

Ar2



Rocco Ermidio

# **Le seconde Camere nel diritto comparato**

Ipotesi di riforma del Senato italiano



Copyright © MMXV  
Aracne editrice int.le S.r.l.

[www.aracneeditrice.it](http://www.aracneeditrice.it)  
[info@aracneeditrice.it](mailto:info@aracneeditrice.it)

via Quarto Negroni, 15  
00040 Ariccia (RM)  
(06) 93781065

ISBN 978-88-548-8685-8

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,  
di riproduzione e di adattamento anche parziale,  
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie  
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: ottobre 2015

# Indice

- 7 *Introduzione*
- 9 *Capitolo I*  
*Il bicameralismo come fatto storico e come dottrina politica*
- 1.1. La genesi del Parlamento bicamerale, 9 – 1.2. Le ragioni della diffusione del bicameralismo inglese, 10 – 1.3. La perdurante validità del bicameralismo, 14.
- 21 *Capitolo II*  
*Il Senato della Repubblica*
- 2.1. Il Bicameralismo nei lavori dell'Assemblea Costituente, 21 – 2.2. Il compromesso necessario, 23 – 2.3. Il dibattito sul Senato, 25 – 2.4. I motivi della scelta finale, 33.
- 39 *Capitolo III*  
*Esperienze bicamerali federali a confronto*
- 3.1. Le differenti declinazioni del bicameralismo, 39 – 3.2. La Camera Alta in Germania. Il *Bundesrat*, 51 – 3.3. Le funzioni del *Bundesrat* e la riforma costituzionale del 2006, 56 – 3.4. Il ruolo del *Bundesrat* nell'ordinamento federale tedesco, 61 – 3.5. Il modello del *Bundesrat* austriaco, 66 – 3.6. Il Senato belga, 72 – 3.7. La c.d. sesta riforma dello Stato belga, 76 – 3.8. Il bicameralismo negli Stati Uniti d'America, 79 – 3.9. Il Senato Usa. Paradigma di una camera alta forte, 82.
- 87 *Capitolo IV*  
*Esperienze bicamerali non federali a confronto*
- 4.1. Il modello spagnolo e l'ispirazione regionale del *Senado*, 87 – 4.2. Il bicameralismo imperfetto in Spagna: le funzioni del Senato spagnolo e il suo ruolo subalterno rispetto al Congresso dei deputati, 91 – 4.3. Le prospettive di riforma del Senato spagnolo, 94 – 4.4. Genesi del Senato francese e cenni della forma di governo semipresidenziale, 99 – 4.5. Il

*Sènat* francese, 103 – 4.6. Il ruolo del Senato francese nel rapporto tra Parlamento e Governo, 105 – 4.7. Il bicameralismo inglese. Struttura e poteri della *House of Lords*, 110 – 4.8. La lenta erosione della Camera alta inglese ed il difficile percorso di riforma, 113 – 4.9. Ulteriori spunti di raffronto, 119.

127    **Capitolo V**

*I più recenti tentativi di revisione del bicameralismo*

5.1. Introduzione, 127 – 5.2. Il riformismo costituzionale agli albori del XXI secolo, 128 – 5.3. La c.d. bozza Calderoli, 130 – 5.4. Il testo unificato Vizzini, 145.

151    **Capitolo VI**

*Alternative alla camera delle regioni*

6.1. L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali premessa alla riforma della seconda Camera, 151 – 6.2. Nascita ed evoluzione del "sistema delle conferenze", 158 – 6.3. La natura giuridica e le funzioni delle Conferenze, 164 – 6.4. I pareri, le intese e gli accordi, 167 – 6.5. L'incapacità del sistema delle conferenze di garantire un efficace canale di rappresentanza degli interessi territoriali, 171.

175    **Capitolo VII**

*Verso la riforma della seconda camera*

7.1. Introduzione, 175 – 7.2. Il d.d.l. Renzi-Boschi, 178 – 7.3. La composizione del "nuovo" Senato, 181 – 7.4. La funzione legislativa, 186 – 7.5. Il Titolo V riformato, 189 – 7.6. Spunti per un Senato delle garanzie, 193.

197    **Conclusioni**

201    **Bibliografia**

## Introduzione

Le istituzioni costituzionali sono il cuore pulsante di ogni ordinamento politico, l'anello di congiunzione tra diritto e politica, che consente di tradurre le tendenze che promanano dalla società in regole giuridiche.

La scelta di indagare il tema del bicameralismo in prospettiva comparata deriva dalla curiosità suscitata da un'istituzione attraversata costantemente da istanze di ridefinizione, e definita a suo tempo un "inquietante enigma"<sup>1</sup>. Si tratta di un tassello fondamentale nell'architettura costituzionale di uno Stato, prestandosi ad essere una sorta di *passé-partout* per il rinnovamento sia della forma di Stato che della forma di governo.

Si analizzerà la genesi storica delle due anime originarie del bicameralismo, una — di stampo europeo — legata alla necessità di fornire all'organo legislativo una rappresentanza delle diverse classi sociali in cui si snoda la società, ed un'altra — di matrice nordamericana — connessa all'esigenza di dar voce alle entità territoriali di cui si compone lo Stato, nella forma federale e poi regionale.

Il campo d'indagine verrà quindi circoscritto all'esperienza italiana, dalla sua nascita all'attuale configurazione, in un percorso di analisi diretto a tracciare una panoramica ragionata dei più recenti tentativi di riforma del Senato, verificando le attuali prospettive di rinnovamento dell'istituzione parlamentare e vagliando, su un piano tecnico-giuridico, le soluzioni più opportune in riferimento alle istanze più avvertite.

Senza anticipare le conclusioni dell'indagine, occorre rilevare in via preliminare la particolare capacità della Camera alta di realizzare una rappresentanza diversa e complementare a quella che confluisce nella Camera bassa e, quindi, complessivamente più aderente alle molteplici sfumature del pluralismo sociale. In altri termini, vi è

1. M. RUINI, *Il Parlamento e la sua riforma. La Costituzione nella sua applicazione*, Milano, Giuffrè, 1952

un'impronta fondante e costante che ha superato la prova del tempo e dei cambiamenti politici e che si ritiene debba essere preservata, pur ipotizzando una trasformazione delle procedure, della composizione e delle competenze dell'organo parlamentare.

Saranno illustrate, poi, le ragioni di ordine costituzionale che rendono il sistema bicamerale paritario e perfetto vigente in Italia, non più coerente con l'edificio costituzionale circostante. Tali ragioni dovrebbero orientare i decisori politici nella direzione di un Senato delle Autonomie. Non v'è chi non veda, infatti, che si tratta di una riforma "a rime obbligate", il cui esito è già scritto nelle pieghe della Costituzione, benché parte della dottrina<sup>2</sup> proponga, ad esempio, di costituzionalizzare il sistema delle Conferenze, abbandonando il "mito" della Camera delle Regioni.

Dopo aver tracciato i possibili effetti che la proposta di riforma attualmente al vaglio delle Camere può determinare sull'equilibrio istituzionale tra i poteri, la ricerca proporrà una rassegna delle ipotesi di bicameralismo delle principali democrazie contemporanee, valutando in particolare quei sistemi che hanno ispirato gli ultimi tentativi di revisione del Parlamento italiano.

Infine, lo studio si concluderà con specifiche riflessioni di sistema in relazione all'opportunità di una riforma del bicameralismo italiano, alle proposte più convincenti e coerenti con l'architettura costituzionale, ed agli effetti che le diverse soluzioni potranno determinare, tanto sulla fisionomia della forma di Stato quanto sulla connotazione della forma di governo. Si ha, infine, coscienza che il successo di una riforma costituzionale risiede nella capacità di escludere, o almeno limitare, i rischi di sbilanciamento ed accentramento nella nuova divisione dei poteri.

2. I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Napoli, Jovene, 2006

## Il bicameralismo come fatto storico e come dottrina politica

### 1.1. La genesi del Parlamento bicamerale

Con il termine bicameralismo si è soliti indicare la forma tipicamente assunta dall'organo titolare del potere legislativo allorché risulti diviso in due distinti rami<sup>1</sup>. In tal senso la storia del Parlamento del Regno Unito coincide in larga parte con la storia del sistema bicamerale<sup>2</sup>, perlomeno nella sua fase genetica.

Il sistema bicamerale sorse, infatti, nell'Inghilterra del 1377<sup>3</sup> — sotto il regno di Riccardo II —, all'esito di un processo lungo e graduale che condusse alla fine della convivenza, in un'unica Assemblea, di nobili e borghesi. Le rappresentanze dei diversi ceti fondavano, infatti, la loro appartenenza al "Model Parliament"<sup>4</sup> su presupposti di legittimazione diversi e su obiettivi diversi, specie in materia di tassazione. Nacque così il c.d. bicameralismo per classi, con i rappresentanti delle città e, in seguito, della borghesia che costituivano una Camera elettiva, la *House of Commons*, e l'aristocrazia fondiaria che formava una Camera vitalizia, di nomina regia, la *House of Lords*.

L'interpretazione che si ritiene maggiormente idonea a spiegare questa scomposizione dell'assemblea parlamentare in due rami distinti deriva dalla c.d. teoria giurisdizionale.

Secondo tale teoria la formazione dei due rami del Parlamento non è dovuta alla decisione dei diversi ordini di cominciare a riunirsi sepa-

1. L. CASTELLI, *Il senato delle autonomie. Ragioni, modelli, vicende*, Assago, Cedam, 2010

2. E. CHELI, *Bicameralismo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, 2, Torino, Utet, 1987

3. Anno in cui i Comuni elessero il loro primo Speaker, Peter de la Mare

4. Il "Model Parliament" (Parlamento modello) è il termine, attribuito a Frederic William Maitland, usato per definire appunto il Parlamento d'Inghilterra comprendente i membri del clero e dell'aristocrazia, nonché i rappresentanti dei *boroughs* (contee)

ratamente per prestare l'assenso e determinare la rata delle imposte (come sostiene invece la teoria fiscale), ma è dovuta piuttosto a una crescente istituzionalizzazione del ruolo che i cavalieri e i borghesi ricoprivano già da decenni di fronte all'Alta Corte, ovvero il ruolo di *petitioners*.

Il peculiare metodo di selezione da parte delle *County Courts* aveva difatti reso cavalieri e borghesi i soggetti sui quali più naturalmente ricadeva il compito di rappresentare al sovrano le doglianze e le richieste locali, che avessero carattere più marcatamente pubblico, nel senso di trattare le problematiche che riguardavano la collettività e non solo i singoli individui.

In un secondo momento la somiglianza fra tali problematiche nelle varie contee e borghi indusse i *petitioners* a riunirsi insieme per formulare petizioni collettive. Così, quando tali petizioni cominciarono a evolvere in vere e proprie proposte di legge, le riunioni erano ormai concepite come un'autonoma articolazione interna del Parlamento<sup>5</sup>.

Quindi: da un lato vi erano i Pari del Regno, convocati nominalmente in virtù di un diritto proprio; dall'altro i cavalieri e i borghesi, in forza dell'elemento rappresentativo. L'idea di fondo era quella del *mixed government*, cioè di un governo bilanciato tra principio aristocratico e principio democratico<sup>6</sup>.

In definitiva, si può affermare che la suddivisione del Parlamento in due camere dipese dalla circostanza che le due assemblee erano chiamate a svolgere funzioni distinte con poteri diversi: ai Comuni era attribuito il compito di presentare petizioni; ai *Lords*, congiuntamente al Re, di deliberare su di esse.

## 1.2. Le ragioni della diffusione del bicameralismo inglese

A questo punto è naturale chiedersi quali siano state le ragioni che hanno condotto a individuare in quello inglese il "padre" di tutti i Parlamenti e, nel suo caratteristico bicameralismo, il prototipo al quale nu-

5. F. PALERMO, M. NICOLINI, *Il bicameralismo. Pluralismo e limiti della rappresentanza in prospettiva comparata*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2013

6. A. BARBERA, *I Parlamenti*, cit.

merose Costituzioni si sono richiamate nel modellare l'organizzazione delle proprie assemblee rappresentative.

In verità sussiste un'unica ma fondamentale ragione che ha determinato il successo che ha investito le istituzioni parlamentari inglesi, che può essere essenzialmente individuata nel contesto storico: il Parlamento inglese, uscito vittorioso dalla *Glorious Revolution*<sup>7</sup> (1688–1689) è difatti il primo parlamento dell'epoca liberale; un Parlamento che, nello specifico, ha saputo limitare, per la prima volta, in assoluto il potere del sovrano in favore del corpo dei rappresentanti, e trasformare il sovrano medesimo in un « soggetto della Costituzione democratica »<sup>8</sup>, ovvero il “King in Parliament”, un'unica entità depositaria della sovranità e composta dal sovrano, dai nobili e dai comuni<sup>9</sup>.

In un'epoca di grandi cambiamenti, la monarchia cedeva il passo dinanzi all'emergere di nuove forze sociali — che rivendicavano il principio, già recato in *nuce* nella *Magna Charta* del 1215 per cui *no taxation without representation* — perdeva la propria trascendentalità e ridefiniva il proprio ruolo. Allo stesso tempo emergeva in tutta la sua centralità il ruolo del Parlamento bicamerale, quale organo deputato all'adozione della legge, quindi a dare forma e sostanza al volere del popolo.

Le seconde Camere sono state, per antonomasia, Camere aristocratiche<sup>10</sup> ed ereditarie, fin quando è esistita una forza politica dell'aristocrazia, e la loro qualificazione di Camere “alte” starebbe proprio a testimoniare il più elevato “lignaggio” rispetto a quelle di derivazione popolare. Con l'introduzione del suffragio universale le seconde Camere vitalizie furono notevolmente depotenziate, in quanto prive di

7. La locuzione designa il cambiamento di regime, senza spargimento di sangue, che instaurò la monarchia costituzionale in Inghilterra (1689): dopo la deposizione di Giacomo II, il Parlamento offrì la corona inglese al genero di questi, Guglielmo d'Orange–Nassau, vincolandolo però a rispettare le condizioni espresse nel *Bill of rights*

8. M. PEDRAZZA GORLERO, *Dalla Costituzione al diritto costituzionale*, in *Diritto Pubblico*, 2001.

9. A. BARBERA, *I Parlamenti. Un'analisi comparativa*, Roma–Bari, Laterza, 2008. Sulla storia del Parlamento inglese si veda anche S. ROMANO, *Principi di Diritto costituzionale generale*, Milano, Giuffrè, 1945; G. GUARINO, *Del sistema bicamerale. Una rassegna*, in *Studi senesi*, 65, Siena, Circolo giuridico dell'Università, 1953; F. MOHRHOFF, *Parlamento*, in *Novissimo digesto italiano*, 12, Torino, Utet, 1965

10. B. CONSTANT, *Di un'assemblea ereditaria*, Roma, 1965

legittimazione democratica e senza l'autorità di chi parla in nome del popolo<sup>11</sup>.

La *House of Lords* rappresenta oggi l'unico esempio di assemblea parlamentare ad estrazione aristocratica. Seppur mantenuta ancora in vita, è stata dimidiata drasticamente nel numero dei membri ereditari, ed ha oggi un ruolo nell'*iter legis* fortemente depotenziato, tanto che ormai se ne parla come di una Camera di revisione avente autorità sospensiva<sup>12</sup>.

L'istituzione bicamerale avrebbe forse rischiato l'estinzione ove non fosse stata sorretta da più valide motivazioni. Lo stesso Kelsen intravedeva nel Senato un anacronismo, dal momento che ne era venuto meno il nucleo fondante: la monarchia e l'aristocrazia<sup>13</sup>. L'adozione del sistema bicamerale fu allora collegata principalmente ad una funzione di garanzia, a seguito della presa d'atto che non fosse opportuno accentrare il potere legislativo in una sola Camera<sup>14</sup>. Si muoveva dall'idea, per dirla con Montesquieu, che « chiunque abbia potere è portato ad abusarne; egli arriva sin dove non trova limiti [. . .]; perché non si possa abusare del potere occorre che [. . .] il potere arresti il potere »<sup>15</sup>. Ecco che il Senato è elevato a elemento di moderazione del sistema istituzionale e Camera di raffreddamento.

La prima carta costituzionale in cui si eleva la divisione dei poteri, da principio politico a principio giuridico di organizzazione dello Stato, è la Costituzione degli Stati Uniti d'America del 1787: prima Costituzione scritta dell'epoca moderna<sup>16</sup>. La peculiarità del bicameralismo statunitense sta proprio nell'accogliere la divisione dei poteri non come mero criterio di ripartizione delle competenze, ma come cardine che informa di sé l'intera rete di relazioni tra gli organi costi-

11. L. CASTELLI, *Il Senato delle autonomie*, cit.

12. W. BAGEHOT, *La Costituzione inglese*, Bologna, Il Mulino, 1995. Sulle proposte approvate dalla Camera dei Comuni, quella dei *Lords* può proporre emendamenti ed esercitare un veto sospensivo, ossia ritardare l'approvazione della legge per due sessioni parlamentari (dodici mesi). Non può porre il veto sulle leggi concernenti tributi e finanza pubblica. Per una convenzione costituzionale (Salisbury Convention), inoltre, i *Lords* non si possono opporre alla legislazione promessa dal governo nel suo programma elettorale. Infine, il veto dei *Lords* può anche essere aggirato con una risoluzione della Camera dei Comuni

13. M. RUINI, *Il Parlamento e la sua riforma*, cit.

14. S. ROMANO, *Principi di Diritto costituzionale generale*, cit.

15. CL. MONTESQUIEU, *Lo spirito delle leggi*, Lanciano, R. Carabba, 2014.

16. F. SGRÒ, *Il Senato e il principio della divisione dei poteri*, Milano, Giuffrè, 2012

tuzionali, in modo da fondare quella piena interdipendenza politica, tale da scongiurare il rischio di prevaricazione di un potere sull'altro.

Nella Costituzione degli Stati Uniti non è stato recepito il modello bicamerale inglese, sia per ragioni di ordine sociale — atteso che l'egemonia prolungata di singoli gruppi di potere avrebbe costituito un freno al dinamismo economico e sociale — sia per replicare, anche all'interno del potere legislativo, il sistema di *cheks and balances* e rifletterne il carattere federale, con l'attribuzione a ciascuno Stato membro di una propria rappresentanza in seno al Congresso<sup>17</sup>.

Il Congresso degli Stati Uniti risulta articolato in una *House of Representatives*, con rappresentanza proporzionale alla popolazione, ed in un *Senate*, in cui siedono due rappresentanti per ogni Stato, assicurandone la *equal representation* a prescindere dalla dimensione demografica. La peculiarità della Camera alta statunitense risiede nella rappresentatività non tanto di differenti categorie sociali, ma delle specifiche entità locali che costituiscono la Federazione. Ulteriori garanzie di equilibrio si possono riscontrare poi nel potere di veto legislativo del Presidente della Repubblica, nella non simultaneità delle tornate elettorali per il rinnovo degli organi costituzionali, ed infine nella differente durata del mandato istituzionale.

Il Senato in America opera come « *centre of resistance to the predominant power in the Constitution*<sup>18</sup> », ovvero quale Camera di riflessione<sup>19</sup> e luogo decisivo di mediazione e decisione politica, volto ad impedire scelte avventate.

Gli Stati Uniti introducono dunque una nuova ragione giustificativa del bicameralismo, oltre ad un secondo modello bicamerale: quello di tipo federale. La fortuna di tale modello è testimoniata, al pari del bicameralismo inglese, dall'ampia circolazione e recezione in numerosi ordinamenti.

Successivamente anche la Confederazione tedesca nel 1815 istituì l'Assemblea federale permanente (*Bundesversammlung*), ovvero un consesso permanente di Stati sovrani nel quale sedevano i delegati

17. G. NEGRI, *Bicameralismo*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1959

18. J. MILL, *Considerazioni sul governo rappresentativo*, M. PROSPERO (a cura di), Roma, Editori Riuniti, 1999

19. C. MORTATI, *Le forme di governo. Lezioni*, Padova, Cedam, 1973. Per Mortati la *ratio* del Senato USA era di farne una *chambre de réflexion* non tanto dei poteri dell'altra camera, quanto dei poteri del Presidente.

degli Stati stessi, per di più vincolati alle istruzioni dei rispettivi governi (contrariamente al modello federale statunitense, detto senatoriale, dall'Assemblea federale fu scelto un modello ambasciatoriale, ove i consiglieri non fungevano da politici eletti dal popolo o dai legislativi statali, ma da veri e propri ambasciatori del loro Stato, rappresentando quindi solo i governi e mai il Parlamento o il popolo).

### 1.3. La perdurante validità del bicameralismo

Il concetto di rappresentanza politica ha iniziato a vacillare non tanto con la crisi dei partiti, come comunemente si ritiene, quanto con la "crisi del rappresentato", che avrebbe preceduto temporalmente la prima<sup>20</sup>. La perdita delle identità collettive e la volatilità dei ruoli sociali avrebbero, difatti, reso problematica l'identificazione dello stesso soggetto da rappresentare.

Le società moderne sono state attraversate da importanti processi di differenziazione strutturale fino a pervenire ad una società "liquida"<sup>21</sup>. La fluidità, la frammentazione, la diffusione e, spesso, anche la confusione degli interessi dei cittadini sono divenuti problemi di notevole rilievo, così che, rappresentare politicamente la nuova complessità è diventato un problema di difficile soluzione per i partiti<sup>22</sup>.

Di fronte alle nuove sfide che pone la modernità, ed in un mondo che corre sempre più velocemente, le istanze unicameraliste tornano spesso in auge. Il sistema unicamerale è concettualmente legato al radicalismo democratico della rivoluzione francese e promana dalla teoria rousseauiana del contratto sociale, secondo la quale ogni autorità che governa una nazione deve derivare dalla volontà generale della società, che è l'unico corpo sovrano dal quale dipendono tutti gli altri poteri. La volontà generale esercita un potere assoluto sui singoli,

20. M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, e M. VOLPI, *Crisi della rappresentanza politica e partecipazione popolare*, entrambi in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica. Atti del convegno, Milano, 16-17 marzo 2000*, Milano, Giuffrè, 2001

21. Z. BAUMAN, *Vita liquida*, trad. it. di M. CUPERLLARO, Roma-Bari, GLF Editori Laterza, 2009

22. G. PASQUINO, *I problemi della rappresentanza politica*, in <http://www.treccani.it/enciclopedia>

alienando le loro preferenze particolaristiche e riducendo gli interessi settoriali a quelli della comunità<sup>23</sup>.

Applicando questa prospettiva teorica al sistema parlamentare, la sua forma si identifica con la presenza di una sola Camera, espressione della volontà della nazione. Essendo unica la volontà generale, unica deve esserne la sua rappresentanza<sup>24</sup>.

Storicamente si è sostenuta l'inutilità della seconda Camera se questa vota come la prima, ovvero il determinarsi di un grave conflitto se le due Camere votano in maniera diversa, con conseguente paralisi dell'attività legislativa.

Nel nostro Paese le torsioni unicameraliste non sono mai state del tutto superate né tra le forze politiche, né in seno alla dottrina<sup>25</sup>, ed infatti riaffiorano ciclicamente, allorché si discuta delle prospettive di riforma del Senato. Queste correnti di pensiero sono alimentate dalle determinazioni assunte dai Costituenti, i quali, cadute le motivazioni a sostegno della seconda Camera, elaborarono ugualmente un organo privo di motivazioni e quindi senza funzioni<sup>26</sup>. Ruini, a dieci anni dall'approvazione del testo costituzionale, parla della Costituzione italiana come di « esempio abbastanza raro di due Camere a quasi doppione »<sup>27</sup>.

La letteratura evidenzia diverse giustificazioni a favore dell'attuale permanenza del bicameralismo nelle società contemporanee, benché non manchino voci contrastanti<sup>28</sup>. Innanzitutto per tutelare e rafforzare la funzione tecnica di efficienza e la funzione politica di garanzia nell'iter di formazione della legge<sup>29</sup>. L'attività legislativa delle due Camere produce un risultato migliore rispetto all'attività svolta da

23. J.J. ROUSSEAU, *Il Contratto sociale*, trad. it. di J. BERTOLAZZI, Milano, Feltrinelli, 2014

24. G. LAURICELLA, *Il monocameralismo. Premesse per un'indagine di diritto comparato*, Palermo–Sao Paulo, Ila palma, 1990

25. G. FERRARA, *Ricostruire la rappresentanza politica*, in <http://www.astrid--online.it/rassegna>

26. E. ROTELLI, *Un progetto di regionalizzazione del Senato*, in *Le Regioni*, 1–2, Milano, Giuffrè, 1976

27. M. RUINI, *La Costituzione italiana. Lineamenti e problemi aperti*, in Comitato nazionale per la celebrazione del primo decennale della promulgazione della Costituzione (a cura di), *Raccolta di scritti sulla Costituzione. Studi sulla Costituzione*, 3, Milano, Giuffrè, 1958.

28. G. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, Zanichelli, 2015

29. M. BORDIGNON, G. BROSIO, *Una via italiana al bicameralismo federale?* Articolo preparato per la conferenza del Mulino, Bologna, 29 aprile 2004

una sola nell'esame e nella revisione dei testi, specie se si affrontano temi complessi, benché le negoziazioni per giungere all'approvazione di un testo condiviso aumentino i costi di transazione e riducano la velocità di approvazione.

Oggi i Parlamenti bicamerali sono diffusi nei Paesi più popolati (eccetto la Cina) ed in quelli economicamente più progrediti (tutti i Paesi del G8 e quindici Paesi del G20 sono bicamerali<sup>30</sup>). Si può affermare che la presenza di due Camere è un dato pressoché costante delle democrazie moderne di tipo complesso.

Al contrario, l'opzione monocamerale riguarda, oggi, per lo più Stati unitari di ridotte dimensioni o talmente omogenei al loro interno che la composizione degli interessi si realizza con maggiore facilità rispetto a paesi di più grandi dimensioni o di particolare complessità sociale<sup>31</sup>. In queste circostanze, infatti, il monocameralismo viene preferito al bicameralismo perché il carattere dell'omogeneità fa sì che vi sia un accordo generale e profondo sulle questioni fondamentali<sup>32</sup>. In ordinamenti omogenei il fine perseguito non sarà tanto quello di garantire le minoranze e di integrare la rappresentanza, quanto quello di assicurare la stabilità dei governi. Finalità, questa, più facilmente raggiungibile in presenza di un parlamento monocamerale in cui il Gabinetto è meno esposto ad occasioni che possano determinare crisi di governo rispetto all'ipotesi in cui le camere siano invece due<sup>33</sup>.

Il rischio è quello di un Parlamento monocamerale che si trasforma in un potere assoluto<sup>34</sup>, perché fonda la propria legittimazione sull'intero popolo che lo elegge; del resto il fatto che un individuo o un'assemblea, nell'esercizio di un potere, non abbiano che da consulta-

30. F. MARCELLI, R. TUTINELLI (a cura di), *Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti*, Servizio Studi del Senato della Repubblica, Roma, 2013

31. A. LIJPHART, *Le democrazie contemporanee*, Bologna, Il Mulino, 2014. L'Autore evidenzia che tra le 36 democrazie prese in esame, i 13 parlamenti unicamerali rappresentano per lo più piccole democrazie.

32. G. LAURICELLA, *Il monocameralismo*, cit.

33. G. GUARINO, *Del sistema bicamerale*, cit. L'Autore evidenzia che « se l'ordinamento [...] non è omogeneo, la prima preoccupazione di ordine costituzionale è di predisporre solide trincee per impedire alle parti di attuare i propositi incostituzionali e salvaguardare insieme il sistema vigente e le minoranze [...]. Se l'ordinamento è omogeneo [...] il bicameralismo viene ripudiato o riceve un'attuazione incompleta o per fini secondari; se l'ordinamento, al contrario, non è omogeneo e si deve organizzare la difesa della costituzione, il bicameralismo diventa una pietra fondamentale del sistema »

34. L. PALMA, *Senato*, in *Digesto italiano*, 21, Torino, Utet, 1891-1896

re sé stessi non può che produrre effetti negativi. Ecco che la seconda Camera assolve alla funzione di centro di resistenza<sup>35</sup>, per evitare che un legislativo monocamerale conduca ad una democrazia totalitaria<sup>36</sup>.

La considerazione in base alla quale il monocameralismo possa fungere da *humus* per derive totalitarie si basa su un dato fattuale molto forte, ovvero che nella maggior parte di questi regimi si adotta oggi un modello monocamerale<sup>37</sup>. Da questo punto di vista, quindi, la seconda Camera può essere annoverata tra gli strumenti di *checks and balances* a garanzia di un edificio costituzionale, al pari del procedimento di revisione costituzionale o della presenza del giudice costituzionale.

Oltre ad una finalità di garanzia ordinamentale, il sistema bicamerale persegue lo scopo di creare una Camera di riflessione o di raffreddamento<sup>38</sup>. Tale dato si evinceva già nel *Federalist*, in cui si evidenziava l'esigenza che gli atti legislativi fossero il frutto di un maturo e ponderato esame. Questo obiettivo, peraltro, non potrebbe essere soddisfatto prevedendo una doppia lettura da parte di un'unica Camera, magari ad un intervallo di tempo predeterminato, in quanto sarebbe sempre lo stesso occhio a rivedere il proprio operato e non garantirebbe quella maggior ponderazione che solamente un controllore diverso dal primo potrebbe offrire<sup>39</sup>. L'esame da parte di una Camera diversa, secondo i sostenitori del bicameralismo, assicurerebbe un miglioramento nella tecnica legislativa di redazione delle disposizioni, maggiormente ponderate ed in grado di aderire meglio alle richieste della società<sup>40</sup>.

35. J. MILL, *Considerazioni sul governo rappresentativo*, cit.

36. L. PALADIN, *Bicameralismo*, in *Enciclopedia giuridica*, 5, Roma, Istituto della enciclopedia italiana, 1988

37. Secondo uno studio condotto nel 2009 da *Il Sole 24 Ore*, su 42 stati classificati come dittature o regimi autoritari, 26 hanno un parlamento monocamerale (Angola, Arabia Saudita, Azerbaïjan, Brunei, Camerun, Ciad, Cina, Corea del Nord, Costa d'avori, Cuba, Emirati Arabi Uniti, Eritrea, Gibuti, Guinea, Guinea Equatoriale, Honduras, Iran, Laos, Libia, Myanmar, Qatar, Siria, Somalia, Turkmenistan, Venezuela e Vietnam) e soltanto 16 bicamerale

38. È il bicameralista Washington che paragona il ruolo del Senato al tè che, versato in un piattino, diventava meno caldo

39. L. PALMA, *Senato*, cit. *Contra* vedi V. LIPPOLIS, *Il bicameralismo e la singolarità del caso italiano*, in *Rassegna Parlamentare*, 1, 2012, in cui l'Autore sostiene che questo argomento non sempre appare decisivo, e porta come esempio proprio la scadente qualità della legislazione italiana

40. J. MILL, *Considerazioni sul governo rappresentativo*, cit., nonché L. PALMA, *Senato*, cit.,

Più recentemente, la crisi dei partiti, da un lato, la globalizzazione e il processo di integrazione europea, dall'altro, hanno riportato al centro del dibattito dottrinale ed istituzionale il tema della rappresentanza territoriale, e di una sua eventuale istituzionalizzazione a livello parlamentare, in Italia. La Camera alta è dunque chiamata ad esprimere le diverse unità territoriali in cui il territorio nazionale si articola.

Le seconde camere sono connaturate all'architave costituzionale dei Paesi federali — o comunque contraddistinti da un elevato grado di decentramento — in quanto consentono di proteggere gli interessi degli Stati federati e assegnano loro un ruolo nel governo federale<sup>41</sup>. L'esempio più antico di questo tipo è rappresentato, come si è già detto, dalla Costituzione americana del 1787.

Il secondo modello, invece, è quello che lega il bicameralismo alla dimensione economica degli interessi da rappresentare. Questo tipo di seconda Camera assume connotati di tipo corporativo in quanto rappresenta gli interessi settoriali delle varie categorie economiche e sociali. Si tratta, tuttavia, di un'ipotesi del tutto recessiva che trovò ad esempio manifestazione con la Camera dei Fasci e delle corporazioni, istituita durante il periodo fascista in Italia. Allo stesso modo, non trova più spazio nelle Costituzioni contemporanee la variante minore di tale modello, ovvero quella in virtù della quale la seconda Camera dovrebbe essere composta da tecnici di riconosciuta preparazione professionale, di cui rappresenta un esempio storico il Consiglio economico della Costituzione di Weimar, ed un esempio attuale il *Seanad Éireann* irlandese.

In conclusione, si può sicuramente affermare che nelle moderne democrazie la seconda Camera finisce per assolvere principalmente a due funzioni. Da un lato, infatti, può rappresentare la sede di riflessione e di contrappeso dei processi decisionali parlamentari grazie alla quale si migliora la qualità della legislazione adottata dal Parlamento. Dall'altro lato, invece, può rappresentare la sede in cui le entità fede-

in cui l'Autore dice che la seconda Camera ha il beneficio di obbligare la prima a mostrare di avere ragione

41. D. ELAZAR, *Idee e forme del federalismo*, trad. it. di L. BASSANI, Milano, Mondadori, 1998, nonché A. LIJPHART, *Le democrazie contemporanee*, cit., in cui l'Autore evidenzia che tra le 36 democrazie da lui prese in esame i 9 sistemi formalmente federali hanno un sistema bicamerale.

rate degli Stati federali o i territori degli Stati regionali caratterizzati da un forte decentramento, trovano il loro canale di rappresentanza a livello statale. Tuttavia, mentre nel caso primo caso la scelta del modello bicamerale è del tutto discrezionale; nella seconda ipotesi, ovvero se sussiste l'esigenza di integrare la rappresentanza politica con una rappresentanza di tipo territoriale, la scelta del modello bicamerale è di fatto obbligata se non si vuole intaccare alla base uno degli elementi essenziali degli Stati federali ovvero se non si vuole imprimere una spinta centripeta negli Stati regionali.

Ferme restando tali considerazioni, un altro aspetto sul quale vale la pena soffermarsi è che, al variare del fine perseguito mediante l'introduzione di una seconda Camera, variano notevolmente anche i criteri di formazione e composizione delle due camere nonché i poteri e le funzioni che vengono attribuiti loro.