



CAMMINO DIRITTO

Rivista di informazione giuridica
<https://rivista.camminodiritto.it>



BICAMERALISMO: UN'ANALISI COMPARATA

Spesso la comparazione risulta essere lo strumento più adatto per cogliere i punti di forza e le criticità di ogni forma di governo. In questa analisi estremamente sintetica si tenterà di cogliere l'effettiva ragion d'essere propria dei contemporanei sistemi bicamerali.

di **Beniamino Piciullo**

IUS/08 - DIRITTO COSTITUZIONALE

Estratto dal n. 10/2016 - ISSN 2532-9871

Direttore responsabile

Raffaele Giaquinto

Publicato, Martedì 11 Ottobre 2016

SOMMARIO: 1. Monocameralismo e bicameralismo; 2. Bicameralismo “di tradizione”: il Regno Unito; 3. Bicameralismo federale: Germania e Stati Uniti; 3.1. Il Parlamento federale tedesco; 3.2. Il Congresso degli Stati Uniti; 4. Il caso del bicameralismo “europeo”; 5. Bicameralismo in Francia; 6. Il Senato della Repubblica e delle Autonomie.

1. Monocameralismo e bicameralismo

La riforma della Costituzione¹ (d’ora in poi, Riforma), su cui presto saremo chiamati ad esprimerci, tra le molteplici “innovazioni” si propone di modificare radicalmente la struttura del nostro Parlamento. Il modello attualmente adottato dalla nostra Carta è un bicameralismo eguale, paritario e indifferenziato². La struttura dei Parlamenti moderni può essere infatti “bicamerale” (come in Italia, Francia, Germania, Regno Unito, Spagna e Stati Uniti d’America) o “monocamerale” (come in Portogallo, Svezia e Danimarca³). In particolare il sistema a camera unica (monocameralismo) – di cui stavolta non ci occuperemo – si collega all’esigenza di rafforzare il Parlamento in quelle realtà che vedono nell’Assemblea l’organo in cui si esprime la sovranità popolare (l’antecedente storico è offerto dall’Assemblea monocamerale della convenzione francese degli anni 1792-1793)⁴.

Il Parlamento bicamerale si compone di due Camere: la camera bassa, eletta a suffragio universale diretto, organo di rappresentanza generale; e la camera alta, solitamente rappresentativa degli Stati federati⁵, delle autonomie territoriali⁶, del popolo su «base regionale» (come in Italia) o delle prerogative regie (come nel Regno Unito, ovvero nell’Italia dello Statuto albertino).

Nei diversi sistemi bicamerali, oltre che alla diversa composizione, le due Camere si differenziano per quanto attiene alle loro funzioni. In questo senso è possibile distinguere il modello bicamerale paritario (o perfetto) da quello differenziato (o imperfetto). In astratto la diversità si coglie con l’affermazione secondo cui il bicameralismo è perfetto qualora entrambe le Camere siano adibite ad identiche funzioni. Una constatazione di tal genere, tuttavia, avrebbe scarsa rilevanza sotto il profilo classificatorio dato che probabilmente l’unico bicameralismo perfetto risulterebbe essere proprio quello italiano – che fa eccezione – dal momento che solo in quest’ambito sia la prima (la Camera dei Deputati) che la seconda Camera (il Senato della Repubblica) svolgono esattamente le medesime funzioni. Sembra quindi opportuno modificare l’assetto definitivo. Potrebbe essere un buon risultato classificare i differenti modelli bicamerali sulla base della partecipazione delle Camere all’esercizio della funzione legislativa.

Ecco così che potrà dirsi perfetto quell’assetto bicamerale in cui una qualunque legge, per

diventare tale, necessità della previa approvazione (nel medesimo testo) da parte di entrambi i rami del Parlamento. Una simile definizione farebbe rientrare nell'alveo dei "bicameralismi perfetti quanto all'esercizio della funzione legislativa", oltre che l'Italia⁷, tra quelli già citati, anche gli Stati Uniti d'America, la Francia⁸, l'Unione Europea⁹ e, anche se solo formalmente, il Regno Unito. Germania e Spagna rappresenterebbero invece chiari esempi di bicameralismo differenziato.

2. Bicameralismo "di tradizione": il Regno Unito

Il Regno Unito, la culla del costituzionalismo moderno, non può che fornirci terreno fertile al fine di far germogliare la nostra veloce analisi comparata sulle forme di bicameralismo ad oggi più consistenti in Europa (e nel mondo). In effetti il "Parlamento" dell'allora Regno d'Inghilterra (poi della Gran Bretagna¹⁰ ed infine del Regno Unito¹¹) si mostrava essere bicamerale già a partire dal XIV secolo quando i Commons si tirarono fuori dal c.d. Magnum Concilium dando così luogo a due rami autonomi che presero in seguito i rispettivi nomi di House of Commons e House of Lords¹².

Il Parlamento del Regno Unito è composto quindi dalle due Camere (House of Commons e House of Lords) e dal Sovrano e – sul piano formale – è necessario il consenso di tutti e tre i soggetti (Camere e Sovrano) per l'entrata in vigore di una legge¹³. Sebbene ciò ci faccia riflettere sull'esistenza di un "bicameralismo perfetto" (nel senso inteso in premessa), non bisogna trascurare il fatto che nella sostanza, confermata dalla prassi consolidata, il bicameralismo in parola è "imperfetto" dato che l'organo effettivamente decisionale e determinante, unico detentore del rapporto di fiducia con il Governo, è la Camera dei Comuni¹⁴.

In effetti i poteri della House of Lords – non essendo questa una Camera rappresentativa – sono limitati. Essa può frenare o ritardare l'entrata in vigore di una legge, ma il fair play istituzionale, radicato nella fitta tradizione inglese, rende difficile che la Camera alta possa opporsi agli indirizzi della Camera bassa. Insomma, il bicameralismo nel Regno Unito non è riconducibile oramai a nessuna particolare esigenza determinante (che – come si vedrà – caratterizza invece la maggior parte dei bicameralismi), se non alla volontà di procedere per "piccoli passi" e mantenere formalmente intatto il sistema tradizionale ormai radicato nella prassi costituzionale britannica¹⁵.

3. Bicameralismo federale: Germania e Stati Uniti

Sia la Germania che gli Stati Uniti d'America sono Stati federali. La fondamentale differenza che sussiste tra uno Stato federale ed uno Stato unitario decentrato (come l'Italia, la Spagna e – dopo la riforma del 2003, per certi versi – la Francia¹⁶) sta nel

rapporto tra il livello di governo “centrale” (proprio dello Stato federale, ovvero dello Stato unitario) e quello “locale” (proprio degli Stati federati, ovvero di specifici enti territoriali che chiameremo per semplicità “Autonomie locali”).

Ebbene, dato che lo Stato federale vien fuori dall’unione di più Stati sovrani che affidano parte del loro potere al livello “centrale” (o meglio, federale), gli Stati c.d. federati¹⁷ trattengono a sé tutte le prerogative che non cedono alla Federazione. Al contrario, nello Stato unitario decentrato è il riconoscimento in Costituzione del ruolo politico delle Autonomie locali¹⁸ (in particolare, Regioni in Italia e Comunidades autonomas in Spagna) a consentire il trasferimento di porzione della funzione legislativa ed esecutiva alle stesse¹⁹.

È importante poi sottolineare che, mentre gli Stati federati mantengono intatta parte della loro sovranità, come l’esercizio della funzione giurisdizionale (separata e autonoma da quella esercitata a livello federale²⁰), le Autonomie locali, alle quali sono conferite la potestà legislativa – entro determinati limiti e, solitamente, su determinate materie – e quella amministrativa, non acquistano un sistema giurisdizionale autonomo, ma restano sottoposte alla giurisdizione dello Stato nella sua connotazione unitaria ed accentrata²¹.

Negli ordinamenti di tradizione federale, dunque, il ruolo della seconda Camera sembra essere principalmente consistente nel ricondurre e rispecchiare al “centro” le esigenze degli Stati membri, sentita anche l’evidente necessità di “controllare” l’esercizio della porzione di sovranità da loro ceduta alla Federazione. Per gli Stati unitari decentrati, invece, si dibatte dell’esigenza di facilitare il raccordo e la cooperazione tra “centro” e “periferie” con l’istituzione di una “Camera delle Autonomie” (esempi sono l’attuale Senato spagnolo e l’ancora “non in vigore” Senato delle Autonomie italiano contenuto nella Riforma).

3.1. Il Parlamento federale tedesco

In Germania gli Stati membri, i Länder, sono rappresentati nella seconda Camera del Parlamento federale, il Bundesrat. In effetti la Repubblica federale tedesca adotta un modello di Parlamento bicamerale imperfetto, sbilanciato probabilmente – per quanto attiene all’esercizio della funzione legislativa – in favore del ramo rappresentativo del popolo tedesco, il Bundestag.

Il Bundesrat è composto da membri dei Governi dei Länder, che li nominano e revocano²². I singoli Land hanno a disposizione dai 3 (i meno popolosi) ai 6 voti (i più popolosi) ed ogni Stato federato può inviare al Bundesrat tanti membri quanti sono i suoi voti²³. I voti tuttavia possono essere dati soltanto “unitariamente”, infatti nel corso delle

votazioni sono espressi da un solo delegato per ogni Land e sempre per alzata di mano²⁴.

Quanto all'esercizio della funzione legislativa è possibile distinguere le leggi c.d. bicamerali (Zustimmungsgesetze) dalle leggi a prevalenza di Bundestag (Einspruchsgesetze). Le prime necessitano del consenso della seconda Camera, quanto alle seconde, invece, l'eventuale dissenso del Bundesrat può essere superato dalla Camera bassa²⁵. Tutte le leggi, dopo essere state licenziate dal Bundestag, vengono trasmesse al Bundesrat che: in caso di leggi bicamerali, può dare il proprio assenso, rifiutarlo ovvero chiedere la convocazione della Vermittlungsausschuss (Commissione di conciliazione); in caso di leggi a prevalenza di Bundestag, invece, qualora la Camera alta non ne condivida il testo, questa deve necessariamente esperire la procedura di conciliazione.

In presenza di una legge non bicamerale il Bundesrat può, dopo che sia terminata la procedura di conciliazione, sollevare opposizione contro una proposta legislativa deliberata dal Bundestag. Se l'opposizione è deliberata con la maggioranza dei voti del Bundesrat, essa può essere respinta da una deliberazione della maggioranza dei membri del Bundestag. Nel caso che il Bundesrat abbia deliberato l'opposizione con una maggioranza di almeno due terzi dei suoi voti, il Bundestag può respingerla con la maggioranza di almeno due terzi dei votanti, non inferiore comunque alla maggioranza dei membri del Bundestag stesso (art. 77, commi 3 e 4, Grundgesetz).

Il sistema bicamerale tedesco si caratterizza dunque anzitutto per la forte razionalizzazione delle crisi deliberative, ovverosia di quelle situazioni in cui le due Camere non sono concordi su di uno stesso testo di legge da approvare. In secondo luogo le leggi che necessitano dell'approvazione del Bundesrat sono indicate espressamente in taluni articoli della stessa Legge fondamentale tedesca: in particolare riguardano gli interessi dei Länder, soprattutto in materia finanziaria e amministrativa.

3.2. Il Congresso degli Stati Uniti

«Tutti i poteri legislativi conferiti col presente atto sono delegati ad un Congresso degli Stati Uniti, composto da un Senato e da una Camera dei Rappresentanti»²⁶, sono queste le parole con cui esordisce l'articolo primo della Costituzione federale degli Stati Uniti. È evidente la similitudine con l'art. 70 della nostra Costituzione: «La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere.». In effetti il bicameralismo americano può dirsi perfetto (quanto all'esercizio della funzione legislativa), sebbene in realtà Camera e Senato differiscano per talune peculiari funzioni. Il Senato in particolare è titolare di due compiti che non spettano alla Camera: ha il potere di autorizzare la ratifica dei trattati e deve approvare le nomine di alcuni funzionari amministrativi e giudiziari di rango più elevato fatte dal Presidente federale²⁷. In compenso le leggi finanziarie si discutono

prima alla Camera, per poi passare al Senato²⁸. Nel procedimento di messa in stato d'accusa (c.d. impeachment), inoltre, il Senato ha il potere esclusivo di giudicare, mentre alla Camera dei Rappresentanti spetta la formulazione dell'accusa²⁹.

Il bicameralismo esplica negli Stati Uniti una funzione singolare: permette l'equilibrio fra la rappresentanza degli Stati, ciascuno dei quali ha due Senatori (indipendentemente dalla popolazione); e la rappresentanza dell'elettorato, secondo il sistema proporzionale vigente per la Camera dei rappresentanti³⁰. Il bicameralismo americano si discosta poi da altri generi di bicameralismo per il fatto che negli Stati Uniti il Senato ha più importanza e prestigio³¹.

4. Il caso del bicameralismo "europeo"

L'Unione Europea non è uno Stato federale, né una organizzazione internazionale ordinaria. Secondo una nota espressione di Giuliano Amato l'Unione Europea è un ermafrodito: né maschio (trattato), né femmina (Costituzione). Perché parlarne allora? Ebbene, è interessante fissare, anche se in poche righe, il peculiare caso del bicameralismo adottato dell'Unione.

Tradizionalmente l'organo legislativo dell'Unione (delle allora Comunità europee) è stato il Consiglio dei Ministri (composto da un rappresentante di ciascuno Stato membro a livello ministeriale), affiancato dall'Assemblea comune (poi Assemblea parlamentare europea ed oggi Parlamento europeo). Il ruolo dell'Assemblea – per lungo tempo composta da membri dei Parlamenti nazionali, da questi designati³² – data la sua indiretta rappresentatività dei popoli europei, risultava alquanto marginale. In principio infatti l'Assemblea partecipava alla funzione legislativa fornendo pareri obbligatori (ma non vincolanti) su determinate materie.

Nel 1976 un Atto del Consiglio Europeo dispose l'elezione diretta dei membri del Parlamento³³. Da quegli anni in poi il ruolo del Parlamento all'interno dell'Unione non fu più lo stesso. Oggi l'art. 14 del TUE (Trattato sull'Unione Europea) afferma che «il Parlamento europeo esercita, congiuntamente al Consiglio, la funzione legislativa e la funzione di bilancio [...]» e in forma del tutto speculare dispone l'art. 16³⁴. Ora, sebbene gli stessi artt. 14 e 16 del TUE siano in grado di delineare, oltre che le analogie, anche le differenze funzionali tra i due organi citati³⁵, è indubbio che, per quanto attiene alla procedura legislativa ordinaria, Consiglio e Parlamento europeo si comportino come i due rami propri di un Parlamento bicamerale perfetto in sede di approvazione di una proposta di atto legislativo³⁶. Ne è prova l'affermazione secondo cui «in mancanza dell'approvazione di una delle due istituzioni, l'atto si considera non adottato»³⁷.

A fronte delle premesse osservazioni non è però possibile prendere pienamente in considerazione, in questa analisi comparata, il sistema proprio dell'Unione Europea. In effetti l'Unione non è (ancora) in grado di fornire un parametro omogeneo, essendo essa stessa molto più di un'organizzazione internazionale, ma molto meno di uno Stato federale.

5. Bicameralismo in Francia

Non è semplice comprendere le ragioni del bicameralismo francese. In effetti la Francia poteva considerarsi pacificamente fino a qualche anno fa uno Stato unitario accentrato. Come tuttavia è stato già in precedenza accennato, la riforma costituzionale del 2003 ha riconosciuto le regioni come Collettività territoriali, affermato il principio di sussidiarietà e attribuito alle stesse potestà regolamentare³⁸; però la mancanza di autonomia legislativa in capo alle stesse regioni e l'assenza di una vera e propria autonomia finanziaria delle Collettività territoriali, fanno sì che il processo di decentramento in Francia non possa dirsi completamente compiuto³⁹.

In questo senso il sistema bicamerale francese, ove il Senato dovrebbe assicurare la rappresentanza delle Collettività territoriali⁴⁰, sembra rilevarsi un "antimodello"⁴¹ dato che le stesse Collettività territoriali non hanno margini di autonomia equiparabili a quelli di cui godono le Regioni italiane o le Comunità autonome della Spagna. È inoltre utile rilevare che, nei fatti, neanche la citata riforma del 2003 è riuscita a trasformare il Senato francese in una Camera territoriale, questo infatti sembra ricoprire un ruolo essenzialmente politico, con funzioni di riequilibrio dell'altra Camera e di controllo sull'Esecutivo⁴².

Premesso ciò, il Parlamento francese è composto da due Camere: l'Assemblea nazionale (Camera bassa), eletta a suffragio universale diretto, e il Senato (Camera alta), eletto a suffragio universale indiretto da un collegio di grandi elettori composto da deputati e rappresentanti delle collettività territoriali sulla base di circoscrizioni elettorali dipartimentali. La principale funzione che svolge il Parlamento è tutt'ora quella legislativa ed una legge, per entrare in vigore, necessita dell'approvazione, nel medesimo testo, da parte di entrambe le Camere. Una simile previsione farebbe a questo punto pensare all'esistenza di una forma di bicameralismo perfetto (almeno quanto all'esercizio della funzione legislativa), ma non è esattamente così. Ebbene, il Parlamento francese sembra ricondursi a quella moderna tendenza alla razionalizzazione delle procedure parlamentari, che, sbilanciandosi spesso a favore dell'Esecutivo⁴³, sembrerebbe far emergere con forza la sola Assemblea nazionale – unica titolare del rapporto di fiducia col Governo – mantenendo a margine il ruolo del Senato "delle autonomie". Ciò che osta maggiormente a considerare quello francese un bicameralismo perfetto – come affermato in precedenza –

è infatti la possibilità di richiedere all'Assemblea nazionale di decidere in via definitiva, bypassando dunque il voto del Senato⁴⁴.

6. Il Senato della Repubblica e delle Autonomie

Il sistema bicamerale vigente in Italia, sebbene – come si è visto – rappresenti un'eccezione, risulta essere il più semplice tra quelli citati in precedenza. Il Parlamento si compone di due Camere: la Camera dei Deputati, «eletta a suffragio universale e diretto» (art. 56 Cost.), e il Senato della Repubblica, «eletto a base regionale» (art. 57 Cost.) e pur sempre a suffragio universale diretto. Quanto alle funzioni, le Camere fanno esattamente le stesse cose ed hanno le medesime prerogative: da qui la tendenza a parlare di bicameralismo più che perfetto. Più nello specifico, l'art. 70 della Costituzione afferma che «la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere», dunque – come per il Congresso statunitense – affinché una proposta legislativa possa diventare legge è necessario che entrambi i rami del Parlamento l'adottino nel medesimo testo.

Il bicameralismo nel modello italiano trova la sua ragion d'essere principalmente quale sistema di garanzia e di controllo dell'operato di ciascuna Camera. Altra finalità perseguita con la creazione di un parlamento bicamerale è quella di creare una Camera di riflessione o di raffreddamento⁴⁵.

Ebbene, il Senato della Repubblica che abbiamo poc'anzi descritto sembra modificare radicalmente “composizione” e “funzioni” nella previsione della citata Riforma già pubblicata, ma ancora in attesa della “conferma referendaria”. La Riforma, infatti, supera il bicameralismo perfetto con una sostanziale modifica dei rapporti intercorrenti tra i due rami del Parlamento.

Il modello che più si avvicina al bicameralismo della Riforma è forse quello vigente in Spagna. Anche la Spagna, infatti, adotta un sistema bicamerale differenziato: le Cortes Generales (ossia, il Parlamento spagnolo) sono costituite dal Congresso dei Deputati, rappresentativo dell'intero corpo elettorale, e dal Senato, definito dall'art. 69 della Costituzione spagnola “Camera di rappresentanza territoriale”⁴⁶. La funzione legislativa spetta ad entrambe le Camere, ma l'ultima parola a riguardo compete al Congresso dei Deputati. Il Senato può infatti emendare una proposta o anche porre il veto all'approvazione delle leggi, ma la Camera bassa può in ogni caso superarlo.

Già da questa veloce analisi preliminare emerge la prima divergenza. Il testo della Riforma, nel novellare l'art. 70 della Costituzione, sostituisce l'unica (ancora vigente) procedura legislativa con ben quattro procedimenti differenti⁴⁷ (probabilmente prendendo a modello dal sistema federale tedesco la distinzione concettuale tra leggi bicamerali e

leggi a prevalenza di Bundestag). Altra rilevante differenza col sistema spagnolo è nella composizione del nuovo Senato, che sembra ricordare vagamente quello francese. In effetti il “riformando” Senato si comporrà di cento membri: «novantacinque rappresentativi delle istituzioni territoriali e [...] cinque [...] che possono essere nominati dal Presidente della Repubblica» (“nuovo” art. 57, comma 1). I novantacinque senatori saranno eletti dai Consigli Regionali tra gli stessi consiglieri regionali e i Sindaci della Regione. In Spagna – di contro – i Senatori sono per 4/5 eletti direttamente dal popolo e solo per 1/5 dalle Assemblee legislative delle Comunità autonome⁴⁸.

Insomma, sembrerebbe che la Riforma, invece che far uscire l’Italia dall’eccezione del “bicameralismo più che perfetto”, la costringa ad una nuova eccezione: un bicameralismo differenziato, installato su di un sistema decentrato, che prende simpatia dal modello francese – per quanto attiene alla composizione della Camera alta – e da quelli propri di Spagna e Germania – quanto ai rapporti tra i due rami del “nuovo” Parlamento.

Note: 1 Disegno di legge di riforma costituzionale approvato dalla Camera dei Deputati il 12 aprile 2016 e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 88 del 15 aprile 2016. 2 P. Caretti, U. De Siervo, Istituzioni di diritto pubblico, G. Giappichelli Editore, Torino, 2010, p. 148. 3 In luogo dei citati Stati si precisa che, sebbene le loro Costituzioni non accolgano l’idea dell’onnipotenza parlamentare tipica del monocameralismo, il sistema adottato è comunque quello a camera unica. 4 R. Bin, G. Pitruzzella, Diritto Costituzionale, G. Giappichelli Editore, Torino, 2014, p. 226. 5 Negli ordinamenti federali come la Germania e gli Stati Uniti. 6 Come in Francia, Spagna, ovvero nell’Italia della Riforma. 7 Che per le sue peculiarità potrebbe dirsi essere un bicameralismo più che perfetto. 8 Sebbene la Costituzione del 1958, sbilanciata a favore dell’Esecutivo, prescriva all’art. 45 quanto segue: «Se la commissione mista non raggiunge l’accordo su un testo comune o se il testo non è adottato alle condizioni previste dal comma precedente, il Governo può, dopo una nuova lettura da parte della Assemblea nazionale e del Senato, richiedere all’Assemblea nazionale di decidere in via definitiva.» 9 Per quanto attiene alla procedura legislativa ordinaria di cui all’art. 294 del Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea (TFUE). 10 Il Regno di Gran Bretagna nacque dall’unificazione della Corona inglese e quella scozzese nel 1707. 11 Il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord è sorto nel 1922 dopo la soluzione della questione irlandese, attuata con la divisione tra Ulster ed Eire. 12 G. E. Vigevani, Il Regno Unito, in AA.VV., Costituzioni Comparate, G. Giappichelli Editore, Torino, 2013, pp. 22-23. 13 Ivi, p. 37. 14 Ibidem. 15 Ivi, p. 38. 16 P. Bilancia, Stato unitario accentrato, decentrato, federale: dalle diverse origini storiche alla confluenza dei modelli, in Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, n. 9, Madrid, 2005, p. 41. 17 Gli Stati federati sono gli Stati membri della Federazione (dello Stato federale). 18 Costituzione della Repubblica Italiana, art. 5: «La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; [...]». 19 P. Bilancia, op. cit., p. 41. 20 Negli Stati Uniti d’America, ad esempio, sono coesistenti cinquantuno sistemi

giurisdizionali: quelli dei singoli cinquanta Stati federati e quello unico federale. 21 P. Bilancia, op. cit., p. 41. 22 F. Furlan, La Repubblica Federale Tedesca, in AA.VV., op. cit., p. 164. 23 Ibidem. 24 Ibidem. 25 Ivi, p. 167. 26 Costituzione degli Stati Uniti d'America, art. I, sez. 1. 27 A. Bardusco, La Costituzione degli Stati Uniti d'America, AA.VV., op. cit. p. 73. 28 Ibidem. 29 Costituzione degli Stati Uniti d'America, art. I, sez. 3. 30 A. Bardusco, op. cit., p. 73. 31 Ibidem. 32 G. Tesauro, Diritto dell'Unione Europea, CEDAM, Padova, 2012, p. 22. 33 Ivi, p. 23. 34 Trattato sull'Unione Europea, art. 16: «Il Consiglio esercita, congiuntamente al Parlamento europeo, la funzione legislativa e la funzione di bilancio. [...]». 35 Ivi, art. 14: «Il Parlamento europeo [...]. Esercita funzioni di controllo politico e consultive alle condizioni stabilite dai trattati. Elegge il presidente della Commissione.»; ivi, art. 16: «Il Consiglio [...]. Esercita funzioni di definizione delle politiche e di coordinamento alle condizioni stabilite nei trattati.» 36 Non bisogna trascurare il fatto che «un atto legislativo dell'Unione può essere adottato solo su proposta della Commissione, salvo che i trattati non dispongano diversamente. [...]» (TUE, art. 17, comma 2). In effetti è la Commissione europea che avvia la procedura legislativa ordinaria. 37 G. Tesauro, op. cit., p. 65. 38 F. Ferroni, Il Senato come Camera di rappresentanza territoriale, consultato il 5.X.2016, disponibile all'indirizzo: http://amsdottorato.unibo.it/5641/1/Ferroni_Francesca_tesi.pdf, p. 183. 39 Ibidem. 40 Ivi, p. 176. 41 Ivi, p. 183. 42 Ivi, p. 182. 43 C. Martinelli, La Francia, in AA.VV., op. cit., p. 211. 44 In effetti, ad un certo punto del processo legislativo, il Governo può richiedere all'Assemblea nazionale di decidere in via definitiva. Cfr. v. supra nota 8. 45 F. Ferroni, op. cit., p. 54. 46 M. Iacometti, La Spagna, AA.VV., op. cit. pp. 259-260. 47 G. Zagrebelsky, Loro diranno, noi diciamo, Editori Laterza, Roma-Bari, 2016, p. 66. 48 M. Iacometti, op. cit., p. 260.
