questione urgente. Il ministro ha facoltà di rispondere immediatamente o chiedere del tempo in vista di una risposta più meditata. Non più di una *calling attention* può essere posta in discussione durante una seduta: nel caso di presentazione di più istanze di questo tipo sarà il Presidente a valutare quella che, per importanza ed urgenza, può essere messa all'ordine del giorno. La particolare urgenza richiesta da tale procedura prevede che essa sia inviata contestualmente al ministro competente e al ministro per i rapporti on il Parlamento<sup>99</sup>. Il membro del Consiglio degli Stati può presentare tale istanza, di regola, non appena la seduta abbia avuto inizio e, di regola, entro le 10,30 (prima quindi della *Question Hour*). Le istanze di *calling attention* sono reiterate per tutta la settimana successiva e a tal fine poste, giorno dopo giorno, all'attenzione del Presidente: trascorsa la settimana, la *calling attention* presentata decade<sup>100</sup>. Si ricorda qui brevemente anche la cosiddetta "Menzione speciale" (*Special mention*), disciplinata dagli articoli 180A e seguenti del Regolamento: essa permette di sollevare diverse questioni di rilevanza pubblica in maniera tempestiva.

In tema di rapporti tra Governo e Parlamento, sembra degna di nota la costituzione delle *Consultative Committees* da parte del Ministro per i rapporti con il Parlamento. Si tratta di commissioni, suddivise per materie in base anche all'articolazione dei dicasteri del Governo, cui partecipano membri del Governo e di entrambi i rami del Parlamento e ove sono affrontati, in via informale, i temi di interesse, in special modo durante la sessione di bilancio. Alle commissioni partecipano anche i membri dei partiti o gruppi parlamentari di opposizione e sono formate in modo da rispecchiare i rapporti di forza tra i vari gruppi parlamentari. Le commissioni sono costituite al rinnovo della Camera bassa, essendo collegate alla composizione del Governo. Possono inoltre partecipare ai lavori delle commissioni funzionari dei dipartimenti ministeriali. Le deliberazioni di tali commissioni, che si possono riunire anche in periodi di aggiornamento dei lavori parlamentari, hanno carattere informale e sono documenti consultivi non vincolanti.

Si ricorda, infine, che la Costituzione attribuisce alle Camere l'elezione del Presidente dell'Unione (articolo 54). Questi viene eletto con voto singolo trasferibile, a scrutinio segreto, da un collegio elettorale costituito da membri del

<sup>99</sup> Attraverso la *Notice form* peraltro reperibile al sito internet della Rajya Sabha, insieme agli altri moduli per la presentazione ai atti di indirizzo e controllo o comunicazioni. Si veda il link: [http://rajyasabha.nic.in/rsnew/legislation/notice\\_form.asp](http://rajyasabha.nic.in/rsnew/legislation/notice_form.asp).

<sup>100</sup> Un'analisi più dettagliata della procedura della *calling attention*, anche alla luce della sua importanza nell'evoluzione del diritto parlamentare indiano, è disponibile nel documento "Calling attention", estratto da "Rajya Sabha at work" in [http://rajyasabha.nic.in/rsnew/rsat\\_work/chapter-18.pdf](http://rajyasabha.nic.in/rsnew/rsat_work/chapter-18.pdf) (pagina del sito ufficiale del Rajya Sabha).

Parlamento e da membri degli organi legislativi dei parlamenti degli stati confederati e dei due territori di Delhi e Puducherry.

Il Presidente può essere destituito in caso di violazione della Costituzione. La procedura può essere avviata nell'uno o nell'altro ramo del Parlamento, sulla base di una mozione presentata da un quarto dei membri e per la cui approvazione è richiesta la maggioranza dei due terzi dei componenti. Se la messa in stato di accusa è approvata da una camera, l'altra delibera sulla destituzione, che può essere sancita con la maggioranza dei due terzi (art. 61 Cost.).

### **5.5. Prospettive di riforma**

L'evoluzione del sistema politico-istituzionale dell'India negli ultimi venticinque anni ha visto crescere l'importanza degli stati federati e degli interessi di cui sono portatori - spesso espressi da partiti di rilievo non nazionale ma dotati di "peso" negli equilibri politici nazionali - rispetto alla prevalenza dell'Unione e dei poteri centralistici che aveva caratterizzato il periodo precedente. Si è pertanto rafforzata l'esigenza di individuare luoghi e meccanismi istituzionali in grado di assicurare soluzioni alle accentuate tensioni tra centro e periferia. In tale contesto il ruolo del Consiglio degli stati è divenuto oggetto di dibattito pubblico, riconoscendosi diffusamente l'attuale incapacità dell'organo di rappresentare un efficace luogo di articolazione degli equilibri fra stati e Unione. In particolare oggetto di critica sono le modalità con le quali i partiti - tramite le assemblee legislative statali - provvedono all'assegnazione dei seggi senatoriali, secondo criteri che possono essere correlati alla rappresentatività degli interessi territoriali in maniera discutibile. Al riguardo nel dibattito si confrontano proposte diverse, che peraltro non si sono finora concretate in progetti sufficientemente condivisi. Si propone, ad esempio, di riformare il sistema ispirandosi al modello statunitense, prevedendo quindi l'elezione diretta dei senatori da parte degli elettori dei singoli stati e l'assegnazione a ciascuno stato del medesimo numero di seggi; ovvero si indica nella composizione e nelle modalità operative del *Bundesrat* tedesco una opzione auspicabile.<sup>101</sup>

---

<sup>101</sup> Cfr. S. Shastri, "Representing the States at the federal level: the Role of the Rajya Sabha", *op. cit.*, pag. 608-9.

## 6. MESSICO

### 6.1. Aspetti generali e composizione politica

Secondo la [Costituzione](#)<sup>102</sup> degli Stati Uniti Messicani, il paese è una repubblica democratica, rappresentativa e federale, formata da 31 stati<sup>103</sup> - liberi e, nell'ambito loro assegnato, sovrani - e un distretto federale (la capitale), sede delle istituzioni della federazione. Ogni stato ha una costituzione propria con un governatore eletto direttamente e una sola assemblea legislativa.

Il potere esecutivo si concentra nelle mani del Presidente, eletto direttamente dal popolo per una durata di sei anni e non rieleggibile: a lui spetta la facoltà di nominare i titolari delle segreterie di stato, che fanno parte dunque del gabinetto presidenziale. L'attuale presidente, eletto nel 2012, è Enrico Peña Nieto, candidato del *Partido Revolucionario Institucional* (PRI).

Il potere legislativo è invece esercitato dal *Congreso*, composto dalla *Cámara de Diputados* e dalla *Cámara de Senadores*. Il procedimento legislativo è ispirato ad un bicameralismo paritario, anche se la Costituzione attribuisce competenze esclusive sia alla *Cámara de Diputados* - quali l'approvazione delle leggi di bilancio, delle leggi finanziarie e dei rendiconti - sia alla Camera alta, quali la ratifica dei trattati internazionali e delle nomine presidenziali.

Il bicameralismo messicano risale alla Costituzione del 1824, che istituiva un Senato composto da due membri per ogni stato, eletti a maggioranza assoluta per quattro anni, ma rinnovati per metà ogni due anni. Dopo un periodo in cui la *Cámara de Senadores* fu prima ridotta al rango di camera aristocratica e poi soppressa (Costituzione del 1857), nel 1874 il Senato fu di nuovo istituito e la sua esistenza venne definitivamente sancita dalla Costituzione del 1917.

La Camera dei deputati, rinnovata nella sua totalità ogni tre anni, si compone di 500 membri: 300 deputati sono eletti con scrutinio maggioritario uninominale ad un turno sulla base di altrettanti collegi uninominali, di omogenea ampiezza demografica, mentre i rimanenti 200 vengono eletti con il sistema proporzionale del quoziente semplice e dei più alti resti, su liste regionali, in cinque circoscrizioni plurinominali, con clausola di sbarramento al 2%. Nessun partito può ottenere più di 300 seggi, né avere un numero di seggi superiore di 8 punti alla percentuale registrata a livello nazionale, tranne nei casi in cui tali seggi sono stati conquistati nei collegi uninominali.

Le ultime elezioni della Camera, celebrate il 1° luglio 2012, hanno visto un notevole recupero da parte del PRI, che aveva guidato il paese dal 1929 al 2000, ma che negli ultimi dodici anni si era trovato all'opposizione: esso è risultato il

<sup>102</sup> La vigente Costituzione, prodotto della rivoluzione del 1910 ed approvata nel 1917, è stato il primo testo costituzionale a proclamare i diritti sociali, rappresentando in ciò un modello per Costituzioni successive, tra cui quella della Repubblica di Weimar .

<sup>103</sup> Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila de Zaragoza, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas e il Distretto federale.

partito più forte in entrambe le Camere, ma non ha conquistato la maggioranza assoluta. L'attuale composizione della Camera è la seguente<sup>104</sup>:

<b>Gruppo</b>	<b>Membri</b>
<i>Partido Revolucionario Institucional (PRI)</i>	213
<i>Partido Acción Nacional (PAN)</i>	114
<i>Partido de la Revolución Democrática (PRD)</i>	101
<i>Partido Verde Ecologista de México (PVEM)</i>	28
<i>Movimiento Ciudadano</i>	20
<i>Partido del Trabajo (PT)</i>	14
<i>Partido Nueva Alianza (PNA o PANAL)</i>	10

\*Dei 500 deputati, 184 sono donne (pari al 36,8 per cento)

Il Senato conta invece 128 componenti, eletti ogni sei anni, periodo corrispondente a due legislature. Di questi, 96 sono eletti negli stati federali (tre per ogni stato) con sistema maggioritario, mentre 32 sono eletti secondo il principio della rappresentanza proporzionale, con un sistema di liste votate in una unica circoscrizione plurinomiale nazionale. Sulla base delle elezioni del luglio 2012, la *Cámara de Senadores* ha la seguente composizione<sup>105</sup>:

<b>Gruppo</b>	<b>Membri</b>
<i>Partido Revolucionario Institucional (PRI)</i>	52
<i>Partido Acción Nacional (PAN)</i>	38
<i>Partido de la Revolución Democrática (PRD)</i>	22
<i>Partido Verde Ecologista de México (PVEM)</i>	9
<i>Partido del Trabajo (PT)</i>	5
<i>Altri</i>	2

\*Dei 128 senatori, 42 sono donne (pari al 32,8 per cento).

<sup>104</sup> Fonte: [http://sitl.diputados.gob.mx/LXII\\_leg/album\\_foto\\_tc.pdf](http://sitl.diputados.gob.mx/LXII_leg/album_foto_tc.pdf)

<sup>105</sup> Fonte: [http://www.ipu.org/parline-e/reports/2212\\_E.htm](http://www.ipu.org/parline-e/reports/2212_E.htm)

## 6.2. Elezioni

I principi fondamentali per l'elezione del *Congreso* sono contenuti nella Costituzione e nel [Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales](#) (COFIPE).

La Camera dei deputati, eletta ogni tre anni, è composta da 500 membri, di cui 300 eletti in collegi elettorali uninominali, determinati in proporzione alla popolazione, e 200 con metodo proporzionale, su liste regionali in circoscrizioni plurinominali.

La *Cámara de Senadores*, di cui agli articoli [56](#) e seguenti della Costituzione, è invece composta da 128 membri, che restano in carica per sei anni. 96 senatori vengono eletti nei collegi plurinominali corrispondenti ai 32 Stati: ogni Stato, a prescindere dal numero dei residenti, ha diritto a tre senatori. Di questi, due seggi sono assegnati in base al principio di maggioranza relativa, ovvero ai candidati del partito che ha ottenuto più voti; il terzo è invece attribuito al candidato del partito che è arrivato secondo nel computo dei voti. I rimanenti 32 senatori sono eletti con sistema proporzionale, su liste presentate in una sola circoscrizione nazionale. Contestualmente all'elezione dei senatori si effettua anche quella dei supplenti. La legge elettorale (COFIPE, artt. [219-220](#)) prevede che nelle candidature uninominali almeno il 40 per cento sia riservato al genere meno rappresentato (fatta eccezione per le candidature decise dalle primarie di partito<sup>106</sup>) e che le liste che concorrono nella quota proporzionale presentino in modo alternato candidati di diverso genere<sup>107</sup>.

Va osservato che il sistema elettorale del Senato prevedeva originariamente solo il sistema maggioritario (*first-past-the-post*); successivamente è stato integrato prima con la rappresentanza attribuita al miglior perdente nel collegio e poi con quella su base proporzionale. Scopo di tali modifiche era quello di allargare la rappresentanza politica al di là del partito egemone (il PRI), favorendo la creazione di un sistema pluripartitico. Peraltro l'introduzione dei senatori eletti con il sistema proporzionale su base nazionale è stata oggetto di critica in quanto contrastante con il predominante carattere federalista del Senato.

I requisiti per essere eletti e le incompatibilità con la carica di senatore sono comuni a quelli dei deputati<sup>108</sup>; il requisito dell'età è di 21 anni per i deputati e di 25 anni per i senatori.

<sup>106</sup> In Messico esiste una regolamentazione giuridica dei partiti (cfr. art. [28](#) del COFIPE).

<sup>107</sup> Si segnala la recente iniziativa legislativa del Presidente della Repubblica, tesa ad innalzare al 50% la quota di candidati del medesimo genere (cfr: <http://www.presidencia.gob.mx/wp-content/uploads/2013/10/Iniciativa-cuota-de-genero-111013.pdf>).

<sup>108</sup> Essi sono: possedere la cittadinanza messicana per nascita; essere originario o avere la residenza effettiva nello Stato in cui si vota da almeno sei mesi (tale requisito non è richiesto per i senatori eletti su base nazionale); non prestare servizio attivo nell'Esercito federale, né nella gendarmeria né nella polizia del distretto in cui si vota; non essere titolare di organismi costituzionalmente autonomi, né essere Segretario o Sottosegretario di Stato, né titolare di alcun organismo decentrato della pubblica amministrazione federale; non essere membro della Suprema Corte di Giustizia, né magistrato, né segretario del Tribunale elettorale, né consigliere nei Consigli generali, locali o distrettuali dell'Istituto federale elettorale, né ricoprirvi incarichi direttivi, a meno che non si abbia lasciato tali cariche in modo

Inoltre, i senatori (e anche i deputati) titolari non possono essere immediatamente rieletti, neanche come supplenti, mentre i membri del *Congreso* eletti come supplenti possono essere eletti, nella successiva tornata elettorale, come titolari, purché non abbiano esercitato la supplenza nella precedente legislatura.

### 6.3. Organizzazione

L'attività delle due Camere del *Congreso* è divisa in due sessioni ordinarie, la prima dal 1° settembre al 15 dicembre e la seconda dal 1° febbraio al 30 aprile. Nei periodi di aggiornamento, il potere legislativo risiede nella *Comisión Permanente*, composta da 19 deputati e da 18 senatori (articolo [78](#) della Costituzione). Tale Commissione ha, fra le sue attribuzioni, la facoltà di ricevere il giuramento del Presidente della Repubblica; di ricevere i progetti di legge per assegnarli alle competenti commissioni; di convocare il *Congreso* in sessione straordinaria; di ratificare la nomina del Procuratore generale della Repubblica, degli ambasciatori, dei consoli e degli alti gradi delle Forze Armate; di concedere, per un massimo di 60 giorni, la facoltà di essere sospeso dall'incarico di Presidente della Repubblica.

Deputati e senatori non sono perseguibili per le opinioni espresse nell'espletare il proprio mandato; è compito dei presidenti delle due camere vigilare sul rispetto dell'insindacabilità parlamentare e sulla inviolabilità dei luoghi in cui si riunisce la rispettiva camera (articolo [61](#) della Costituzione). Il regime delle incompatibilità, di cui all'articolo [62](#), prevede che deputati e senatori non possano esercitare alcuna attività retribuita dalla Federazione o dagli stati membri, senza autorizzazione della Camera stessa, e comunque con la sospensione temporanea dalle funzioni rappresentative. Il mancato rispetto di tale disposizione comporta la perdita della carica di deputato o senatore. E' necessaria l'autorizzazione della Camera di appartenenza perché un parlamentare possa essere sottoposto ad un procedimento penale. D'altra parte, deputati e senatori sono responsabili, al pari dei pubblici ufficiali elencati all'articolo [110](#) della Costituzione, per i comportamenti che possono pregiudicare interessi pubblici fondamentali o che ne possono ostacolare la cura: questo tipo di responsabilità mette capo ad un cosiddetto "giudizio politico" che coinvolge, come organo giudicante il *plenum* del Senato, e che comporta, in caso di condanna (che richiede peraltro la maggioranza dei due terzi), la rimozione dalla carica e l'interdizione dai pubblici uffici per un massimo di venti anni.

Alla costituzione del Senato, dopo le elezioni, viene eletta una *Mesa Directiva*, composta da un Presidente, da tre vicepresidenti e da quattro segretari, eletti a maggioranza assoluta dei presenti, con votazione segreta su schede: essa dura in

---

definitivo da almeno tre anni; non ricoprire né aver ricoperto la carica di governatore dello stato o del Distretto federale, limitatamente alla elezione in quello stesso distretto; non ricoprire, da almeno 90 giorni, la carica di segretario del governo dello stato e del Distretto federale, di magistrato o di giudice dello stato e del Distretto federale e, per il solo Distretto della capitale, non essere né presidente del municipio né titolare di alcuna carica politico-amministrativa; non essere ministro di alcun culto.



carica un anno legislativo e i suoi componenti possono essere rieletti. I componenti della *Mesa* possono essere rimossi dal loro incarico per violazioni reiterate della [Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos](#) o del [Reglamento del Senado de la República](#), dietro presentazione di mozione firmata da almeno cinque senatori, approvata per votazione nominale da almeno due terzi dei presenti e dopo una discussione in cui possono intervenire solo tre senatori a favore e tre contro. I compiti della *Mesa* sono definiti nell'articolo 66 della *Ley Orgánica* e sono esercitati in modo collegiale, previo accordo a maggioranza assoluta dei presenti, relativamente alla formulazione dell'ordine del giorno, all'assegnazione di risorse e locali ai gruppi parlamentari, all'organizzazione della Segreteria Generale e dei servizi di tesoreria, alla creazione di unità amministrative all'interno del Senato.

Possono invece essere esercitati direttamente dal [Presidente](#) della *Mesa* i compiti relativi alla direzione dei dibattiti e delle votazioni e in genere al controllo del buon andamento dell'attività parlamentare e dei relativi tempi, alle relazioni con l'altra camera e con le altre autorità federali e statali, alla comunicazione istituzionale, all'elaborazione del bilancio annuale e alla nomina e alla rimozione del personale. Le attribuzioni del Presidente sono inoltre definite in diversi articoli della citata *Ley Orgánica* (67, 73 e 79): egli è il rappresentante giuridico della *Cámara de Senadores*, apre e chiude le sessioni del *plenum*, dirige le discussioni in aula, firma le leggi e i decreti approvati, verifica il rispetto dei tempi di discussione nelle commissioni, sovrintende all'ordine pubblico e, nel caso, richiede l'intervento della forza pubblica, richiama i senatori assenti e, se necessario, applica loro le sanzioni previste dal regolamento, assicura il buon andamento dell'Amministrazione; può inoltre sollecitare l'esame delle questioni di legittimità costituzionale presso la *Suprema Corte de Justicia* e dichiara inoltre la costituzione dei gruppi parlamentari, assegnando loro locali ed uffici. Il Presidente del Senato esplica anche funzioni di supplente del presidente federale (articolo 85 della Costituzione), ma solo provvisoriamente, in attesa della designazione da parte del *Congreso* del presidente *ad interim*.

I [gruppi parlamentari](#) riuniscono i senatori appartenenti allo stesso partito. Per la loro costituzione è necessario un numero minimo di 5 senatori: per ogni partito rappresentato si potrà costituire un solo gruppo (articolo 72 della *Ley Orgánica*). Ogni gruppo, i cui rapporti interni devono essere regolati da un apposito statuto, elegge al suo interno un coordinatore, che partecipa di diritto alla [Junta de Coordinación Política](#)<sup>109</sup>, organo collegiale composto dai coordinatori dei gruppi parlamentari, da due senatori della maggioranza e da uno del gruppo di minoranza più rappresentato (articolo 80 e sgg. della *Ley Orgánica*): la Giunta adotta le proprie decisioni con il sistema del voto ponderato, cioè conforme al numero dei senatori che fanno parte di ogni gruppo. Il Presidente della Giunta - per la durata di una legislatura - è il coordinatore del gruppo che ha la

<sup>109</sup> La *Junta de Coordinación Política* è un organo relativamente nuovo nella vita del Senato messicano, essendo stato istituito con la riforma della *Ley Orgánica del Congreso de la Unión* del 1999 e si sostituisce alla precedente *Gran Comisión del Senado*.

maggioranza assoluta del voto ponderato nella giunta stessa: in mancanza di tale maggioranza, la presidenza verrà esercitata, in forma alternata e per ogni anno legislativo, dai coordinatori dei gruppi che rappresentano almeno il 25% del totale degli eletti. La *Junta* promuove la costituzione di accordi relativi al contenuto delle proposte che richiedono il voto dell'assemblea, al fine di accelerare il lavoro legislativo e presenta al *plenum*, tramite la *Mesa*, le proposte di accordo; propone l'integrazione delle commissioni, con l'indicazione dei componenti; elabora l'agenda legislativa di ogni sessione e il calendario dei lavori. In particolare, il Presidente promuove l'adozione dei necessari accordi per l'adeguata attuazione dell'agenda legislativa di ogni sessione e propone alla *Junta* il progetto di programma legislativo e il relativo calendario.

La *Ley Orgánica* prevede che il Senato si articoli in [commissioni ordinarie](#) - attualmente 30 -, con il compito di esaminare i disegni di legge, e [speciali](#) (11). Le commissioni ordinarie si compongono di 15 senatori, designati dalla *Junta de Coordinación Política* secondo il criterio della rappresentanza proporzionale ed eleggono al loro interno un presidente e due segretari; nessun senatore può appartenere a più di quattro commissioni e né il presidente né i vicepresidenti dell'Assemblea possono far parte di alcuna commissione. Possono anche essere istituite commissioni di indagine sul funzionamento degli organi decentralizzati della pubblica amministrazione e delle imprese a partecipazione statale, su richiesta di almeno la metà dei componenti della *Cámara de senadores*<sup>110</sup>. Un'ulteriore tipologia di commissione è quella giurisdizionale, che interviene nei procedimenti a carico dei pubblici dipendenti (i cosiddetti "giudizi politici", di cui agli articoli da [109](#) a [111](#) della Costituzione).

#### **6.4. Funzioni e poteri**

Trattandosi di un regime presidenziale, in cui il Capo dello stato - eletto direttamente dal popolo - è anche capo dell'esecutivo, il governo non è direttamente responsabile davanti al *Congreso*, che quindi non vota la mozione di fiducia.

Come si è detto, nell'ambito della funzione legislativa i poteri delle due Camere sono tendenzialmente paritari, l'eccezione più significativa essendo rappresentata dalla prerogativa esclusiva della Camera bassa in tema di esame delle leggi di bilancio. D'altra parte, al solo Senato è riservata la ratifica dei trattati internazionali.

La *Cámara de Senadores* inoltre giudica il Presidente degli Stati Uniti Messicani nell'ipotesi in cui sia posto in stato di accusa per alto tradimento o per gravi reati dalla Camera dei deputati.

---

<sup>110</sup> Il *quorum* per la richiesta di istituzione di una commissione di indagine scende ad un quarto dei membri nella Camera dei deputati (articolo [93](#) della Costituzione).

### 6.4.1. Funzioni e poteri nel procedimento legislativo

Il potere legislativo risiede nel *Congreso General*, che si divide nelle due Camere, ma è concepito come l'organo di pluralità democratica per eccellenza.

L'iniziativa legislativa compete al Presidente della Repubblica, ai deputati e ai senatori, agli stati federati e ai cittadini. All'apertura di ogni sessione ordinaria, il Presidente della Repubblica può dichiarare la sua preferenza per due iniziative legislative, che dovranno essere discusse e votate dalla Camera di origine nell'arco di 30 giorni. Se approvato o modificato da una Camera, il relativo progetto di legge passerà all'altra, che dovrà discuterlo e votarlo con la medesima tempistica; altrimenti sarà ripresentato come primo progetto di legge nella sessione successiva.

Il procedimento legislativo può avere inizio in ambedue le Camere, fatta esclusione per la *Ley de Ingresios*, che determina le imposte federali richieste per l'anno finanziario, nonché per i progetti di legge in materia di accensione di debiti e di reclutamento dell'esercito, che hanno come camera di origine necessariamente la *Cámara de Diputados*. Come detto, il Senato non interviene nell'approvazione della legge di bilancio del governo federale.

Di regola, ogni disegno di legge viene assegnato, nella camera di prima lettura, alla competente commissione, per l'emanazione di un parere, che viene presentato al Presidente perché lo sottoponga all'esame dell'assemblea. Il disegno di legge è prima esaminato nel suo complesso e successivamente articolo per articolo; la discussione vede l'alternanza di un oratore contro e uno a favore, al massimo con due interventi. Sottoposto alla votazione articolo per articolo, il disegno di legge, se approvato, passa alla camera di revisione. Se respinto da questa, ritornerà alla camera di origine, con le relative osservazioni, e potrà o essere respinto, e quindi non sarà ripresentabile nella stessa sessione, oppure potrà essere di nuovo approvato, a maggioranza assoluta dei presenti; in tal caso il disegno di legge è trasmesso per la seconda volta alla camera di revisione, che può approvarlo, anch'essa a maggioranza assoluta dei presenti, con conseguente trasmissione all'esecutivo per la sua pubblicazione, ovvero respingerlo nuovamente, determinandone la decadenza nella sessione.

Se invece la camera di revisione modifica il testo, la camera di origine si pronuncia sulle sole modifiche: se vengono approvate, a maggioranza dei presenti, la legge passa all'esecutivo per la pubblicazione; se invece le respinge, tutto il disegno di legge viene rimandato alla camera di revisione. A questo punto la camera di revisione può rinunciare alle modifiche proposte, nel qual caso il disegno di legge risulterà approvato da entrambi i rami; ovvero può insistere su di esse (a maggioranza assoluta dei presenti) e allora il disegno di legge dovrà essere ripresentato alla successiva sessione, a meno che entrambe le camere, a maggioranza dei presenti, si esprimano a favore dell'entrata in vigore della sola parte approvata, rimandando alla sessione successiva l'esame delle parti su cui permane il contrasto.

La promulgazione è una prerogativa del Capo dello Stato, che può comunque, entro 10 giorni, rinviare la legge alla camera di origine. Per superare il veto opposto dal Presidente, è necessaria una nuova approvazione del disegno di legge da parte di entrambi i rami del Parlamento con la maggioranza dei due terzi dei voti.

Per quanto attiene alla revisione della Costituzione, l'articolo [135](#) di quest'ultima richiede l'approvazione da parte di entrambi i rami del *Congreso* e la successiva ratifica della maggioranza delle assemblee legislative degli stati.

#### **6.4.2. Funzioni e poteri nell'attività di indirizzo e di controllo**

Al *Congreso* nel suo complesso sono assegnate funzioni di controllo sull'attività dell'Esecutivo. Ai sensi dell'articolo [93](#) della Costituzione, entrambe le Camere devono essere informate periodicamente dai segretari di stato e dai capi dei dipartimenti amministrativi in ordine alla situazione delle amministrazioni di cui sono responsabili: tali rapporti sono oggetto di dibattito parlamentare. Il secondo comma del medesimo articolo 93 prevede che i rappresentanti del Governo (con esclusione del Presidente), come pure i *managers* pubblici e capi di organi federali decentrati, possano essere convocati dal Senato o dalla Camera per fornire informazioni; il terzo comma, infine, stabilisce che la Camera (su richiesta di un quarto dei membri) e il Senato (su richiesta della metà dei membri) possano istituire commissioni di indagine sull'attività di enti federali o di società a controllo pubblico.

Per quanto riguarda poi i poteri di esclusiva spettanza della Camera alta, va in primo luogo ricordata l'approvazione dei trattati internazionali (che una volta ratificati hanno la valenza di legge) la quale si configura come una funzione di controllo, in quanto viene in tal modo esercitata una verifica della costituzionalità del trattato stesso nonché una analisi della politica estera seguita dal potere esecutivo il quale deve inoltre presentare in materia relazioni annuali al *Congreso* (articolo [76](#) della Costituzione).

Spetta ancora esclusivamente al Senato il potere di ratificare la nomina, proposta dall'Esecutivo, di una serie di alti magistrati e pubblici ufficiali, tra i quali: i magistrati del [Tribunal Agrario](#), del [Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa](#), i membri della giunta del [Banco Central de México](#); il Procuratore generale della Repubblica, gli ambasciatori, i consoli, i dirigenti degli organismi collegiali nei settori delle telecomunicazioni, energia e politica economica, gli alti gradi delle Forze Armate, nonché i membri della [Suprema Corte de Justicia de la Nación](#).

La Camera alta dispone inoltre, sempre in esclusiva, delle seguenti prerogative: dichiarare la necessità, in caso di dissoluzione degli organi dello stato, di nominare un governatore statale provvisorio e di procedere a tale nomina scegliendo tra i candidati proposti dal Presidente della Repubblica; risolvere i conflitti politici fra poteri di uno stato, quando questi rimettano la questione al Senato o quando si siano verificati conflitti armati; autorizzare, con il voto dei

due terzi dei presenti, gli accordi fra stati federati relativamente ai propri confini; autorizzare il Presidente della Repubblica all'utilizzo delle Forze Armate fuori dei confini nazionali, ovvero il transito nei territori e nelle acque nazionali di truppe straniere.

Infine la *Cámara de Senadores* svolge le funzioni giudicanti in ordine alla messa in stato di accusa - ad opera della Camera bassa - del Presidente della Repubblica per alto tradimento nei confronti della nazione o per gravi reati (art. [109](#) e [110](#) Cost.), come pure in relazione ai comportamenti di pubblici ufficiali contrari ad un pubblico interesse fondamentale.

## 6.5. Proposte di riforma

Pur affondando le sue radici in anni lontani ([Costituzione del 1824](#)), il bicameralismo messicano è nato sostanzialmente per ottenere un equilibrio di poteri rispetto all'esecutivo: in particolare, il Senato si è configurato come la camera di rappresentanza delle istanze territoriali. Le riforme dell'ultimo cinquantennio hanno introdotto nel sistema elettorale, accanto al risalente principio di maggioranza, anche un principio di rappresentanza proporzionale: ciò è avvenuto dapprima per i deputati, passati da 300 a 400 nel 1997 e a 500 nel 1986, e poi anche per i senatori, che, con la riforma elettorale del 1993, hanno visto raddoppiato il loro numero (da 64 a 128).

Parallelamente, gli anni recenti hanno visto l'aumento del numero dei progetti di legge che hanno avuto come camera di origine il *Senado* e in dottrina<sup>111</sup> si è sottolineato come l'incremento dell'attività legislativa e la perdita del carattere territoriale, avvenuto con il passaggio ad un criterio di rappresentanza più simile a quello in uso presso la Camera dei deputati, se da una parte ha rafforzato il sistema bicamerale, dall'altra ha portato ad una sensibile perdita della asimmetria delle prerogative delle due camere. Si è così sottolineato come la riforma istituzionale del Senato dovrebbe incentrarsi fundamentalmente sul tema della sua composizione, al fine di rafforzare la componente di rappresentanza territoriale, differenziandosi in tal modo dalla Camera bassa. In questo senso, nel corso della corrente legislatura, il gruppo parlamentare del PRI della Camera ha presentato una proposta di legge<sup>112</sup> tendente a ridurre il numero dei deputati, limitando a 100 i seggi assegnati con la proporzionale (da 500 a 400) e dei senatori (da 128 a 96), eliminando del tutto, in questo caso, la componente proporzionale. Il progetto di legge, presentato alla Camera dei deputati nel settembre 2012, è stato dichiarato però decaduto il 31 luglio 2013<sup>113</sup>. Stati Uniti d'America<sup>114</sup>

<sup>111</sup> Cfr.: Ricardo J. Sepúlveda, [La función actual del Senado en el sistema político mexicano](#).

<sup>112</sup> [Iniciativa](#) que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Patricia Elena Retamoza Vega y suscrita por integrantes del Grupo Parlamentario del PRI.

<sup>113</sup> Cfr.: <http://gaceta.diputados.gob.mx/SIL/Iniciativas/62/a1primero.html>

<sup>114</sup> I contenuti di questa scheda sono stati ampliati rispetto a quelli della scheda relativa agli USA pubblicata nel Dossier n. 54, *Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti*, settembre 2013.

## 7. STATI UNITI D'AMERICA<sup>115</sup>

### 7.1. Aspetti generali e composizione politica

Gli Stati Uniti d'America sono una Repubblica federale di tipo presidenziale, con un Parlamento elettivo (*Congress*) articolato in due rami: il Senato (*Senate*) e la Camera (*House of Representatives*).

La [Costituzione](#) delinea un sistema federale in cui gli stati, in via generale, possono legiferare su ogni materia che non sia attribuita agli Stati Uniti dalla Costituzione: l'Art. I, sez. 1, della Costituzione attribuisce al Congresso, quale organo legislativo federale, il potere di legiferare nelle materie espressamente citate nel testo costituzionale; l'Emendamento X del 1791, inoltre, stabilisce che la Federazione è delegata a legiferare dalla Costituzione e ciò che non è oggetto di tale delega rimane in capo agli stati e al popolo. L'Art. I, sez. 8, enumera quindi le materie espressamente attribuite al Congresso: si tratta di materie riconducibili alla difesa e alla politica estera, all'economia e finanza pubblica, al commercio, al diritto fallimentare, alle norme su cittadinanza, moneta, poste, brevetti e diritto d'autore. All'interno di tale quadro assumono particolare rilievo specifiche disposizioni che, interpretate in maniera estensiva dalla giurisprudenza della Corte Suprema, sono andate a costituire nel tempo il fondamento della competenza legislativa federale. Tra queste, la *clause* 18 della stessa sez. 8 attribuisce al Congresso la facoltà di emanare tutte le leggi e i provvedimenti necessari ed appropriati per dare effettiva attuazione ai poteri conferitigli dalla Costituzione. Tale disposizione, nota come *necessary and proper clause*, assume particolare importanza in relazione all'ampia attribuzione di competenze sviluppata a livello giurisprudenziale, soprattutto in relazione alla cosiddetta *commerce clause* (*clause* 3 della sez. 8, Art. I). Essa dispone che la Federazione regola i rapporti commerciali con i paesi esteri, nonché i rapporti commerciali tra i vari stati e con le tribù indiane<sup>116</sup>. Al solo Congresso è inoltre attribuita la

<sup>115</sup> I contenuti di questa scheda sono stati ampliati rispetto a quelli della scheda relativa agli USA pubblicata nel Dossier n. 54, *Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti*, settembre 2013.

<sup>116</sup> La *commerce clause* è stata da subito letta in maniera estensiva ed ha costituito un parametro di grande importanza nella definizione dei poteri federali. In tempi relativamente recenti, la sentenza *NRLB v. Jones & Laughlin Steel Corporation* del 1937 ha confermato la validità della legge federale *National Labour Relation Act* argomentando che la regolazione delle relazioni industriali e dei conflitti sul lavoro risulta essere riconducibile alla protezione del commercio tra gli stati. In tal modo la Corte superava la distinzione, delineata in alcune precedenti pronunce, tra le attività economiche più direttamente riconducibili al commercio interstatale (come ad esempio la produzione delle merci) e un complesso più ampio di attività che possono avere riflessi sul commercio stesso, ammettendo la legislazione statale per tutta una serie di attività che hanno solamente un riflesso mediato sugli scambi commerciali tra stati. Dal 1937 la prima pronuncia della Corte che ha dichiarato la non ammissibilità di una norma federale in quanto non riconducibile alla *commerce clause* è stata la sentenza *United States v. Lopez* del 1995. Nel caso Lopez, la Suprema Corte ha ritenuto non riconducibile alla *commerce clause* la previsione contenuta nel *Gun-Free School Zone Act del 1990* che proibisce a qualsiasi individuo di possedere scientemente un'arma da fuoco in un luogo che l'individuo sa, o ha ragionevoli motivi per credere, una "zona scuola" come definita dalla legge. Tale disposizione, secondo la Corte, non è riconducibile ad attività commerciale né contiene un aspetto che a tale attività sia riconducibile. Secondo alcuni commentatori la

facoltà di stanziare e assegnare risorse finanziarie del Tesoro degli Stati Uniti (Art. I, sec. 9, clause 7). Assumono rilievo anche alcuni emendamenti alla Costituzione, relativi a diritti fondamentali dei cittadini americani, che recano, anch'essi, una clausola che conferisce al Congresso la possibilità di adottare la legislazione necessaria ed appropriata per l'attuazione di tali norme. I suddetti emendamenti riguardano in particolare: il divieto di privazione della libertà personale o della proprietà senza un processo nelle dovute forme di legge e l'uguale protezione dei cittadini di fronte alla legge (Em. XIV §1 e §5); l'universalità del diritto di voto (Em. XV, XIX e XXIV).

Il Presidente degli USA viene formalmente eletto dallo *United States Electoral College*, un organismo di grandi elettori la cui composizione è determinata sulla base dell'apposito voto popolare a suffragio universale. Egli è capo dell'esecutivo, delle Forze armate, della diplomazia, ha poteri di nomina e di grazia. Il Presidente degli USA non può essere sfiduciato né dal Parlamento, né da altri: può decadere dalla propria carica all'esito di una procedura di accusa nei suoi confronti detta *impeachment*. Il vice-Presidente degli Stati Uniti, anch'egli formalmente eletto dallo *United States Electoral College*, di fatto viene designato durante la campagna elettorale dal candidato poi risultato vincitore dell'elezione presidenziale. Nel sistema statunitense, il vice-Presidente è anche Presidente del Senato. In realtà, però, egli svolge personalmente quest'ultima funzione soltanto in poche occasioni e, nella quotidianità del lavoro parlamentare, le sue veci in Senato sono fatte da un Presidente *pro tempore*.

Il sistema politico del Paese è sostanzialmente bipolare. I due maggiori partiti, che nel corso dei decenni si sono frequentemente alternati al potere, sono il partito democratico ed il partito repubblicano. L'attuale Presidente degli Stati Uniti, Barack Obama, è un democratico. Obama, al suo secondo - e ultimo, in base alla Costituzione degli USA - mandato, è stato rieletto nel novembre 2012 e resterà in carica per il quadriennio 2013-2016. Attualmente il vice-Presidente degli Stati Uniti e Presidente del Senato è il democratico Joe Biden, mentre Presidente *pro tempore* del Senato è Patrick Leahy, democratico anch'egli.

Il sistema elettorale per il Congresso prevede il rinnovo parziale del Senato e il rinnovo totale della Camera ogni due anni, rendendo così possibile la presenza di diverse maggioranze tra Camera e Senato. Tale evenienza si presenta nell'attuale 113° Congresso: al gennaio 2014, al Senato siedono 53 democratici, 45 repubblicani e due indipendenti (riconducibili però al Partito Democratico)<sup>117</sup>; alla Camera i repubblicani sono 232 e i democratici 199, quattro seggi sono

---

sentenza Lopez, seguita da altre pronunce restrittive, segna una nuova tendenza giurisprudenziale sulle competenze legislative federali. A tale proposito, anche in relazione alla *proper clause* e alle altre disposizioni costituzionali sui poteri del Congresso, si veda la nota del *Congressional Research Service*: K.R Thomas, [Federalism, State sovereignty, and the Constitution: Basis and Limits of Congressional Powers](#) (23 settembre 2013).

<sup>117</sup> Al 31 ottobre 2013 secondo la pagina del sito del Senato: [Party Division in the Senate, 1789-Present](#). Tali dati coincidono con il risultato delle elezioni ma sono conseguenti a due elezioni suppletive che hanno prima determinato l'aumento di un'unità nel gruppo repubblicano, poi ripristinato il margine di vantaggio dei democratici.

vacanti<sup>118</sup>. Maggioranze difformi si sono verificate anche nella legislatura precedente, al 122° Congresso (2011-2013): anche in questo caso, all'indomani delle elezioni, il Senato vedeva una maggioranza democratica (51 senatori contro 47 repubblicani, più due indipendenti, riconducibili però ai democratici) mentre la Camera contava 242 deputati repubblicani contro 193 democratici.

Limitandosi per brevità al secondo dopoguerra (dal 79° Congresso del 1945-1947 all'attuale 113° Congresso), oltre ai casi sopra ricordati, maggioranze difformi si sono verificate nel periodo 1981-1987 (97°, 98° e 99° Congresso). In questo periodo, infatti, ad una maggioranza democratica della Camera faceva riscontro una maggioranza di senatori repubblicani.

Nel 107° Congresso (2001-2003) e nel 110° Congresso (2007-2009), mentre la Camera è riuscita ad esprimere una maggioranza, nel Senato si è verificato il pareggio<sup>119</sup>.

La tabella che segue espone sinteticamente i casi di differente maggioranza e di pareggio al Senato verificatisi dal 1945 ad oggi. Per completezza di informazione si riporta anche il nome e il partito del Presidente in carica<sup>120</sup>.

<sup>118</sup> Dato al marzo 2014. All'indomani delle elezioni i deputati repubblicani erano 234, quelli democratici erano 201. La difformità tra i due rami ha avuto, nella legislatura in corso, un esito clamoroso con la "crisi del bilancio": la mancata approvazione del piano delle spese per il 2014 - dovuta a contrasti politici tra Camera repubblicana e Senato e Casa Bianca democratici - ha bloccato, a decorrere dal 1° ottobre 2014, l'attività di numerosi settori dell'amministrazione americana. A metà dicembre è stato finalmente raggiunto l'accordo sul *budget*.

<sup>119</sup> È interessante rilevare come durante il 107° Congresso è risultato decisivo il voto del vice-Presidente degli Stati Uniti che, come detto, ricopre il ruolo di Presidente del Senato: con la Camera a maggioranza repubblicana (220 contro 213 più due indipendenti) per il breve periodo dal 3 al 20 gennaio 2001 il voto del vice-Presidente uscente Al Gore ha conferito la maggioranza al Partito Democratico, presto superato dal Partito Repubblicano con la presa di possesso della vicepresidenza da parte di Richard Cheney. Nei mesi successivi, a causa di casi di cambiamento di orientamento politico e di un decesso, la maggioranza passò ai Democratici e poi di nuovo ai Repubblicani per l'ultimo mese di durata del Congresso. Per quanto riguarda invece il pareggio al Senato nel 110° Congresso, esso si è tradotto di fatto nella prevalenza del Partito Democratico in entrambi i rami del Parlamento: alla Camera sedevano infatti 232 deputati democratici; al Senato, a fronte di 49 senatori per partito, i due Senatori indipendenti erano comunque politicamente riconducibili al Partito Democratico. Il fenomeno del voto decisivo del vice-Presidente (cosiddetto *tie-breaking vote*) è legato non solo al pareggio alle elezioni del Senato, ma può essere usato come voto decisivo anche in situazioni di parità nelle singole votazioni che possono verificarsi anche quando il Senato non è in parità. Se infatti il repubblicano Cheney ha espresso 8 voti decisivi nel periodo 2001-2009, il vice-presidente Al Gore, democratico, ha espresso 4 voti decisivi nel periodo 1993-2001, ma non ha esercitato tale facoltà nel breve periodo di vicepresidenza del 107° Congresso di cui si è detto sopra. Il vice-presidente George Bush, repubblicano, ha espresso 7 voti decisivi tra il 1981 e il 1989. Secondo le stime degli uffici del Senato americano, i voti decisivi espressi dai Vicepresidenti degli Stati Uniti nella storia della camera alta ammonterebbero a 244 (si veda: <http://www.senate.gov/artandhistory/history/resources/pdf/VPTies.pdf>).

<sup>120</sup> I dati sui seggi sono tratti dai siti internet dei due rami del Congresso, in particolare: [Party Division in the Senate, 1789-Present](#); [Party Divisions of the House of Representatives 1935-Present](#). Inoltre, per i Presidenti, il sito della Casa Bianca: <http://www.whitehouse.gov/about/presidents>



Congresso	Camera			Senato			Presidente
	Dem.	Rep.	Altri	Dem.	Rep.	Altri	
97th (1981–1983)	243	192	0	46	53	1	R. Reagan (Rep)
98th (1983–1985)	270	165	0	45	55	0	R. Reagan (Rep)
99th (1985–1987)	255	180	0	47	53	0	R. Reagan (Rep)
107th (2001–2003)	213	220	2	50	50	0	G.W. Bush (Rep.)
110th (2007–2009)	232	203	0	49	49	2	G.W. Bush (Rep.)
112th (2011–2013)	193	242	0	51	47	2	B. Obama (Dem.)
113th (2013–2015)	201	234	0	53	45	2	B. Obama (Dem.)

La tabella successiva riporta invece i casi, più numerosi, di difformità tra la maggioranza espressa dal Congresso - uniformemente in entrambe le camere - e l'appartenenza politica del Presidente degli Stati Uniti.

Congresso	Camera			Senato			Presidente
	Dem	Rep	Altri	Dem	Rep	Altri	
80th (1947–1949)	188	246	1	45	51	0	H. S. Truman (Dem.)
84th (1955–1957)	232	203	0	48	47	1	D. D. Eisenhower (Rep.)
85th (1957–1959)	232	203	0	49	47	0	D. D. Eisenhower (Rep.)
86th (1959–1961)	283	151	1	65	35	0	D. D. Eisenhower (Rep.)
91st (1969–1971)	243	192	0	57	43	0	R. Nixon (Rep.)
92nd (1971–1973)	256	179	0	54	44	2	R. Nixon (Rep.)
93rd (1973–1975)	243	192	0	56	42	2	R. Nixon (Rep.) - G. Ford (Rep.)
94th (1975–1977)	292	143	0	61	37	2	G. Ford (Rep.)
100th (1987–1989)	259	176	0	55	45	0	R. Reagan (Rep)
101st (1989–1991)	262	173	0	55	45	0	G.H.W. Bush (Rep.)
102nd (1991–1993)	267	167	1	56	44	0	G.H.W. Bush (Rep.)
104th (1995–1997)	206	228	1	48	52	0	B. Clinton (Dem.)
105th (1997–1999)	207	226	2	45	55	0	B. Clinton (Dem.)
106th (1999–2001)	211	223	1	45	55	0	B. Clinton (Dem.)

## 7.2. Elezioni

Il sistema elettorale del Senato, frutto del celebre compromesso del Connecticut<sup>121</sup>, rappresenta una classica applicazione del principio federale, in base al quale a ciascuno Stato federato spetta un eguale numero di rappresentanti (due) indipendentemente dalla popolazione residente.

<sup>121</sup> Ci si riferisce alla soluzione di compromesso sancita - su proposta appunto dei rappresentanti dello Stato del Connecticut - dalla Convenzione di Filadelfia del 1787 in relazione all'aspro conflitto apertosi tra gli Stati meno popolati e gli Stati maggiori sulle modalità di elezione del costituendo Parlamento federale.

Il Senato degli Stati Uniti d'America è composto da 100 membri<sup>122</sup> eletti a suffragio universale nei 50 collegi elettorali (*constituencies*) del Paese. A ciascuno dei 50 Stati che fanno parte degli USA è assegnato un collegio elettorale, nel quale sono eletti due senatori.

I componenti della *House of Representatives* sono 435 ed il numero di seggi spettante a ciascun collegio è proporzionale alla popolazione del singolo Stato di cui il collegio è espressione. Occorre ricordare che ai 435 membri si aggiungono, nella sola Camera dei Rappresentanti, sei delegati senza diritto di voto in rappresentanza dei Territori e del *District of Columbia* (il territorio della capitale Washington)<sup>123</sup>.

Il mandato di senatore ha una durata fissa di sei anni. I senatori degli Stati Uniti d'America non vengono eletti tutti contemporaneamente. Il Senato, infatti, si rinnova parzialmente ogni due anni, mediante elezioni che riguardano 33 seggi, pari ad un terzo del totale. Il periodico parziale rinnovo dei seggi del Senato è disposto in modo tale che all'interno di ogni singolo collegio elettorale i due senatori ad esso spettanti siano eletti in tempi diversi e, di conseguenza, diverso sia l'anno di scadenza del loro mandato.

In ciò il *Senate* si differenzia dalla *House of Representatives*, che si rinnova totalmente ogni due anni. I componenti della *House of Representatives* sono eletti in 435 collegi uninominali disegnati in modo da assicurare una rappresentanza proporzionale alla popolazione, garantendo comunque ad ogni Stato almeno un rappresentante.

Le più recenti elezioni per il Senato si sono svolte a novembre 2012 (insieme a quelle per la Presidenza degli Stati Uniti e a quelle della Camera. Il giorno stabilito viene chiamato *election day*). Le prossime si terranno perciò nel novembre 2014 (insieme alle elezioni della Camera, ma non alle presidenziali, le quali ultime avranno luogo a novembre 2016).

<sup>122</sup> Dall'86° Congresso (1959-1961), con l'ammissione dei due nuovi stati Alaska e Hawaii. Precedentemente i seggi totali erano quindi in numero di 96.

<sup>123</sup> Si tratta dei *Resident Commissioner* di Porto Rico e dei Delegati di Filippine, Samoa Americane, Isole Vergini Americane e Guam, Isole Marianne Settentrionali, e del *District of Columbia*. I sei rappresentati sono eletti nei territori di provenienza e nel presente 113° Congresso sono tutti riconducibili al Partito Democratico. Essi sono previsti da varie disposizioni dello *US Code*, al *Title 48* (dedicato ai territori e ai possedimenti insulari), e rimangono in carica per due anni tranne il *Resident Commissioner* di Porto Rico che, ai sensi del dello stesso *Title 48*, § 891, rimane in carica per quattro anni: il *Commissioner* di Porto Rico è quindi l'unico membro presente alla *House of Representatives* che non rimane in carica per due soli anni. Ad eccezione del diritto di voto in assemblea, i rappresentanti dei Territori sono assimilati agli altri membri della *House of Representatives*: godono quindi delle stesse prerogative e possono, ad esempio, presentare disegni di legge. Occorre però osservare che se è escluso il diritto di voto in Assemblea ai sensi dell'articolo 1, sec 2, della Costituzione, è accordata loro la possibilità di votare nella commissione di cui fanno parte se è così previsto dalle *Rules* della *House of Representatives*: la *Rule III.3* del 113° Congresso stabilisce che il *Resident Commissioner* e i *Delegate* hanno le stesse facoltà e gli stessi poteri degli altri membri delle commissioni di cui fanno parte. In tal senso, però, il voto in commissione da parte dei rappresentanti dei territori non risulta essere un diritto costituzionalmente garantito ma può essere attribuito o negato con modifica regolamentare, senza quindi che gli altri organi costituzionali vengano interpellati.

Le elezioni per il Senato, come per la Camera, sono a suffragio universale diretto<sup>124</sup>. L'elettorato attivo non è obbligatorio e, tradizionalmente, la percentuale dei votanti è più bassa che in Italia. In 48 dei 50 collegi elettorali del Paese, è eletto il candidato che ottiene la maggioranza semplice dei voti. Fanno eccezione i collegi elettorali della Georgia e della Louisiana, nei quali vige un sistema maggioritario a doppio turno.

Votano per entrambe le Camere i cittadini dai 18 anni in su. Sono eleggibili al Senato coloro i quali abbiano compiuto 30 anni (25 alla Camera), abbiano la cittadinanza statunitense da almeno 9 (7 alla Camera), siano residenti nello Stato in cui si candidano e possiedano i requisiti per l'elettorato attivo.

Nella quasi totalità dei collegi, ci si candida al Senato a seguito della vittoria in elezioni primarie all'interno del proprio partito (*nomination*). Le elezioni primarie, a loro volta, sono disciplinate da regole stabilite dallo Stato cui appartiene il collegio in questione. Negli USA, la carica di senatore (al pari di quella di deputato) è incompatibile con qualunque altra carica pubblica (*civil office*). I senatori e i deputati sono liberi di presentare le dimissioni, ma esse possono essere respinte dal ramo del Parlamento cui appartengono.

### 7.3. Organizzazione

Nel sistema politico bipolare degli USA, i gruppi parlamentari sono due: uno di maggioranza (*majority party*) e uno di minoranza (*minority party*), che al *Senate* corrispondono attualmente allo schieramento democratico e a quello repubblicano. Esistono i senatori indipendenti, ma si tratta di eventualità limitate nel numero (si vedano le tabelle precedenti).

Tanto il *majority party* quanto il *minority* sono dotati di articolazioni interne, auto-regolate. Entrambi nominano il proprio *leader*. I passaggi da uno schieramento all'altro sono rari, ma consentiti.

L'attività parlamentare di Senato e Camera si articola per commissioni<sup>125</sup>. Attualmente, il Senato degli USA conta 16 commissioni permanenti (*standing committees*), 68 sottocommissioni (*subcommittees*), 4 commissioni speciali

<sup>124</sup> L'elezione diretta dei Senatori è prevista dal 1913, in forza del XVII Emendamento alla Costituzione. Precedentemente essi erano espressione dei parlamenti degli stati. Il citato compromesso del Connecticut, infatti, fu completato dalla previsione che, proprio in quanto rappresentanti dei singoli Stati, i senatori fossero eletti con sistema di secondo grado dalle assemblee legislative degli Stati federati. Tuttavia negli ultimi decenni del XIX secolo si accese un vivace dibattito sulla effettiva rappresentatività popolare del Senato, i cui componenti finivano per essere designati dai governi degli Stati, e anche sul fatto che in molti casi le nomine venivano paralizzate dai contrasti che insorgevano nei parlamenti statali, spesso acuiti da fenomeni di corruzione e lobbismo. Si giunse così, nel 1913, all'approvazione del XVII Emendamento, che ha attribuito l'elezione dei senatori al corpo elettorale dei singoli Stati.

<sup>125</sup> L'elenco delle commissioni permanenti del *Senate* è il seguente: *Agriculture, Nutrition, and Forestry; Appropriation; Armed Services; Banking, Housing, and Urban Affairs; Budget; Commerce, Science and Transportation; Energy and Natural Resources; Environments and Public Works; Finance; Foreign Relations; Health, Education, Labor and Pensions; Homeland Security and Governmental Affairs; Judiciary; Rules and Administration; Small Business and Entrepreneurship; Veterans' Affairs*. Alla *House of Representatives* gli *Standing Committees* sono 20.

(*special and select committees*). Inoltre, *Senate* e *House of Representatives* hanno in comune 4 commissioni bicamerali (*joint committees*).

In ciascuna commissione permanente, la presidenza e la maggioranza dei componenti spettano al partito che ha la maggioranza a livello di assemblea.

Le sottocommissioni si occupano di specifiche aree di competenza di una commissione permanente.

Per l'assegnazione dei senatori alle commissioni permanenti e alle sottocommissioni, i singoli comunicano informalmente le loro preferenze al raggruppamento di cui fanno parte, ed è quest'ultimo che decide.

Le commissioni speciali sono create per scopi precisi e teoricamente hanno un tempo limitato. Le attuali quattro (*Indian Affairs, Ethics, Intelligence, Aging*) esistono da parecchio e, in pratica, nella considerazione di tutti sono divenute permanenti, pur senza esserlo di diritto.

Le commissioni bicamerali (*Economic, Taxation, Library, Printing*) hanno nei primi due casi funzioni di studio e consultive, e nel terzo e quarto funzioni di gestione e controllo.

Quanto all'organizzazione dei lavori dell'Assemblea, il *Senate* tiene e aggiorna quotidianamente un *Calendar of Business* nel quale confluiscono disegni di legge, risoluzioni e ogni altro tipo di affare legislativo pronti per l'esame plenario. E' il *Senate* nel suo insieme ad occuparsi del calendario, e ciò viene fatto a conclusione della seduta mattutina. Disegni di legge e risoluzioni sono inseriti nel calendario in ordine cronologico. L'assemblea del Senato non procede all'esame di alcun provvedimento che non sia nel calendario, a meno che il *leader* del *majority party* faccia richiesta in tal senso ed essa venga approvata all'unanimità. Esiste inoltre un *Executive Calendar* che riguarda nomine e trattati sui quali il *Senate* si pronuncia.

Alla *House of Representatives* il corrispettivo del *Calendar of Business* è suddiviso in quattro calendari diversi.

## **7.4. Funzioni e poteri**

Il Congresso ha poteri legislativi, di indirizzo, di controllo.

Il Senato concorre alla ratifica di trattati internazionali e di nomine proposte dal Presidente.

### **7.4.1. Funzioni e poteri nel procedimento legislativo**

La funzione legislativa, negli USA, compete principalmente al Parlamento. Un progetto, per diventare legge, deve essere approvato in termini identici da entrambe le Camere. In caso di disaccordo tra i due rami non si verificano, generalmente, rimandi e nuove letture, bensì Senato e Camera procedono per lo più - specie per i disegni di legge più importanti e complessi - alla costituzione di una commissione di conciliazione (*conference committee*), mista e paritetica, incaricata di trovare un compromesso. Nel Parlamento americano il classico

sistema di *navette* delle letture alternate dei due rami è, quindi, solo una delle procedure possibili per approvare il testo legislativo.

In molti casi disegni di legge identici o di simile contenuto sono inizialmente discussi in parallelo dalle due camere: dopo l'approvazione da parte di un ramo e l'invio all'altra camera, quest'ultima può scegliere se modificare il testo trasmesso ovvero approvare un disegno di legge avente il medesimo oggetto che però origina nella stessa camera di seconda lettura. Tale possibilità, che assume un rilievo ove si considerino i limiti posti all'emendabilità del disegno di legge in relazione al numero delle letture, non si applica ai disegni di legge in materia di entrate fiscali, per i quali la Costituzione prevede l'iniziativa della sola *House of Representatives*. L'obiettivo è quello di raggiungere un testo base in relazione al quale i due rami possano esprimere le reciproche posizioni di - eventuale - dissenso. Ove il dissenso si manifesti, si applica una regola generale di limitazione all'emendabilità: gli emendamenti di una camera ad una proposta proveniente dall'altro ramo non possono a loro volta essere emendati più di due volte nel corso dell'intero procedimento (divieto di emendamenti di "terzo grado": nell'applicazione di tale regola assume rilevanza la scelta iniziale se emendare il disegno di legge trasmesso dall'altro ramo oppure approvare un testo formalmente in prima lettura). Occorre dire che in talune ipotesi, ove si ravvisi che l'accordo tra le camere è vicino, tale limite può essere superato (alla Camera con un pronunciamento della commissione per il regolamento o con decisione presa all'unanimità; al Senato con decisione presa all'unanimità) al fine di consentire ulteriori letture in vista dell'approvazione definitiva senza procedura di conciliazione. Si possono inoltre verificare casi in cui le proposte di legge sono approvate all'esito di una procedura informale di negoziazione che di fatto evita sia ulteriori trasmissioni formali del testo, sia l'instaurazione formale della procedura di conciliazione condotta in seno alla Conferenza<sup>126</sup>. Nei casi in cui le due camere insistano sulle proprie posizioni, in alternativa alla decadenza *de facto* della proposta, si instaura la procedura di conciliazione.

La Conferenza (*conference committee*) si configura quale organo di conciliazione paritario che agisce con un alto grado di libertà: unica regola tassativa è che i membri devono negoziare esclusivamente sui punti di disaccordo e non possono modificare parti approvate in identico testo tra i due rami.

L'istituzione della predetta Commissione di conciliazione può essere proposta da una qualunque delle due Camere (ad essa ci si riferisce anche come "terza Camera del Congresso"), per negoziare e risolvere il dissidio. I membri sono nominati dal Presidenti delle due Camere<sup>127</sup> anche se nella scelta dei *conferees* giocano un ruolo rilevante i *leader* delle rispettive commissioni competenti. Si

---

<sup>126</sup> Per una più dettagliata descrizione delle molteplici casistiche del procedimento legislativo nel Congresso degli Stati Uniti - e delle relative deroghe - si possono utilmente consultare alcune note del *Congressional Research Service*, tra le altre: V. Heitshusen, [Introduction to the Legislative Process in the U.S. Congress](#) (novembre 2012) e, in particolare sulla procedura di conciliazione, E. Rybicki, [Conference Committee and Related Procedures: An Introduction](#) (dicembre 2010).

<sup>127</sup> In realtà in Senato si prevede in via generale l'elezione da parte dell'Assemblea che, quasi sempre, demanda la decisione al "*Presiding Officer*".

deve inoltre tenere presente che le due camere non sono tenute a nominare lo stesso numero di membri: la Commissione di conciliazione è paritaria nel senso che i membri di ciascuna camera agiscono in qualità di "delegazione" della camera di appartenenza. Il numero dei componenti, inoltre, non è prefissato: in relazione a disegni di legge molto complessi che investono la competenza di più commissioni possono essere nominati più delegati, alcuni dei quali possono essere autorizzati a trattare solamente su singole parti del disegno di legge stesso. Non esistono norme sanzionate che regolino le modalità di riunione di tale Commissione. La prassi parlamentare è nel senso che i vertici dei gruppi parlamentari delle due Camere (ovvero i loro *staff*) conducano riunioni preliminari al fine di accelerare il processo di mediazione quando la riunione avviene nella sua veste formale. La decisione sul quando, dove e per quanto tempo riunire la commissione è nelle mani della sua presidenza, tenuta a turno da delegati delle due Camere, e previa consultazione tra loro.

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

Ulteriori peculiarità del sistema statunitense riguardano la fase dell'iniziativa legislativa, formalmente attribuita solo ai membri del Congresso. Tale circostanza determina la particolarità dei disegni di legge presentati *by request*, ovvero quelle proposte che il parlamentare presenta a nome di elettori del proprio collegio o di gruppi o enti di vario tipo. Il Presidente degli Stati Uniti non ha, formalmente, il potere di iniziativa legislativa. Tuttavia, egli può intervenire in questo campo in vari modi. Innanzi tutto, il Presidente indica periodicamente una serie di obiettivi programmatici nei suoi Discorsi dell'Unione, ai sensi della disposizione costituzionale recata dall'[articolo II, sezione 3](#). In secondo luogo, è prassi che egli si avvalga di deputati e senatori del suo partito per sottoporre al *Congress* provvedimenti normativi che, in tal modo, figurano come disegni di legge di iniziativa parlamentare.

Sempre in relazione all'iniziativa legislativa, la Costituzione prevede una deroga al principio della perfetta parità dei due rami per le leggi in materia di entrate fiscali o di impegni di bilancio, le quali possono essere proposte soltanto dalla Camera (art. I sez. 7 della Costituzione), sebbene anch'esse vadano approvate dal Senato e a quest'ultimo sia riconosciuto il potere di emendarle (come per ogni altra legge). Se il Senato approva un testo concernente tali materie (attraverso l'introduzione di uno specifico disegno di legge oppure approvando un emendamento ad un disegno di legge di natura non finanziaria) la *House of Representatives* con propria votazione può rinviarlo al *Senate* in virtù della violazione delle proprie prerogative costituzionalmente definite.

Tanto al Senato quanto alla Camera, di regola, il procedimento legislativo passa attraverso le commissioni permanenti. I disegni di legge (*bills*) sono assegnati ad

esse. Le commissioni permanenti, che spesso richiedono contributi di analisi alle agenzie governative e svolgono audizioni (*hearings*) sulle materie in questione, possono emendare i testi pervenuti. A conclusione dell'esame, inoltrano il testo all'assemblea corredandolo con le loro osservazioni. Al *Senate*, a differenza che nella *House of Representatives*, gli emendamenti in commissione permanente possono anche discostarsi ampiamente dall'oggetto del disegno di legge in esame. Mediamente, le commissioni permanenti del *Senate* vagliano nel modo che si è detto e inoltrano all'assemblea nell'arco di due anni (tra un rinnovo e l'altro) circa 500 disegni di legge a fronte dei circa 3.000 loro assegnati. I *bill* trasmessi dalla commissione all'assemblea del Senato sono inseriti nel calendario. Affinché l'assemblea del *Senate* inizi l'esame di uno di essi, è necessario che un senatore – sovente il *majority leader* – presenti una mozione in tal senso (*motion to proceed*); l'eventuale approvazione a maggioranza della *motion to proceed* apre la strada all'esame del relativo *bill*. Presso la *House of Representatives*, invece, è direttamente il *majority leader* a stabilire quali *bill* calendarizzati saranno discussi dall'assemblea, ed in quale ordine.

Con riferimento al dibattito in Aula, mentre alla Camera sono previste norme circa il contingentamento dei tempi di discussione, nel Senato americano non ci sono limiti ai tempi di intervento. Tale circostanza caratterizza fortemente la prassi della Camera alta americana, ove il Presidente del Senato e i *leader* politici sono spesso chiamati a trovare un accordo con le parti politiche sui tempi di discussione (*time agreement*) o a mettere in atto meccanismi regolamentari - c.d. *cloture* - per prevenire fenomeni di ostruzionismo.

Quando le due camere votano la proposta in identico testo, esso viene inviato al Presidente degli Stati Uniti che si deve pronunciare entro 10 giorni. Il Presidente degli USA ha facoltà di opporsi ai disegni di legge approvati dalle Camere e rimandarli indietro accompagnati dalle sue obiezioni, oppure di accantonarli; l'esercizio di quest'ultima opzione, solo quando l'attività del *Congress* è sospesa, produce effetti praticamente equivalenti ad un veto (*pocket veto*), dato che la mancata promulgazione da parte della Casa Bianca comporta dopo una decina di giorni la decadenza dei disegni di legge in oggetto. Se il Presidente approva il testo, lo firma ed esso diviene legge. Qualora il Presidente non firmi il testo, il testo diviene legge senza firma presidenziale: si tratta dei casi in cui il Presidente, pur non volendo esercitare il proprio diritto di veto, non vuole avallare politicamente il testo in maniera forte.

Per superare il veto presidenziale Camera e Senato devono nuovamente approvare il testo a maggioranza dei due terzi.

*Senate* e *House of Representatives* possono, a maggioranza dei due terzi, proporre emendamenti alla Costituzione. In alternativa, su proposta dei due terzi dei parlamenti degli Stati federati, emendamenti alla Costituzione possono essere proposti e valutati da un'apposita Convenzione. In entrambi i casi, per entrare in vigore, gli emendamenti devono poi essere approvati da almeno i tre quarti dei parlamenti statali o delle Convenzioni all'uopo costituite nei singoli Stati dell'Unione.

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

La Costituzione degli Stati Uniti attribuisce al Senato poteri non legislativi molto rilevanti consistenti principalmente nella ratifica dei trattati internazionali e nel vaglio delle nomine presidenziali che, insieme agli interventi del Presidente degli Stati Uniti in Senato relativi a qualsiasi ulteriore affare che coinvolga l'Esecutivo, costituiscono le cosiddette *Executive sessions* regolate, all'interno del Regolamento del Senato, dalle *Rules XXIX* (contenente disposizioni relative alle sessioni eventualmente segrete), *XXX* e *XXXI* (rispettivamente sulle ratifiche e le nomine). Sono soggette a tale vaglio anche le nomine all'interno dell'Esecutivo, in particolare dei membri del Gabinetto del Presidente degli Stati Uniti.

La ratifica di trattati internazionali - bilaterali e multilaterali - richiede necessariamente lo *advice and consent* di una maggioranza qualificata pari a due terzi dei presenti nell'assemblea del Senato ai sensi dell'articolo II, sez. 2. cl. 2, della Costituzione. La *House of Representatives*, invece, è coinvolta solo nel caso in cui l'applicazione dei trattati internazionali suddetti richieda l'approvazione di nuove norme interne, le quali devono essere votate da entrambi i rami del *Congress*. Secondo la *Rule XXX* del Regolamento, quando il trattato viene presentato al Senato, ne viene data lettura in aula e non è votata alcuna mozione se non per l'assegnazione alla commissione competente per gli affari esteri o per la decisione eventuale sulla segretezza. Dopo l'esame in commissione, la quale può proporre modifiche, il trattato viene discusso dall'assemblea che può in ogni fase del dibattito votare la rimozione del vincolo di segretezza eventualmente votato in precedenza. La decisione del Senato sulla ratifica assume la veste formale di una risoluzione, con o senza emendamenti, proposta di regola in un giorno successivo a quello della relazione da parte della commissione. Emendamenti veri e propri al trattato devono essere decisi all'unanimità ma possono essere votate dichiarazioni in merito alla ratifica. Lo *advice and consent* sulla ratifica richiede sempre, come da dettato costituzionale, l'approvazione dei due terzi dei Senatori presenti. Possono essere votate a maggioranza ulteriori mozioni, tranne la mozione che prevede di posticipare indefinitamente l'approvazione per la quale è comunque richiesta la maggioranza dei due terzi dei presenti.

Secondo le stime complessive degli esiti di tale attività, il Senato americano avrebbe ratificato, dalla sua istituzione, più di 1.500 trattati, rigettandone 21. A questi vanno però aggiunti almeno 85 atti che sono stati ritirati dal Presidente USA dopo che il Senato non ha preso alcuna decisione in merito alla ratifica. Da un punto di vista storico assume particolare rilievo la doppia votazione contraria - il 19 novembre 1919 e il 19 marzo 1920 - da parte del Senato a maggioranza repubblicana (66° Congresso) alla ratifica del Trattato di Versailles all'indomani della I Guerra mondiale<sup>128</sup>. Da allora il Senato si è espressamente pronunciato

<sup>128</sup> Il Senato vedeva 49 seggi repubblicani contro 47 democratici. Il Partito Repubblicano godeva di ampia maggioranza anche alla Camera; Presidente degli USA era il democratico Woodrow Wilson. Le votazioni



contro la ratifica di un trattato per altre sette volte, l'ultima il 4 dicembre 2012 sulla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità.

Sempre in base alla Costituzione, c'è bisogno dello *advice and consent* da parte del *Senate* (e non della *House of Representatives*) anche per le nomine apicali decise dal Presidente degli USA. L'articolo II, sez. 2, conferisce tale potere al Senato in relazione alle nomine del Presidente: secondo la disposizione costituzionale, infatti, il parere e il consenso del Senato è richiesto per la nomina degli ambasciatori, degli altri rappresentanti pubblici ed i consoli, i giudici della Corte Suprema e tutti gli altri funzionari degli Stati Uniti la cui nomina non sia altrimenti disciplinata dalla Costituzione. Ad esempio, per quanto riguarda le *Judicial Nomination*, sono nominati con identico procedimento che prevede lo *advice and consent* del Senato non solo i giudici della Corte Suprema ma anche i giudici delle *Circuit e District Courts*; con riferimento alle *Executive Nomination*, sono sottoposte all'approvazione del Senato, come sopra accennato, le nomine dei membri del Gabinetto, nonché dei diplomatici, dei vertici delle agenzie e di un gran numero di organismi federali. Secondo la Rule XXXI, le proposte di nomina sono inviate dal Presidente USA al Senato con la domanda di rito "*Will the Senate advise and consent to this nomination?*". Se non altrimenti deciso, la domanda di nomina viene assegnata alla competente commissione che solitamente procede all'audizione degli interessati. La domanda non viene discussa lo stesso giorno del ricevimento né lo stesso giorno in cui la commissione presenta la propria relazione all'assemblea, a meno che il contrario non sia deciso all'unanimità.

La stessa disposizione del Regolamento prevede inoltre che dopo la votazione sulla nomina - positiva o negativa - i senatori che abbiano votato con la maggioranza possano presentare, lo stesso giorno o in uno dei due successivi giorni dedicati a *executive sessions*, una mozione per riconsiderare la nomina stessa. Tali mozioni decadono in caso di aggiornamento dei lavori del Senato per più di trenta giorni. Sempre in relazione a periodi di aggiornamento dei lavori, le proposte di nomina pendenti non si intendono automaticamente reiterate alla ripresa dei lavori ma devono essere ripresentate dal Presidente nella nuova sessione o dopo una pausa superiore ai trenta giorni.

Anche nei casi di nomina, come per le ratifiche, la possibilità di un ritiro da parte del Presidente sono possibili e anzi più frequenti delle votazioni contrarie esplicite. Ad esempio il Presidente Obama, al suo primo mandato, ha dovuto presentare tre differenti nomi per la nomina del *Secretary of Commerce* - che ha quindi preso possesso del proprio incarico a marzo 2009 mentre i suoi colleghi sono stati confermati dal Senato a gennaio - essendo non poste a votazione le prime due proposte. L'unico caso di esplicita votazione contraria per un membro

---

videro 53 no contro 38 sì nel 1919 e 35 no contro 49 sì nel 1920, con mancato raggiungimento della maggioranza richiesta. La mancata ratifica ebbe l'importante conseguenza politica di determinare la firma della pace separata da parte degli Stati Uniti e il depotenziamento della Società delle Nazioni. Sull'attività in tema di ratifica dei trattati si veda: <https://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Treaties.htm#5> (sito del Senato americano):

del Gabinetto si è avuta nel 1959, in seguito alla proposta di nomina del *Secretary of Commerce* del Gabinetto Eisenhower. Con riferimento alla nomina di giudici della Corte Suprema, dal 1789, a fronte di 117 giudici nominati, vi sono state 12 votazioni contrarie, 12 ritiri presidenziali, 9 mancati procedimenti da parte del Senato<sup>129</sup>

### **7.5. Proposte di riforma**

Al momento, non sono in vista riforme né delle leggi elettorali - le cui ultime modifiche di qualche rilievo risalgono al 1993 - né del sistema costituzionale.

---

<sup>129</sup> Per un approfondimento sulle procedure e sulle statistiche, si veda l'apposita pagina sulle *Nominations* sul sito del Senato: <http://www.senate.gov/reference/Nominations/Index.htm>.

## 8. REPUBBLICA SUDAFRICANA

### 8.1. Aspetti generali e composizione politica

Secondo la [Costituzione](#) del 1996, la Repubblica Sudafricana si presenta come una democrazia parlamentare in cui il Presidente della Repubblica è anche il capo del governo ed è eletto dall'Assemblea nazionale (la Camera bassa). Il Presidente nomina i ministri (salvo due di essi) fra i membri dell'Assemblea Nazionale, la quale può approvare una mozione di sfiducia al governo (costringendo il Presidente a formare un nuovo esecutivo) ovvero allo stesso Presidente (costringendolo alle dimissioni). Il Presidente della Repubblica, invece, non ha il potere di sciogliere l'Assemblea Nazionale.<sup>130</sup>

Lo stato è diviso in 9 province autonome, che hanno preso il posto delle precedenti quattro repubbliche boere e dei dieci *bantustan*<sup>131</sup>: *Western Cape*, *Eastern Cape*, *Northern Cape*, *KwaZulu-Natal*<sup>132</sup>, *Free State*, *North West*, *Gauteng*, *Mpumalanga* e *Limpopo*.

La Costituzione è ispirata al principio del "governo cooperativo" tra i diversi livelli e organi della Repubblica, in particolare tra il potere centrale, le province e gli enti locali: traduzione istituzionale di tale principio è il Consiglio Nazionale delle Province (*National Council of Provinces*), la cui struttura e funzioni sono ispirate a quelle del *Bundesrat* tedesco.

Il Parlamento è composto da due camere: l'Assemblea Nazionale e il Consiglio Nazionale delle Province, che esercitano il potere legislativo nelle modalità stabilite dalla Costituzione (articolo 42), la quale assegna un ruolo predominante alla Camera bassa.

L'Assemblea Nazionale è composta da 400 deputati, eletti ogni cinque anni nelle 9 circoscrizioni plurinominali corrispondenti alle province, con scrutinio diretto e proporzionale: 200 membri sono eletti su liste nazionali e 200 su liste locali. Le ultime elezioni, svoltesi il 22 aprile 2009, le quarte dopo la fine dell'*apartheid* nel 1994, hanno visto una flessione del partito di maggioranza, l'ANC (*African National Congress*), che ha ottenuto 264 seggi, mancando di poco la maggioranza dei due terzi. Gli altri principali partiti sono: l'Alleanza Democratica, che costituisce il partito di opposizione, d'ispirazione liberale e favorevole all'economia di mercato, il Congresso del Popolo, nato nel 2009 da una scissione dell'ANC, e l'*Inkatha Freedom Party*, espressione della popolazione di lingua zulu.

<sup>130</sup> L'Assemblea Nazionale può dimissionare il Presidente ed eleggerne un altro, senza che siano necessarie nuove elezioni. La Camera bassa può essere sciolta prima della scadenza solo se non riesce ad eleggere il Presidente nel termine di 30 giorni oppure se essa stessa approva - trascorsi almeno tre anni della legislatura - una mozione di scioglimento.

<sup>131</sup> Territori assegnati alle etnie nere dal governo sudafricano nell'epoca dell'*apartheid*.

<sup>132</sup> Il *Kwazulu-Natal* ha una struttura amministrativa diversa dalle altre province, di tipo monarchico.

Attualmente i partiti rappresentati nell'Assemblea Nazionale sono tredici, con la seguente distribuzione dei seggi<sup>133</sup>:

<b>Gruppo</b>	<b>Membri</b>
<i>African National Congress (ANC)</i>	264
<i>Democratic Alliance (DA)</i>	67
<i>Congress of the People (COPE)</i>	30
<i>Inkatha Freedom Party (IFP)</i>	18
<i>Independent Democrats (ID)</i>	4
<i>United Democratic Movement (UDM)</i>	4
<i>Freedom Front Plus (FF Plus)</i>	4
<i>African Christian Democratic Party (ACDP)</i>	3
<i>United Christian Democratic Party (UCDP)</i>	2
<i>Pan Africanist Congress of Azania (PAC)</i>	1
<i>Minority Front (MF)</i>	1
<i>Azanian People's Organisation (AZAPO)</i>	1
<i>African People's Convention (APC)</i>	1

Su 400 deputati, le donne sono 174 (pari al 43,5 per cento)<sup>134</sup>.

Il Consiglio Nazionale, eletto indirettamente dalle assemblee legislative provinciali, è composto da 90 membri, 10 per ogni provincia, ed è rinnovato ogni 5 anni, in corrispondenza con le elezioni per le singole assemblee provinciali. La delegazione di ogni provincia al Consiglio Nazionale comprende:

- 6 delegati permanenti, scelti sulla base di liste stabilite dai partiti, proporzionalmente alla loro rappresentanza all'interno dell'assemblea provinciale;
- 4 delegati speciali, fra cui il presidente della provincia o un suo delegato, e 3 altri delegati, scelti - con mandato temporaneo - in funzione delle questioni discusse nel Consiglio Nazionale stesso e designati dai partiti.

L'attuale composizione politica si articola nei seguenti gruppi<sup>135</sup>:

<sup>133</sup> Fonte: Ipu ([http://www.ipu.org/parline-f/reports/1291\\_E.htm](http://www.ipu.org/parline-f/reports/1291_E.htm))

<sup>134</sup> Grazie alla politica governativa a favore delle pari opportunità di genere, i grandi partiti hanno candidato un'elevata percentuale di donne nelle loro liste.

<b>Gruppo</b>	<b>Membri</b>
<i>African National Congress (ANC)</i>	35
<i>Democratic Alliance (DA)</i>	10
<i>Congress of the People (COPE)</i>	7
<i>Inkatha Freedom Party (IFP)</i>	1
<i>Independent Democrats (ID)</i>	1

Su 54 delegati permanenti, le donne sono 16 (pari al 29,62 per cento).

## 8.2. Elezioni

I membri dell'Assemblea Nazionale che, per Costituzione (articolo [46](#)), non possono essere meno di 350 e oltre 400, sono eletti con sistema proporzionale, senza sbarramenti, per metà su liste nazionali e per l'altra metà su liste regionali. Per quanto riguarda la composizione del Consiglio Nazionale delle Province, ogni partito politico rappresentato in una assemblea provinciale compila una lista dei propri candidati. La designazione da parte dei partiti è totalmente libera per quanto riguarda i delegati speciali, salvo il requisito della necessaria appartenenza all'assemblea provinciale; uno di essi deve comunque essere il capo del governo provinciale o un suo delegato. I delegati permanenti, invece, devono soddisfare le medesime condizioni di eleggibilità all'assemblea provinciale (18 anni e cittadinanza sudafricana) ma non devono esserne componenti - nel caso lo siano, devono rinunciare alle relative funzioni. L'assemblea provinciale elegge i delegati in proporzione alla percentuale dei voti ottenuta dai singoli partiti alle elezioni provinciali.

I delegati speciali sono dei delegati *ad hoc*, nominati volta per volta in funzione agli argomenti discussi nel Consiglio Nazionale: di conseguenza non si possono definire propriamente titolari del mandato. La durata del mandato dei delegati permanenti è in genere di 5 anni, pari alla durata della legislatura provinciale. Malgrado ciò, se un delegato perde la fiducia del partito che ne ha proposto la nomina, o se abbandona tale partito, viene revocato. Anche in questo caso il mandato non è libero, ma sono i partiti a detenere la sostanziale titolarità dei mandati di consigliere nazionale.

Ai lavori del Consiglio Nazionale possono assistere dei rappresentanti temporanei (nel numero massimo di 10) dei governi locali, in rappresentanza delle diverse categorie di municipalità, senza diritto di voto. Analogamente, i

<sup>135</sup> Fonte: IPU ([http://www.ipu.org/parline-e/reports/2292\\_E.htm](http://www.ipu.org/parline-e/reports/2292_E.htm)). La divisione in gruppi politici riguarda i soli 54 membri presenti come delegati permanenti (6 delegati per ogni provincia).

delegati al Consiglio Nazionale possono assistere ed intervenire nell'assemblea della provincia che rappresentano.

### 8.3. Organizzazione

I membri del Consiglio non possono sedere contemporaneamente nell'altro ramo del Parlamento né far parte del Governo.

I componenti del Consiglio Nazionale non sono responsabili per le opinioni e i voti espressi nell'esercizio delle proprie funzioni (articolo [71](#) Cost.) e ricevono una indennità a carico del bilancio statale (*National Revenue Fund*).

Il Consiglio Nazionale elegge al suo interno un presidente e due vice-presidenti. Il presidente ed uno dei due vice sono eletti fra i delegati permanenti per un periodo di 5 anni, mentre l'altro vice-presidente è eletto per un anno e la carica è soggetta a turnazioni fra le varie province, in modo che ognuna di essa vi sia rappresentata. Per l'elezione a tali cariche, si applicano le regole di cui alla [Schedule 3](#) della Costituzione: le candidature sono formalizzate e sostenute da almeno due delegazioni provinciali. Se si è in presenza di un solo candidato, esso è dichiarato direttamente eletto. Nel caso di candidature multiple, risulta eletto colui che ha ottenuto la maggioranza assoluta dei voti: se nessuno la ottiene, si procede a nuova votazione, escludendo il candidato che ha ricevuto il minor numero di voti, pur rimanendo sempre necessaria la maggioranza dei voti per essere eletti. In tali votazioni ogni provincia rappresentata vale un voto.

Il Presidente assicura la rappresentanza dell'organismo, presiede la Commissione per il regolamento interno, convoca le sessioni, in accordo con i capi della maggioranza, esamina la ricevibilità delle proposte di legge e degli emendamenti, presiede le sedute, è responsabile della disciplina all'interno del Consiglio, verifica le operazioni di voto, può intervenire nel corso di dibattiti legislativi e può anche votare, ma solo in caso di parità di voti e, nelle procedure di controllo parlamentare, può solo intervenire per far rispettare il regolamento. Il Presidente può essere coadiuvato anche dai presidenti e dai vice-presidenti di commissione. Presidente e vice-presidenti possono infine essere rimossi, con risoluzione proposta dal capo di una delegazione provinciale ed appoggiata dai capi di almeno altre tre delegazioni.

Ogni delegazione provinciale ha un coordinatore (*whip*): analogamente, il *National Council* elegge un *Chief Whip*, che ha compiti di coordinamento sia dei lavori della camera alta, sia dei diversi *whips*.

Le due camere del Parlamento svolgono il proprio lavoro sia in seduta plenaria, sia tramite le commissioni. La durata delle sessioni è decisa autonomamente dal *National Council*, generalmente cadenzata sull'articolazione dei lavori dell'altro ramo del Parlamento: comunque il Consiglio Nazionale può essere convocato in via straordinaria dal Presidente della Repubblica su un determinato ordine del giorno.

Le commissioni permanenti<sup>136</sup> del *National Council* sono articolate in modo da rispecchiare i ministeri governativi: la loro composizione tiene conto sia del principio di uguale rappresentazione delle diverse province che di quello della rappresentazione proporzionale dei partiti. Oltre alle commissioni permanenti, vi sono anche la Commissione per il regolamento, la Commissione per il programma, la Commissione per le proposte legislative; il Consiglio può inoltre istituire commissioni *ad hoc*.

Va tenuto presente che, nel concreto funzionamento del Consiglio Nazionale, i delegati permanenti partecipano a tutte le attività (legislative e di controllo) delle Commissioni, oltre a quelle del *Plenum*; i delegati speciali, invece, sono chiamati a svolgere, almeno in teoria, il ruolo di collegamento con l'assemblea e il governo provinciale, dovendo rappresentare - con vincolo di mandato - l'interesse della provincia nell'esame dello specifico disegno di legge in ordine al quale sono stati nominati. Come si vedrà (nel paragrafo 4.1), la gran parte della legislazione esaminata del Consiglio Nazionale concerne materie per le quali è prevista una competenza concorrente tra livello nazionale e livello provinciale, in ordine alle quali i governi provinciali provvedono all'applicazione anche della normativa nazionale e dovrebbero quindi essere nelle condizioni di fornire un rilevante contributo al procedimento legislativo nazionale, in vista di un'armonizzazione degli interessi provinciali e nazionali. In realtà, tuttavia, ciò presuppone che le assemblee legislative provinciali siano in grado di assicurare un'effettiva partecipazione dei loro delegati al Consiglio Nazionale sulla base del conferimento di adeguati mandati.<sup>137</sup>

#### 8.4. Funzioni e poteri

Come anticipato, il rapporto fiduciario con il Presidente della Repubblica e con il Governo è di esclusiva competenza dell'Assemblea Nazionale. L'Esecutivo è peraltro responsabile in generale dinanzi ad entrambi i rami del Parlamento (art. 92 Cost.), i quali dispongono di poteri di controllo e di indagine oltre che di supervisione su taluni atti governativi.

L'esercizio della funzione legislativa è affidata ad entrambe le Camere, ma l'Assemblea Nazionale gode di una chiara posizione di prevalenza, sia pure diversamente graduata a seconda della materia. Solo in ordine alla revisione costituzionale e alla ratifica dei trattati internazionali il Consiglio Nazionale vanta un potere di veto assoluto.

<sup>136</sup> Attualmente 13. Si veda:

[http://www.parliament.gov.za/live/content.php?CommitteeTypeID=2&HouseID=&Session\\_ID=23e42734380d9d32431bc7a638fe72e0&Item\\_ID=&Category\\_ID=80&x=57&y=9](http://www.parliament.gov.za/live/content.php?CommitteeTypeID=2&HouseID=&Session_ID=23e42734380d9d32431bc7a638fe72e0&Item_ID=&Category_ID=80&x=57&y=9)

<sup>137</sup> Pierre De Vos, "The role of the National Council of Provinces in the governance of South Africa", in J. Luther, P. Passaglia e R. Tarchi (a c. d.), *A World of Second Chambers*, Giuffrè, 2006, p. 624.

### 8.4.1. Funzioni e poteri nel procedimento legislativo

Il Consiglio Nazionale divide con l'Assemblea e con il Governo il diritto di iniziativa legislativa, limitatamente alle materie inerenti i diritti fondamentali della persona e nelle materie di cui all'articolo 76 Cost, cioè quelle a competenza concorrente tra Parlamento nazionale e assemblee provinciali (per es., agricoltura, protezione del consumatore, salute, *welfare*, istruzione, turismo). Nelle altre materie, l'iniziativa legislativa spetta all'Assemblea Nazionale e al Governo, o al solo Governo nel caso delle leggi tributarie e di finanza pubblica. In ogni caso, al Consiglio Nazionale delle Province spetta il diritto di emendamento.

Lo svolgimento della procedura legislativa è diverso in funzione delle materie considerate. La Costituzione distingue le leggi ordinarie che non riguardano le autonomie provinciali (ex art. 75 Cost.) da quelle che invece interessano le province (art. 76 Cost.)<sup>138</sup>.

Nel primo caso, il primo esame del disegno di legge è fatto dall'Assemblea Nazionale, che, adottato un testo, lo trasmette al Consiglio Nazionale. Se il Consiglio vota il disegno di legge nel medesimo testo, la legge è approvata e trasmessa al Presidente della Repubblica per la promulgazione. Se invece il testo è respinto o emendato, torna per la seconda lettura all'Assemblea, la quale può, a maggioranza ordinaria, decidere in via definitiva, sia licenziando il testo nella versione inizialmente adottata, sia accettando in tutto o in parte gli emendamenti proposti dal Consiglio Nazionale, sia, infine, lasciando decadere il disegno di legge. E' da osservare che nel procedimento legislativo ex articolo 75 Cost., come pure per i progetti di legge di tributarie e di bilancio e finanza pubblica, le decisioni del Consiglio Nazionale sono assunte a maggioranza assoluta dei voti individuali espressi e non delle province, con voto decisivo, in caso di parità, del presidente.

Viceversa, nel caso di procedimento legislativo riguardante materie attinenti competenze proprie anche delle province, così come per la revisione costituzionale, si procede secondo l'articolo 65 Cost., che prevede il voto del Consiglio Nazionale sia espresso per province, dato che sono le delegazioni provinciali in quanto tali che si pronunciano: si contano di conseguenza solo 9 voti. Nelle materie che riguardano le province, l'*iter* del disegno di legge può iniziare indifferentemente all'Assemblea Nazionale o al Consiglio Nazionale. Il testo adottato dalla prima camera viene trasmesso all'altra assemblea. Possono a questo punto verificarsi tre casi: se il testo trasmesso viene adottato senza modificazioni, si procede alla sua promulgazione da parte del Presidente della Repubblica; se viene respinto, si costituisce una Commissione di mediazione<sup>139</sup>; se viene emendato, esso è rinviato alla camera di origine per una nuova lettura e,

<sup>138</sup> Sul procedimento legislativo si veda: [http://www.parliament.gov.za/live/content.php?Item\\_ID=95](http://www.parliament.gov.za/live/content.php?Item_ID=95)

<sup>139</sup> Organismo previsto dall'articolo 78 della Costituzione, composto da 9 deputati eletti in modo da rappresentare in proporzione i gruppi parlamentari, e da 9 consiglieri, ognuno in rappresentanza di una provincia.



ove tutti gli emendamenti apportati vengano accolti, il disegno di legge è inviato al Presidente per la promulgazione, altrimenti (anche in questo caso) viene istituita una Commissione di mediazione.

La predetta Commissione può non giungere ad alcun compromesso, ed in tale ipotesi, scaduti 30 giorni dal deferimento del testo, il progetto di legge decade; oppure può sostenere il testo adottato da una camera e, nel caso in cui anche l'altra convenga, il disegno di legge è approvato, altrimenti decade; oppure ancora può proporre una versione diversa da quelle votate dalle camere e proporla al Parlamento senza possibilità di emendamenti. In questo caso, o entrambe le camere accettano il testo proposto dalla Commissione, che diventa così legge, oppure il disegno di legge decade. Comunque, anche in relazione ai disegni di legge *ex* articolo 76, l'Assemblea Nazionale dispone del potere di superare qualsiasi obiezione della Camera alta approvando, con la maggioranza dei due terzi dei componenti, il testo inizialmente adottato o proposto dalla Commissione di mediazione, a condizione però che il disegno di legge abbia iniziato il suo *iter* nella Camera bassa.

La procedura di revisione costituzionale prevede maggioranze qualificate, diverse a seconda dell'oggetto della modifica: se si tratta di una modifica della parte I (Principi fondamentali), è necessario il voto favorevole di almeno 6 province (nel Consiglio Nazionale) e del 75% dei deputati. Se si tratta di una revisione della parte II (Diritti fondamentali), deve essere approvata sempre da almeno 6 province al Consiglio e da almeno 2/3 dei deputati. Ogni altra modifica costituzionale richiede il voto favorevole dei 2/3 dei membri dell'Assemblea Nazionale e, soltanto se verte su materie riguardanti competenze provinciali ovvero il Consiglio Nazionale ovvero solo alcune province, da almeno 6 province. Nel caso in cui la revisione costituzionale interessi una o più province in particolare, è richiesto altresì il consenso della rispettiva assemblea legislativa. Va rilevato che per la revisione costituzionale non è contemplata una procedura di mediazione tra i due rami del Parlamento. Pertanto, nei casi in cui è richiesto il voto del Consiglio Nazionale, quest'ultimo dispone di un potere di veto insuperabile.

Prima della promulgazione, il Presidente della Repubblica, nell'esercizio della sua funzione di garanzia costituzionale, può rinviare la legge alle Camere per una nuova deliberazione: il Consiglio Nazionale ne è investito se la legge riguarda una modifica della Costituzione o una materia che interessa le province.

#### **8.4.2. Funzioni e poteri nell'attività di indirizzo e di controllo**

Il controllo sull'Esecutivo, affidato ad entrambi i rami del Parlamento, si esplica nella facoltà di richiedere la presenza davanti al Consiglio Nazionale, in aula o in commissione, di un membro del Governo o di un funzionario dell'Esecutivo nazionale o locale (articolo [66](#) Cost.), per rispondere a domande e fornire elementi di conoscenza sull'attività politico-amministrativa.

La Costituzione affida inoltre alla Camera alta e alle sue commissioni (articolo [69](#)) la facoltà di convocare qualsiasi persona per testimoniare sotto giuramento e di richiedere la trasmissione di ogni documento utile, anche con i poteri dell'autorità giudiziaria. Il Consiglio Nazionale può inoltre ricevere petizioni, dichiarazioni o osservazioni da singoli cittadini o da istituzioni.

Un peculiare esercizio di controllo parlamentare è quello relativo allo stato di difesa nazionale, la cui dichiarazione da parte del Presidente della Repubblica deve essere approvata, entro sette giorni, da entrambe le Camere (articoli [200](#) e seg. Cost.). Anche i trattati e gli accordi internazionali debbono avere l'approvazione sia dell'Assemblea che del Consiglio: è questo uno dei casi in cui la Camera alta dispone di un potere di veto assoluto.

In quanto camera di rappresentanza territoriale, il *National Council of Provinces* ha un potere di supervisione su taluni atti del Governo che incidono sulle province e sulle municipalità. In primo luogo, l'intervento sostitutivo dell'Esecutivo in caso di inerzia delle amministrazioni provinciali deve essere necessariamente sottoposto al Consiglio Nazionale nei 14 giorni successivi alla sua emanazione e ratificato dal Consiglio entro 30 giorni; la stessa procedura si applica nel caso in cui un esecutivo provinciale supplisce a mancanze di una municipalità.<sup>140</sup> Inoltre, alcuni conflitti di competenza insorgenti tra legislazione nazionale e legislazione provinciale possono essere decisi dal tribunale adito solo dopo aver chiesto il parere del Consiglio Nazionale, che si pronuncia entro 30 giorni. (articolo [146](#) Cost.).

## 8.5. Proposte di riforma

Nei primi anni di vigenza della Costituzione del 1996 l'attività e il ruolo del Consiglio Nazionale delle Province sono stati oggetto di numerose critiche che mettevano in dubbio la capacità dell'organo di adempiere al compito assegnatogli, quello di assicurare un'efficace rappresentanza degli interessi provinciali nel Parlamento.<sup>141</sup> Per quanto riguarda la funzione legislativa, il contributo della Camera alta all'elaborazione delle leggi è sembrato trascurabile e spesso ripetitivo di apporti già espressi in altre sedi istituzionali, quale in particolare la conferenza intergovernativa Stato-Province. Il numero dei delegati permanenti è stato giudicato insufficiente ad assicurare un effettivo scrutinio di tutti i progetti di legge di interesse, anche perché i delegati speciali, spesso membri dei governi provinciali, hanno poco tempo da dedicare al mandato parlamentare; sono altresì state indicate insufficienze organizzative, sia a livello

---

<sup>140</sup> Viceversa, il blocco dei trasferimenti finanziari alle province responsabili di gravi violazioni della disciplina finanziaria deve ricevere l'assenso di entrambi i rami del Parlamento e l'eventuale veto del Consiglio è superabile dalla Camera bassa con la maggioranza dei due terzi.

<sup>141</sup> Si veda lo "*Intergovernmental Audit Report: Towards a culture of cooperative government*"(1999), commissionato dal Parlamento sudafricano e citato in Pierre De Vos, "*The role of the National Council of Provinces in the governance of South Africa*", in J. Luther, P. Passaglia e R. Tarchi (a c. d.), *A World of Second Chambers*, Giuffrè, 2006, p. 660.

del Consiglio che delle assemblee provinciali<sup>142</sup>. Anche nell'esercizio della funzione di controllo sull'Esecutivo, il Consiglio Nazionale è parso svolgere un ruolo secondario, mentre più efficace è risultata l'azione di supervisione di alcuni atti di governo direttamente incidenti sulle province e gli enti locali.

Tali critiche peraltro non si sono tradotte in progetti di riforma della Camera alta, anche perché è diffusa, almeno nella dottrina, la consapevolezza che due elementi di sistema hanno finora fortemente ostacolato la possibilità del Consiglio Nazionale di affermarsi come camera di espressione dell'interesse delle province: da un lato, la debolezza di alcune province e delle loro assemblee legislative<sup>143</sup>; dall'altro, un sistema politico caratterizzato dalla presenza di un partito ampiamente maggioritario in tutto il Paese e da una forte disciplina di partito.<sup>144</sup>

---

<sup>142</sup> Le quali, come si è visto, devono, in particolare, nominare i delegati speciali assegnando loro specifici mandati sui disegni di legge all'esame del Consiglio Nazionale.

<sup>143</sup> E' infatti aperto il dibattito sull'opportunità di procedere ad una riduzione delle province: cfr. Thabo Rapoo, Tshepo Moloji, [\*A future in dispute: Political perspectives on South Africa's provincial system\*](#), September 2008.

<sup>144</sup> Si veda Pierre De Vos, *cit.*, pp. 659-664.





# Ultimi dossier del Servizio Studi

## XVII LEGISLATURA

<a href="#"><u>106</u></a>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1299 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145, recante interventi urgenti di avvio del piano «Destinazione Italia», per il contenimento delle tariffe elettriche e del gas, per la riduzione dei premi RC-auto, per l'internazionalizzazione, lo sviluppo e la digitalizzazione delle imprese, nonché misure per la realizzazione di opere pubbliche ed EXPO 2015" - Ed. provvisoria
<a href="#"><u>107</u></a>	Testo a fronte	Dossier del Servizio Studi sugli AA.SS. nn. 635, 717, 789, 820, 906 e 1204 Delega al Governo per separazione tra banche commerciali e d'investimento
<a href="#"><u>108</u></a>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1214-B "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2013, n. 150, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative". Le modifiche apportate dalla Camera dei deputati - Ed. provvisoria
<a href="#"><u>109</u></a>	Testo a fronte	I Senati nelle Costituzioni di Belgio, Francia, Germania e Spagna
<a href="#"><u>110</u></a>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1322 "Disposizioni varie in materia di funzionalità di regioni ed enti locali, di lavoro, di trasporto pubblico locale, di interventi in favore di popolazioni colpite da calamità naturali, di modalità di composizione di seggi elettorali, di impignorabilità delle somme dovute alle aziende sanitarie e di trasferimento di beni confiscati al patrimonio degli enti territoriali" - Ed. provvisoria
<a href="#"><u>111</u></a>	Dossier	Decretazione d'urgenza e conversione: la recente giurisprudenza costituzionale
<a href="#"><u>112</u></a>	Dossier	Sistema elettorale per l'elezione del Parlamento: 1993-2014
<a href="#"><u>113</u></a>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1324 "Deleghe al Governo in materia di sperimentazione clinica dei medicinali, di enti vigilati dal Ministero della salute, di sicurezza degli alimenti, di sicurezza veterinaria, nonché disposizioni di riordino delle professioni sanitarie, di tutela della salute umana e di benessere animale"
<a href="#"><u>114</u></a>	Dossier	Rappresentanza di genere e cariche elettive
<a href="#"><u>115</u></a>	Testo a fronte	Dossier del Servizio Studi sugli AA.SS. nn. 331, 635, 717, 789, 820, 906, 1085, 1204 e 1228 "Delega al Governo per separazione tra banche commerciali e di investimento"
<a href="#"><u>116</u></a>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sugli AA.SS. nn. 1326, 211, 558 e 1309 "Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo Sviluppo"
<a href="#"><u>117</u></a>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1345 "Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente"

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico PDF su Internet, all'indirizzo [www.senato.it](http://www.senato.it), seguendo il percorso: "Leggi e documenti - dossier di documentazione - Servizio Studi - Dossier".