



Camera dei deputati

XVI LEGISLATURA

LEGISLAZIONE STRANIERA



Materiali di legislazione comparata

ASPETTI DELL'ORDINAMENTO COSTITUZIONALE
IN CANADA, ISRAELE E STATI UNITI

N. 19 – Maggio 2010



Camera dei deputati

XVI LEGISLATURA

LEGISLAZIONE STRANIERA

Materiali di legislazione comparata

ASPETTI DELL'ORDINAMENTO COSTITUZIONALE IN CANADA, ISRAELE E STATI UNITI

N. 19 - Maggio 2010

Servizio responsabile:

SERVIZIO BIBLIOTECA - Ufficio Legislazione Straniera

tel. 06 6760. 2278 –06 6760. 3242

mail: LS_segreteria@camera.it

I dossier della Camera dei deputati sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

File:MLC16019

Indice

| | |
|--|----|
| PREMESSA..... | 1 |
| LA FORMA DI GOVERNO..... | 3 |
| Nomina del Capo del Governo | 3 |
| Poteri del Capo del Governo | 8 |
| Rapporto fiduciario con le Camere | 14 |
| IL SENATO (LA “CAMERA ALTA”) | 17 |
| Composizione e durata..... | 17 |
| Funzioni..... | 19 |
| IL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO STATALE..... | 21 |
| Competenze | 21 |
| Iniziativa legislativa..... | 23 |
| Esame ed approvazione..... | 27 |

Premessa

Il presente dossier integra il precedente dossier n. 17 della serie Materiali di legislazione comparata *“Aspetti dell’ordinamento costituzionale in Austria, Francia, Germania, Regno Unito e Spagna”* (aggiornamento), aprile 2010.

Nelle tabelle contenute in questo dossier sono sinteticamente illustrati e messi a confronto alcuni aspetti degli ordinamenti costituzionali di tre paesi extra-europei: Canada, Israele e Stati Uniti.

In particolare sono stati considerati gli aspetti relativi alla forma di governo, al Senato (la “Camera alta”) ed al procedimento legislativo statale.

Per ogni argomento preso in esame vengono descritti i contenuti salienti della disciplina prevista nei diversi paesi considerati ed indicati i corrispondenti riferimenti costituzionali e legislativi necessari a ricostruire complessivamente il quadro normativo vigente sull’argomento di volta in volta trattato.

La Forma di Governo

Nomina del Capo del Governo

| CANADA | ISRAELE | STATI UNITI |
|---|---|---|
| <p>Il Primo ministro è nominato dal Governatore generale, che opera nominalmente per conto del Sovrano, sulla base dei risultati delle elezioni della Camera dei Comuni.</p> <p>La nomina ricade necessariamente sul <i>leader</i> del partito che nelle elezioni politiche consegue la maggioranza alla Camera dei Comuni.</p> <p>È possibile talvolta che le elezioni non esprimano una chiara maggioranza (è il caso del c.d. <i>hung Parliament</i>), nel qual caso si formano generalmente dei Governi monopartitici di minoranza.</p> | <p>Nello Stato di Israele vige una forma di governo parlamentare.</p> <p>Il sistema giuridico non dispone di una Costituzione scritta e le norme che disciplinano l'organizzazione dei poteri costituzionali sono contenute in Leggi fondamentali (<i>Basic Laws</i>), emanate nel corso degli anni, che sono gerarchicamente sovraordinate rispetto alle leggi ordinarie.</p> <p>Con la "Legge fondamentale: il Governo (2001)", che disciplina attualmente la nomina e i poteri del Primo Ministro e del Consiglio dei Ministri, sono state introdotte nel sistema misure che hanno condotto ad una forma razionalizzata di parlamentarismo.</p> <p>Il Primo Ministro è designato dal Presidente dello Stato di Israele.</p> <p>Per prassi costituzionale, il</p> | <p>Il Presidente degli Stati Uniti è ad un tempo Capo dello Stato e Capo del Governo.</p> <p>Il Presidente è eletto a scrutinio segreto da 535 "grandi elettori" appartenenti ai due maggiori partiti politici, i quali sono designati a loro volta dal corpo elettorale (ad esito di un procedimento che prevede la presentazione di candidature e la loro selezione da parte dei <i>caucus</i> di partito). Dura nella carica quattro anni ed è rieleggibile consecutivamente una sola volta.</p> |

| | | |
|--|---|--|
| | <p>Presidente conferisce l'incarico di formare il Governo al <i>leader</i> del partito che ha vinto le elezioni politiche e che ha ottenuto dunque il maggior numero di seggi in Parlamento (la <i>Knesset</i>).</p> <p>Il Primo Ministro deve essere un membro della <i>Knesset</i> (art. 5. b della "Legge fondamentale: il Governo (2001)").</p> <p>Il Presidente deve conferire l'incarico di formare un nuovo Governo ad un possibile Primo Ministro entro 7 giorni dalla data di pubblicazione dei risultati delle elezioni (art. 7. a)</p> <p>Prima della nomina del Primo Ministro, il Presidente svolge le consultazioni dei rappresentanti dei gruppi parlamentari presenti nella <i>Knesset</i>, per verificare l'esistenza di una possibile maggioranza parlamentare che sostenga il Governo (art. 7. a)</p> <p>Una volta ricevuto l'incarico dal Presidente, il Primo Ministro ha 28 giorni di tempo per formare un</p> | |
|--|---|--|

| | | |
|--|---|--|
| | <p>Governo, con l'aggiunta di altri 14 giorni al massimo, qualora il Presidente dello Stato ne rilevi la necessità (art. 8).</p> <p>Trascorse non più di sei settimane, il <i>Premier</i> incaricato, una volta formato il Governo, deve quindi presentarsi alla <i>Knesset</i> per informarla del programma di Governo, della lista dei ministri e per ottenerne la fiducia (art. 13. d).</p> <p>***</p> <p>Prima dell'entrata in vigore della Legge fondamentale del 2001, si sono succedute due diverse fasi istituzionali:</p> <p>la fase del sistema parlamentare classico, secondo il modello <i>Westminster</i> (1948-1996); la fase del Premierato elettivo (1996-2003).</p> <p>In base a quest'ultimo sistema istituzionale, disciplinato dalla "Legge fondamentale: il Governo (1992)", il <i>Premier</i> era direttamente eletto dai cittadini. La legge del 1992 stabiliva l'elezione contestuale, ogni quattro</p> | |
|--|---|--|

| | | |
|--|--|--|
| | <p>anni, della <i>Knesset</i> e del <i>Premier</i>. Per la scelta del <i>Premier</i> e dei rappresentanti alla <i>Knesset</i> erano previste due schede separate. Il <i>Premier</i> doveva essere eletto con un sistema a doppio turno, sul modello francese per l'elezione del Presidente della Repubblica. I deputati erano eletti con un sistema proporzionale, con la previsione di un unico collegio elettorale nazionale, con una soglia di sbarramento dell'1,5% e con liste di partito bloccate. Il Primo Ministro, entro 45 giorni, doveva poi presentarsi alla <i>Knesset</i> per ottenere la fiducia parlamentare.</p> <p>Il sistema del Premierato elettivo era stato introdotto con l'intento di rafforzare e rendere più autonomo l'esecutivo, consolidandone la legittimità con una diretta investitura popolare. La riforma aveva anche l'intento di ridurre l'estrema frammentazione partitica presente nel paese. L'esperienza ha dimostrato, tuttavia, che il Primo Ministro è rimasto debole, fortemente dipendente dalla maggioranza parlamentare e</p> | |
|--|--|--|

| | | |
|--|--|--|
| | <p>dall'insieme dei partiti che hanno composto le eterogenee coalizioni di Governo. Dopo la riforma del 1992 non si è inoltre ottenuto l'auspicato rafforzamento dei partiti maggiori, a discapito dei partiti minori, presenti nella società israeliana.</p> <p>La riforma istituzionale introdotta nel 1992 ha disciplinato le procedure delle elezioni politiche per tre consultazioni elettorali: nel 1996, nel 1999 e per le elezioni suppletive del 2001. La legge del 1992 è stata poi sostituita dalla nuova "Legge fondamentale: il Governo (2001)", che è stata applicata a partire dalle elezioni politiche del gennaio 2003.</p> | |
|--|--|--|

Poteri del Capo del Governo

| CANADA | ISRAELE | STATI UNITI |
|--|--|--|
| <p>Il Primo ministro:</p> <ul style="list-style-type: none"> • sceglie i ministri, che sono nominati e revocati dal Governatore generale su sua indicazione; • determina la politica generale del Governo, attraverso il <i>Cabinet</i>, e ne è responsabile; • è il portavoce del <i>Cabinet</i>, 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; • può chiedere al Governatore generale lo scioglimento anticipato della Camera dei Comuni; • propone al Governatore generale (o al Sovrano) un'ampia serie di nomine, tra cui lo stesso Governatore generale, i <i>Lieutenant Governors</i> delle Province, i membri | <p>Il Primo Ministro ha formalmente un ruolo di preminenza rispetto agli altri membri del Consiglio dei ministri.</p> <p>Il Primo Ministro ha il potere di nominare, e anche licenziare i ministri (art. 22. b).</p> <p>Le esigenze di mantenere unita la coalizione di Governo, hanno però reso questa facoltà di licenziamento, un potere non molto utilizzato. Licenziare un ministro può infatti comportare l'abbandono da parte del partito di sua appartenenza della compagine governativa, ponendo le premesse per una crisi di Governo.</p> <p>Il Primo Ministro ha, in generale, il potere di stabilire l'indirizzo politico del Governo e il compito di assicurarne l'esecuzione.</p> <p>Nella sostanza, in un sistema come quello israeliano, caratterizzato da</p> | <p>Il Presidente degli Stati Uniti, in qualità di Capo dell'Esecutivo, delinea l'indirizzo politico di cui è il solo responsabile dinanzi al corpo elettorale.</p> <p>È affiancato, oltre che dai più stretti collaboratori della presidenza, da una compagine governativa composta da Segretari posti a capo di "dipartimenti esecutivi", tra cui spicca il Segretario di Stato responsabile della politica estera. La nomina dei Segretari - che non possono essere parlamentari - è convalidata dal Senato con voto di conferma adottato a maggioranza semplice.</p> <p>In qualità di organo di vertice dell'amministrazione federale, il Presidente (ad eccezione di casi particolari) esercita il potere di nomina dei funzionari federali mediante provvedimenti sottoposti alla convalida del Senato.</p> <p>Il suo potere di nomina - sempre soggetto allo scrutinio della Camera Alta</p> |

| | | |
|--|--|--|
| <p>del Senato, i Presidenti dei tribunali, i membri della Corte suprema, gli ambasciatori.</p> <p>Si tenga presente che la Costituzione canadese (redatta nel 1867) non prevede né il <i>Cabinet</i>, né la figura del Primo ministro, che si sono imposti sulla scena politica ed istituzionale nel tempo in forma prevalentemente consuetudinaria. L'art. 9 del <i>Constitution Act</i> attribuisce il potere esecutivo e la sovranità alla Regina. L'art. 11 istituisce il Consiglio Privato della Regina (<i>Queen's Privy Council</i>) quale organo atto a "coadiuvare e svolgere funzioni consultive nell'amministrazione". Il <i>Cabinet</i> costituisce formalmente solo un comitato di tale Consiglio, di cui il Primo ministro ed i ministri divengono membri, nominati in tale carica dal Governatore generale.</p> | <p>un estremo multipartitismo - che risponde all' esigenza di rappresentazione di una società molto frammentata per ragioni etniche, religiose ed ideologiche - il potere del Primo Ministro dipende dai rapporti di forza esistenti tra i partiti che compongono le eterogenee coalizioni di Governo.</p> <p>Più risulta forte il partito del <i>Premier</i>, maggiore sarà la sua capacità di stabilire ed imporre il suo indirizzo politico. Viceversa, se il suo partito di appartenenza non risulta ampiamente rappresentato all'interno del Governo, il suo potere potrà essere indebolito e il suo compito sarà quello di ricercare costantemente forme di mediazione per realizzare un programma condiviso dai diversi partiti che sostengono il Governo.</p> <p>Con la riforma del 1992 è stato conferito al Primo Ministro il potere di sciogliere anticipatamente il Parlamento.</p> <p>Prerogativa, questa, che è stata mantenuta dalla "Legge fondamentale: il Governo (2001)".</p> | <p>- riguarda anche le nomine giudiziarie. I giudici nominati ed assegnati alle giurisdizioni ordinarie restano in carica a vita e non possono essere revocati. Sono altresì nominati dal Presidente gli 8 giudici e il <i>Chief Justice</i> della Corte Suprema.</p> <p>Il Presidente non è titolare di poteri di iniziativa legislativa, ma, al momento di promulgare le leggi approvate dal Congresso, può esercitare un diritto di veto (<i>pocket veto</i>).</p> <p>Il Presidente è il capo delle Forze armate.</p> |
|--|--|--|

| | | |
|--|---|--|
| | <p>Per ottenere uno scioglimento anticipato della <i>Knesset</i>, il Primo Ministro ha tuttavia necessità di ottenere l'assenso del Presidente della Repubblica (art. 29. a).</p> <p>Il Capo dello Stato esercita questo potere in modo assolutamente discrezionale: l'atto di accettazione dello scioglimento dell'assemblea parlamentare non necessita, infatti, di alcuna controfirma. In una fase di crisi politica il Presidente può dunque, in teoria, agire come ago della bilancia tra Primo Ministro e Parlamento.</p> <p>Il ruolo del Capo dello Stato dovrebbe essere, in queste circostanze, quello di accertare che non vi siano alternative ad uno scioglimento anticipato del Parlamento.</p> <p>Se risultasse impossibile individuare queste alternative, il Presidente dovrebbe quindi accordare al Primo Ministro il potere di sciogliere il Parlamento. Sembrerebbe infatti non ipotizzabile, in dottrina, che il Capo dello Stato possa, viceversa,</p> | |
|--|---|--|

| | | |
|--|--|--|
| | <p>opporsi alle elezioni anticipate, pur in assenza di alternative politiche realmente attuabili, ed incoraggiare una parlamentarizzazione della crisi.</p> <p>Il risultato sarebbe infatti, con ogni probabilità, l'approvazione da parte della <i>Knesset</i> di una mozione di sfiducia (vedi paragrafo successivo) che condurrebbe comunque ad elezioni anticipate.</p> <p>Ed imporre ad un <i>Premier</i> di affrontare un'eventuale mozione di sfiducia, sembrerebbe, in dottrina, un'interferenza non accettabile, da parte del Presidente - un'istituzione di garanzia - nel processo politico.</p> <p>Una volta ottenuto l'assenso del Presidente dello Stato, il Primo Ministro può quindi sciogliere il Parlamento.</p> <p>Il decreto di scioglimento entra in vigore 21 giorni dopo la sua pubblicazione (art. 29. a).</p> <p>Entro questo tempo, tuttavia, la maggioranza dei membri della <i>Knesset</i> può richiedere al</p> | |
|--|--|--|

| | | |
|--|--|--|
| | <p>Presidente della Repubblica di conferire l'incarico di formare un nuovo Governo ad un altro membro del Parlamento, previo il suo consenso scritto (art. 29.b).</p> <p>Il Presidente deve allora conferire l'incarico entro 2 giorni. Il Primo Ministro incaricato ha quindi 28 giorni, estendibili fino ad un massimo di altri 14 giorni, per formare un nuovo Governo ed ottenere la fiducia dell'Assemblea parlamentare. Se questo non si verifica, le elezioni anticipate della <i>Knesset</i> hanno luogo entro 90 giorni dalla proclamazione della consultazione elettorale da parte del Presidente, o dalla non approvazione della richiesta di fiducia da parte del Governo (art. 29. e).</p> <p>Una volta dichiarato, da parte del Parlamento, "lo stato di emergenza", il Governo può emanare normativa di emergenza (<i>emergency regulations</i>) per la difesa dello Stato, per la pubblica sicurezza e per assicurare il mantenimento di servizi essenziali.</p> | |
|--|--|--|

| | | |
|--|---|--|
| | <p>La regolamentazione d'emergenza, una volta emanata, deve essere sottoposta il più presto possibile alla Commissione Affari esteri e Sicurezza (art. 39. a).</p> <p>Se il Primo Ministro ritiene impossibile convocare la <i>Knesset</i>, considerata l'esistenza di un bisogno immediato di regolamenti di emergenza, può assumere il potere di adottare questa normativa o conferirne l'autorità ad un ministro (art. 39. b).</p> | |
|--|---|--|

Rapporto fiduciario con le Camere

| CANADA | ISRAELE | STATI UNITI |
|---|--|---|
| <p>Il Parlamento canadese è composto da due Camere, la Camera dei Comuni e il Senato, e dal Sovrano. La Camera dei Comuni, composta su base elettiva, è formata da un numero variabile di membri, perché i seggi sono ripartiti tra le Province sulla base della loro popolazione. Attualmente la <i>House of Commons</i> è composta da 307 membri. Essa resta in carica per un periodo massimo di 5 anni (art. 50 del <i>Constitution Act</i>), ma sono frequenti gli scioglimenti anticipati. Il rapporto fiduciario intercorre tra il Governo e la sola Camera dei Comuni, che può esprimersi su una mozione di fiducia o di sfiducia al Governo. In caso di sfiducia, per prassi il Primo ministro è costretto alle dimissioni oppure può richiedere al Governatore generale lo scioglimento della Camera dei Comuni.</p> <p>Come nel Regno Unito, anche in Canada all'inizio della legislatura e dopo la formazione del Governo, si svolge il discorso della Corona (<i>Speech</i></p> | <p>Il Governo israeliano è collettivamente responsabile davanti al Parlamento (art. 4).</p> <p>Una volta che il Presidente ha conferito il mandato ad un membro della <i>Knesset</i> per formare un nuovo Esecutivo e che questo è stato formato, il Governo - come già evidenziato in precedenza - deve presentarsi di fronte al Parlamento per comunicare il suo programma, la lista dei ministri, con le loro competenze, e per ricevere la fiducia della maggioranza parlamentare.</p> <p>Il Governo è costituito solo dopo che la <i>Knesset</i> gli ha espresso la sua fiducia (art. 13. d).</p> <p>La Legge Fondamentale del 2001 ha introdotto, inoltre, nel sistema costituzionale l'istituto della "sfiducia costruttiva".</p> | <p>Coerentemente con i principi di separazione e di bilanciamento di poteri che caratterizzano la forma di governo statunitense, nessun potere può incidere sulla permanenza in carica dell'altro.</p> <p>Ne discende che, nei suoi rapporti con il Congresso, il Presidente non è sottoposto a voto di fiducia parlamentare. Egli non ha il potere, d'altra parte, di determinare l'anticipata interruzione della legislatura.</p> <p>Nell'ipotesi di gravi violazioni compiute nell'esercizio del suo mandato, il Presidente può essere sottoposto dal Congresso a procedimenti di messa in stato di accusa (<i>impeachment</i>), e, a seguito di condanna, essere destituito. In tale ipotesi il mandato presidenziale è assunto dal Vice-presidente e portato avanti fino alla scadenza prestabilita.</p> |

from the Throne), tenuto dal Governatore generale, a cui segue di solito l'approvazione parlamentare di un indirizzo di risposta. Tale discorso, in cui si annunciano i contenuti salienti del programma legislativo del Governo, si tiene anche all'inizio di ogni sessione parlamentare.

La normativa prevede che la maggioranza dei membri della *Knesset* possa votare una mozione di sfiducia nel Governo (art. 28. a). Nello sfiduciare il Governo, la maggioranza assoluta del Parlamento deve richiedere al Presidente dello Stato di conferire un incarico per la formazione di un nuovo Governo ad un determinato membro della *Knesset*, previo il suo consenso scritto (art. 28.b).

Entro 2 giorni dal voto della mozione di sfiducia, il Presidente è tenuto ad assegnare il nuovo incarico (art. 28.c). Il Primo Ministro incaricato ha quindi 28 giorni, estendibili fino ad un massimo di 14, per formare il nuovo Esecutivo (art. 28.d).

Se, trascorso questo tempo, il Governo non è stato formato, o se esso, presentatosi alla *Knesset*, non ha ottenuto la fiducia dell'Assemblea parlamentare, sono convocate le elezioni anticipate (art. 28. e; art. 28. f).

Il Senato (La “Camera Alta”)

Composizione e durata

| CANADA | ISRAELE | STATI UNITI |
|--|---|---|
| <p>Il Senato è un’assemblea a nomina interamente governativa. I suoi 105 membri sono infatti nominati dal Governatore generale, ma sostanzialmente scelti dal Primo ministro. I seggi sono assegnati su base regionale. Ogni divisione regionale ha diritto a 24 senatori: Ontario, Quebec, le Province marittime e il Canada occidentale. I seggi di Terranova e Labrador, dei Territori del Nord-Ovest, dello Yukon e del Nunavut sono assegnati al di fuori delle quattro divisioni regionali. L’art. 29 del <i>Constitution Act</i> stabilisce che i senatori restino in carica fino al compimento dei 75 anni. I senatori sono generalmente nominati tra gli appartenenti al partito di governo. Per la nomina, è necessario possedere alcuni requisiti: essere cittadini canadesi; avere più di trent’anni; risiedere nella Provincia che si</p> | <p>Il Parlamento israeliano (<i>Knesset</i>) ha una struttura monocamerale.</p> <p>La <i>Knesset</i> è composta da 120 membri, eletti per un mandato di quattro anni.</p> <p>I deputati della <i>Knesset</i> sono eletti a suffragio universale e diretto. E’ previsto un unico collegio elettorale nazionale, con una soglia di sbarramento del 2 % e con liste di partito bloccate.</p> <p>Il Parlamento israeliano è sovrano e determina la propria scadenza attraverso una legge ordinaria che stabilisce la data delle nuove elezioni.</p> | <p>Il Senato degli Stati Uniti è la Camera Alta del Congresso federale; essa è composta da 2 membri per ciascuno Stato della Federazione.</p> <p>Il criterio paritario che assegna due senatori ad ogni Stato della Federazione, indipendentemente dalla sua base di popolazione, ha origine storica nel <i>Connecticut Compromise</i> (1787), e caratterizza il solo Senato. L’altro ramo del parlamento - la Camera dei Rappresentanti - è composto da 435 membri eletti in misura proporzionale alla popolazione dei singoli Stati.</p> <p>I 100 Senatori del Congresso sono eletti all’interno di due collegi costituiti in ciascuno Stato (prima del 1913 venivano designati dai Parlamenti statali) a suffragio universale diretto e con sistema maggioritario ad un turno.</p> <p>I Senatori durano in carica sei anni; un</p> |

| | | |
|--|--|---|
| <p>rappresenta; avere un patrimonio di almeno 4.000 dollari (art. 23 del <i>Constitution Act</i>).</p> | | <p>terzo del Senato è rinnovato ogni due anni (elezioni di <i>mid term</i>, in cui viene rinnovata per intero la Camera dei Rappresentanti).</p> <p>Il Senato è presieduto dal Vice-Presidente degli Stati Uniti; la ragione storica della presidenza dell'assemblea attribuita al Vice-Presidente degli Stati Uniti deriva dall'esigenza di non porre in posizione di preminenza esponenti di singoli Stati della Federazione. Per analogo motivo il <i>District of Columbia</i> (territorio della capitale) non ha rappresentanza parlamentare.</p> |
|--|--|---|

Funzioni

| CANADA | ISRAELE | STATI UNITI |
|---|---------|---|
| <p>Il Senato canadese costituisce un organo rappresentativo degli enti federati. L'art. 22 del <i>Constitution Act</i> definisce infatti esplicitamente i senatori come rappresentanti delle Province. Tuttavia è stato sottolineato in dottrina che tale organo non possa dirsi propriamente una Camera federale per diverse ragioni. In primo luogo si tratta di una Camera nominata secondo un procedimento che esclude completamente gli enti federati. In secondo luogo il criterio di riparto dei seggi tra le diverse Province genera una situazione di non corretta rappresentazione degli enti federati perché alcune Province si vedono assegnati più senatori di altre con popolazione maggiore. In terzo luogo il Senato non è mai riuscito a funzionare come vero luogo di rappresentanza degli interessi provinciali, che sono stati invece più tutelati in forme di relazioni intergovernative, secondo il modello dell'<i>executive federalism</i>,</p> | | <p>Il Senato degli Stati Uniti è l'organo titolare, assieme alla Camera dei Rappresentanti, della funzione legislativa.</p> <p>Il modello bicamerale, benché paritario, è in parte differenziato in ragione della specifica funzione di "parere e consenso" (<i>advice and consent</i>) attribuita al Senato dalla Costituzione.</p> <p>Il Senato, infatti, convalida a maggioranza le nomine effettuate dal Presidente degli Stati Uniti e approva, con la maggioranza dei 2/3, i trattati internazionali ratificati dal Presidente.</p> <p>A seguito della messa in stato di accusa formulata dalla Camera dei Rappresentanti nei confronti di un funzionario federale o dello stesso Presidente degli Stati Uniti, il Senato giudica sull'accusa, emettendo una decisione di innocenza o di colpevolezza; in quest'ultima eventualità deferisce il caso alla</p> |

| | | |
|--|--|--|
| <p>perfezionato con la creazione del Consiglio della Federazione (2003).</p> <p>Il Senato ha formalmente gli stessi poteri della Camera dei Comuni, con talune eccezioni.</p> <p>Sotto il profilo del rapporto fiduciario con il Governo, il Canada rientra nei Paesi a bicameralismo non paritario. Malgrado la Costituzione non formalizzi la questione, è infatti prassi costituzionale che la sola Camera che rientri nel circuito fiduciario sia quella elettiva.</p> | | <p>magistratura ordinaria, che commina la sanzione. Nell'ipotesi in cui il giudizio di accusa riguardi il Presidente o il Vice-Presidente degli Stati Uniti, il Senato è presieduto dal presidente della Corte Suprema (<i>Chief Justice</i>).</p> |
|--|--|--|

Il procedimento legislativo statale

Competenze

| CANADA | ISRAELE | STATI UNITI |
|--|--|---|
| <p>Sotto il profilo del procedimento legislativo, il Canada appartiene alla categoria dei Paesi a bicameralismo paritario. Il Senato ha infatti, per questo aspetto, gli stessi poteri della Camera dei Comuni, ad eccezione del fatto che il rigetto di un progetto di revisione costituzionale da parte della Camera alta rappresenta un veto sospensivo di soli sei mesi e che i progetti in materia tributaria e di spesa (<i>money bills</i>) possono essere originati solo nella Camera bassa.</p> <p>Per quanto attiene all'ordinamento federale, il riparto delle competenze tra lo Stato centrale e le Province risulta dalla distribuzione delle competenze legislative tra Parlamento nazionale e organi legislativi provinciali prevista dalla Costituzione.</p> <p>Le Province hanno competenze legislative esclusive in alcuni settori, tra cui imposte dirette, debito pubblico</p> | <p>La <i>Knesset</i> esercita il potere legislativo, prevedendo un'organizzazione dei lavori parlamentari che contempla due fasi: la fase dell'esame dei progetti di legge nel <i>plenum</i> dell'Assemblea e la fase dell'esame in Commissione.</p> <p>Nel Parlamento sono presenti 12 Commissioni permanenti.</p> <p>L'annuale sessione parlamentare della <i>Knesset</i> (<i>annual sitting</i>) è suddivisa in due sessioni: la sessione invernale (<i>Winter Session</i>) e la sessione estiva (<i>Summer Session</i>).</p> | <p>Fatti salvi gli aspetti differenziali relativi alla predetta funzione di <i>advice and consent</i> riservata al Senato, il Congresso degli Stati Uniti rappresenta, per quanto riguarda il procedimento legislativo, un modello di bicameralismo paritario.</p> <p>Ogni progetto di legge, infatti, deve essere approvato da ciascuna Camera nel medesimo testo; dopodiché esso è preparato nella versione finale (<i>enrolled</i>) da trasmettere al Presidente per l'approvazione che gli compete.</p> <p>Alcune peculiarità procedurali riguardano l'iter dei progetti di legge in materia fiscale e delle leggi finanziarie, di cui la Costituzione (art. I, par. 7) dispone l'inizio alla Camera dei Rappresentanti. Il Senato può apportare modifiche al progetto ovvero predisporre ed approvare un proprio progetto prima che la Camera abbia completato la sua versione: in questo caso, il testo del Senato costituisce un</p> |

| | | |
|---|--|--|
| <p>provinciale, ospedali, licenze commerciali, lavori pubblici locali, diritto di proprietà e diritto civile, amministrazione della giustizia, educazione.</p> <p>Lo Stato centrale ha comunque numerose competenze legislative esclusive, tra l'altro in materia di debito pubblico, regolazione degli scambi e del commercio, banche e moneta, servizio postale, sistema fiscale, comunicazioni ed energia, esercito, servizio militare e navale e difesa del Paese, matrimonio e divorzio, diritto e procedura penale.</p> <p>Esistono poi delle materie in cui la legislazione è concorrente tra lo Stato centrale e le Province (immigrazione, agricoltura).</p> <p>I poteri residui spettano comunque allo Stato centrale, in quanto l'art. 91 del <i>Constitution Act</i> precisa che è competenza del Parlamento "fare leggi per la pace, l'ordine e il buon governo del Canada, relativamente a tutte le materie che non rientrano negli oggetti assegnati da quest'Atto in maniera esclusiva alla legislazione delle Province".</p> <p>(artt. 91-95 del <i>Constitution Act</i>).</p> | | <p>emendamento rispetto a quello della Camera una volta che gli sia stato trasmesso. A conclusione del suo iter, la legge - in base alle regole comuni - viene definitivamente approvata con il voto conforme di entrambe le Camere.</p> <p>Tradizionalmente, se il Senato approva disposizioni che comportino impegni di bilancio - contenute in un <i>bill</i> presentato al Senato oppure in forma di emendamento ad un progetto in materia non finanziaria già approvato e trasmesso dall'altro ramo del Congresso -, la Camera dei Rappresentanti, con propria votazione, può rinviarlo al Senato a motivo della violazione delle proprie prerogative costituzionali.</p> |
|---|--|--|

Iniziativa legislativa

| CANADA | ISRAELE | STATI UNITI |
|---|--|--|
| <p>L'iniziativa legislativa spetta al Governo e ai membri del Parlamento. Tuttavia la maggior parte dei progetti di legge esaminati ed approvati è di iniziativa governativa (<i>Government Bills</i>), esercitata generalmente presso la Camera dei Comuni. Come nella tradizione britannica, il Senato si occupa in genere dei progetti di interesse locale o privato (<i>private bills</i>).</p> <p>In conformità con la medesima tradizione, la Camera dei Comuni presenta una divisione dei deputati in due grandi blocchi: "i membri del governo" (deputati che appartengono al partito che ha formato il <i>Cabinet</i>) e "i membri dell'opposizione", tra i quali figurano i componenti del cosiddetto "Governo ombra". Anche a motivo di tale rigida disciplina di partito, il Governo gode di un ampio potere all'interno della Camera: indica le priorità legislative nel discorso della Corona; dispone dell'ordine dei lavori parlamentari, anche se è riconosciuto</p> | <p>L'iniziativa legislativa può essere esercitata dal Governo, dalle Commissioni e, singolarmente, da ogni membro della <i>Knesset</i>.</p> <p>I progetti di legge del Governo (<i>Government Bills</i>) sono presentati al Presidente del Parlamento (<i>Speaker of the Knesset</i>), affinché siano posti all'esame dell'Assemblea. Questi disegni di legge, accompagnati da note esplicative (<i>explanatory notes</i>) sono pubblicati in una collana specifica della Gazzetta Ufficiale (<i>The Official Gazette: bills-Government</i>).</p> <p>I progetti di legge delle Commissioni (<i>Committee bills</i>) sono presentati, come i disegni di legge del Governo, allo <i>Speaker</i> della <i>Knesset</i>, per essere posti all'esame dell'Assemblea.</p> | <p>L'iniziativa legislativa spetta solamente ai membri dei due rami del Congresso (art. I, par. I, della Costituzione).</p> <p>Essa viene esercitata attraverso la presentazione di un testo nella forma di progetto di legge (<i>public bill</i>) oppure di risoluzione (<i>joint resolution</i>), il cui iter non presenta significative differenze sul piano procedurale e si conclude con l'approvazione di un identico testo da parte di entrambe le Camere (al secondo tipo di atto la tradizione costituzionale riserva, in particolare, le proposte di revisione costituzionale e le dichiarazioni di guerra).</p> <p>Nell'esperienza politica degli Stati Uniti, tuttavia, il testo di un progetto di legge può avere molteplici sedi di origine e di elaborazione. I membri del Congresso possono infatti rendersi disponibili alla presentazione ("<i>by request</i>") di progetti di legge predisposti da parte di gruppi di interesse, elettori del suo collegio, parlamenti dei singoli Stati,</p> |

| | | |
|---|--|--|
| <p>uno spazio significativo all'opposizione; stabilisce la durata delle sessioni; ha sostanzialmente il monopolio dell'iniziativa legislativa; può stabilire la chiusura di una discussione sui provvedimenti all'esame dell'assemblea.</p> | <p>I <i>Committee bills</i> possono riguardare solamente le seguenti materie: Leggi Fondamentali e Leggi concernenti la <i>Knesset</i>; le elezioni della <i>Knesset</i>; i membri della <i>Knesset</i>; il Controllore di Stato. Quest'ultima figura istituzionale, introdotta nell'ordinamento israeliano nel 1958, è eletta con voto segreto, a maggioranza assoluta del Parlamento, per un mandato di 5 anni. Il Controllore di Stato svolge due fondamentali compiti: la funzione di revisore dei conti dello Stato e delle società governative; la funzione di Difensore civico, con compiti assimilabili a quelli dell'<i>Ombudsman</i> scandinavo.</p> <p>I progetti di legge presentati da un membro della <i>Knesset</i> (<i>Private Member's Bill</i>) devono essere sottoposti ad una fase preliminare di esame, prima di poter essere calendarizzati (essere posti nella <i>Knesset's agenda</i>).</p> <p>Innanzitutto, i <i>Private Member's</i></p> | <p>amministrazioni federali; in tal caso non è infrequente che il soggetto o l'ente che hanno ispirato il progetto siano indicati nella sua intestazione dopo il nome del parlamentare che ne è firmatario.</p> <p>Alcuni progetti di legge presentati dai membri del Congresso possono essere ispirati dallo stesso Presidente degli Stati Uniti. Benché egli non abbia poteri di iniziativa, nel Discorso sullo Stato dell'Unione (Cost., art. II, par. 3) può formalmente raccomandare al Congresso l'adozione di determinate misure legislative; a tal fine il Presidente può anche rivolgersi direttamente con propri messaggi al Congresso o ad una Camera.</p> <p>Il sostegno politico presidenziale ad un progetto presentato non vale tuttavia a garantirne l'approvazione certa.</p> <p>Nel sistema partitico tradizionalmente bipolare degli Stati Uniti, e a seguito del rinnovo parziale delle Camere del Congresso che ha luogo durante il mandato presidenziale (c.d. elezioni di medio termine), la maggioranza parlamentare può infatti essere ottenuta non dal partito politico di provenienza del Presidente, bensì dal partito</p> |
|---|--|--|

| | | |
|--|---|--|
| | <p><i>Bills</i> sono sottoposti al vaglio di ammissibilità da parte del Presidente di Assemblea e degli altri 8 deputati che compongono il <i>Knesset Presidium</i>.</p> <p>I progetti di legge di iniziativa parlamentare che contengono espressioni di razzismo, o nei quali è rinnegata l'esistenza dello Stato d'Israele come Stato del popolo ebraico, non possono essere ammessi.</p> <p>Una volta ammessi dal <i>Knesset Presidium</i>, i progetti di legge d'iniziativa parlamentare sono quindi posti in votazione nell'Assemblea, riunita in forma plenaria.</p> <p>L'Assemblea può quindi decidere di rimuovere il progetto dalla <i>Knesset's agenda</i>, o deferirlo in Commissione per un esame preliminare, prima dell'inizio della sua prima lettura in Aula.</p> <p>Il numero dei <i>Private Member's Bills</i> presentati, a partire dalla 11° Legislatura, l'<i>Eleventh Knesset</i> (1984-1988), è considerevolmente cresciuto e molti di essi sono stati</p> | <p>antagonista (è l'ipotesi del cosiddetto "<i>divided government</i>").</p> |
|--|---|--|

| | | |
|--|---|--|
| | <p>approvati.</p> <p>Ad esempio, nella 15° Legislatura della <i>Knesset</i> (1999-2003), oltre la metà delle leggi approvate era di iniziativa parlamentare.</p> <p>I <i>Private Member's Bills</i>, ammessi all'esame parlamentare, sono pubblicati, insieme con i <i>Committee Bills</i>, in una specifica serie della Gazzetta Ufficiale (<i>The Official Gazette: bills-Knesset</i>).</p> | |
|--|---|--|

Esame ed approvazione

| CANADA | ISRAELE | STATI UNITI |
|---|--|---|
| <p>Ogni progetto di legge deve essere approvato nel medesimo testo da entrambi i rami del Parlamento.</p> <p>Il procedimento legislativo comprende diverse fasi:</p> <ul style="list-style-type: none"> • presentazione del progetto di legge; • “prima lettura”: il progetto di legge è letto una prima volta, senza dibattito, e quindi stampato; • “seconda lettura”: il progetto di legge è oggetto di un dibattito e di un voto in aula, con eventuale rinvio ad una Commissione parlamentare (<i>Committee</i>); • esame in Commissione: il progetto è esaminato articolo per articolo, quindi viene predisposta una relazione (<i>report</i>), con la quale si può raccomandare all’aula l’adozione del provvedimento, con o senza emendamenti, oppure interrompere il procedimento legislativo; • esame in aula: nel caso in cui il progetto di legge sia rinviato | <p>Il procedimento di esame ed approvazione di un progetto di legge prevede tre letture (<i>three readings</i>):</p> <ul style="list-style-type: none"> • La “prima lettura”: nell’esaminare il progetto in Assemblea, ha luogo un generale dibattito su di esso. In questa fase l’Assemblea può decidere di respingere il progetto o di assegnarlo ad una Commissione permanente competente per materia. <p>Se il progetto è rinviato in Commissione, questo organo parlamentare svolge un ampio e dettagliato esame del provvedimento. In questa fase, la Commissione può esprimere le sue eventuali riserve (<i>reservations</i>) su di esso e proporre, anche, di rimuovere il progetto dal calendario dei lavori dell’Aula.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La “seconda lettura”: l’Assemblea, in questa fase, vota le eventuali riserve formulate dalla Commissione e | <p>Il procedimento legislativo comprende diverse fasi disciplinate dai regolamenti di ciascuna Camera (con aspetti di maggiore formalizzazione per quanto concerne la Camera dei Rappresentanti).</p> <p>Una volta presentato alla Camera o al Senato, il progetto di legge è assegnato all’esame referente di una o più commissioni competenti per materia (<i>referral to committee</i>) e il <i>Chairman</i> provvede, discrezionalmente, ad inserirlo nella programmazione dei lavori della sua commissione. L’esame da parte di più commissioni può essere successivo oppure svolgersi contemporaneamente e in relazione a singole parti del provvedimento (<i>sequential</i> oppure <i>split referral</i>).</p> <p>La fase dell’esame in commissione prevede, di norma, lo svolgimento di audizioni (<i>hearings</i>) in cui sono acquisite le valutazioni delle amministrazioni governative. Essa si conclude con una sessione (detta <i>markup session</i>) in cui sono presentati e votati gli emendamenti al testo e si</p> |

| | | |
|--|---|---|
| <p>all'aula, possono essere presentati, discussi e votati degli emendamenti;</p> <ul style="list-style-type: none"> • “terza lettura”: il progetto è discusso e votato in aula; • il messaggio: dopo l'adozione da parte di una delle due Camere, il progetto è inviato all'altra Camera, che segue un procedimento analogo; • la sanzione regia (<i>Royal Assent</i>): una volta approvato, il Governatore generale o un suo rappresentante firmano il progetto, che diventa così legge; essa entra in vigore con la sanzione oppure a una data stabilita dalla legge stessa o da un <i>order</i> del Governatore. | <p>procede quindi ad un esame del progetto, articolo per articolo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La “terza lettura”: il progetto di legge è votato nel suo complesso, senza ulteriore dibattito. Sono inoltre poste in votazione, con dibattito, le riserve che sono state accettate dall'Assemblea in seconda lettura. <p>Il procedimento legislativo termina con l'approvazione definitiva di un progetto in Parlamento in terza lettura.</p> <p>Successivamente, il Presidente dello Stato di Israele firma la legge approvata dalla <i>Knesset</i>.</p> <p>La legge è quindi pubblicata nella Gazzetta Ufficiale: il <i>Reshumot</i>.</p> | <p>approva la relazione sul progetto da presentare all'Assemblea (il <i>report</i> sul testo è obbligatorio per le commissioni della Camera dei Rappresentanti, discrezionale per quelle del Senato). La commissione referente può allegare alla propria relazione un emendamento sostitutivo dell'intero testo (<i>amendment in the nature of a substitute</i>), oppure un nuovo testo che incorpori le modifiche (c.d. <i>clean bill</i>).</p> <p>Successivamente alla presentazione in Assemblea, l'inserimento del progetto nella programmazione dei lavori parlamentari delle Camere è materia di decisione politica da parte dei leader della maggioranza e della minoranza parlamentare. Una volta che tale decisione sia stata adottata (alla Camera dei Rappresentanti, a seguito di consultazioni tra lo <i>Speaker</i> e i membri più influenti; al Senato, con il consenso unanime dei senatori o previa approvazione di una mozione per proseguire l'esame del <i>bill</i>), ha inizio la discussione generale sul progetto.</p> <p>La discussione in aula è disciplinata da regole di contingentamento dei tempi (<i>regular order</i>), derogabili solo previa approvazione di uno <i>special order for consideration</i>. La conclusione del dibattito può essere determinata, alla</p> |
|--|---|---|

| | |
|--|---|
| | <p>Camera dei Rappresentanti, attraverso l'approvazione di un'apposita mozione; al Senato, le cui regole di procedura non prevedono limiti di tempo (e agevolano la prassi politica del <i>filibustering</i>), è prassi l'applicazione di accordi (<i>unanimous consent agreements</i>) di cui si presume la tacita approvazione all'unanimità ove non siano espressi voti in dissenso.</p> <p>Una volta votati gli emendamenti, il progetto è formulato nella nuova versione (<i>engrossed</i>) e predisposto per la terza lettura, che ha ad oggetto il solo titolo della legge e consiste nella sua approvazione (<i>passed</i>) a maggioranza semplice; dopodiché l'<i>engrossed bill</i> è trasmesso all'altra Camera, che deve a sua volta approvarlo.</p> <p>In caso di progetti di legge approvati in testo diverso da ciascuna camera, senza che l'una abbia accolto gli emendamenti dell'altra, l'iter prosegue con la convocazione di una commissione di conciliazione (<i>Conference Committee</i>). Essa ha il compito di predisporre un nuovo testo che possa essere condiviso da entrambi i rami del parlamento, e a tal fine può modificare o riscriverne le disposizioni limitandosi alle materie su cui vi è divergenza nei testi approvati da ciascuna Camera. La relazione finale</p> |
|--|---|

| | | |
|--|--|--|
| | | <p>della commissione (<i>Conference Report</i>) e l'allegata versione finale del progetto devono essere approvate a maggioranza da entrambe le Camere.</p> <p>L'iter del testo approvato da entrambe le Camere (a questo punto divenuto <i>Act</i>) si perfeziona con la promulgazione da parte del Presidente (<i>presidential approval</i>). La legge è validamente formata anche se il Presidente, non promulgandola, non abbia provveduto entro 10 giorni a rinviarne il testo corredato dalle sue osservazioni alla Camera da cui ha preso avvio l'iter mentre è in corso la sessione del Congresso; oppure, in caso di esercizio da parte del Presidente del potere di veto, qualora il testo della legge sia nuovamente approvato in ciascuna Camera con maggioranza dei due terzi.</p> |
|--|--|--|