



Costituzionalismo.it

Fascicolo 3 | 2022

**Tendenze e prospettive
del monocameralismo
negli ordinamenti democratici**

di Matteo Frau

EDITORIALE SCIENTIFICA

TENDENZE E PROSPETTIVE DEL MONOCAMERALISMO NEGLI ORDINAMENTI DEMOCRATICI

di Matteo Frau

Professore associato di diritto pubblico comparato
Università degli Studi di Brescia

SOMMARIO: 1. NOTE INTRODUTTIVE. L'OPZIONE MONOCAMERALE E I SUOI RISCHI; 2. LA NON TRAVOLGENTE AFFERMAZIONE DEL MODELLO UNICAMERALE; 3. UNA RAPIDA RICOGNIZIONE COMPARATIVA DELL'ATTUALE DIFFUSIONE DEL MONOCAMERALISMO NEGLI ORDINAMENTI DEMOCRATICI; 4. I CORRETTIVI DEL MONOCAMERALISMO; 5. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE. L'IPOTESI DI UN "MONOCAMERALISMO INTERCULTURALE".

1. Note introduttive. L'opzione monocamerale e i suoi rischi

La metamorfosi degli assetti costituzionali dell'organo parlamentare, rispetto alla sua struttura fondamentale e alla sua capacità rappresentativa, è da tempo tema molto studiato nell'ambito delle scienze politiche e giuridiche¹. La questione più meritevole di un approfondimento, soprattutto nella prospettiva delle riforme istituzionali aventi ad oggetto il destino della seconda Camera, riguarda l'opzione di fondo tra un rinnovato bicameralismo disomogeneo-differenziato reso conforme alla sostanza autonomistica, multiculturale, multi-etnica e talora multinazionale delle società contemporanee, oppure, in alternativa, un monocameralismo parimenti riveduto e corretto al fine di scongiurare il rischio che il Parlamento diventi il centro di potere permanente del gruppo sociale maggioritario, tanto più in contesti fortemente pluralisti dove l'omogeneizzazione dei gruppi e delle identità culturali tende ad assumere un significato negativo (v. *infra*, § 5).

Anche rispetto al nostro ordinamento, del resto, sta emergendo l'istanza di un ennesimo slancio riformatore che, stimolato dalle inappa-

¹ V. ad esempio A. MANZELLA, *Il parlamento*, Bologna, 2003; ID., *Elogio dell'assemblea, tuttavia*, Modena, 2020; A. MASTROPAOLO, L. VERZICHELLI, *Il parlamento. Le assemblee legislative nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, 2006.

ganti modifiche recentemente apportate alla consistenza numerica delle due Camere parlamentari e ai requisiti di elettorato attivo del Senato (modifiche disgiunte da qualsiasi tentativo di un serio ripensamento del nostro controverso modello bicamerale)², prenda in considerazione l'ipotesi di una svolta più radicale, ossia il passaggio a un sistema monocamerale³.

Non si vogliono né si possono qui esplorare le matrici filosofiche del monocameralismo. Si può solo ricordare che la dottrina "pura" della sovranità popolare, già di per sé piuttosto ostile alla teoria della rappresentanza, ammetteva una sola Assemblea legislativa, espressione di una cittadinanza egualitaria e vocata a individuare e realizzare la volontà generale. La dottrina rivoluzionaria "cugina", cioè quella della sovranità nazionale, dal canto suo, valorizzava la teoria della rappresentanza parlamentare, ma ne riferiva i pregi esclusivamente al Terzo Stato, unico attendibile interprete, tramite lo strumento della deliberazione a maggioranza, dell'interesse nazionale. Donde, anche in questo caso, una visione incline a favorire l'istituzione di un'unica Assemblea legislativa.

D'altro canto, le ragioni dell'opzione monocamerale non si possono comprendere appieno se non si esplorano a fondo le ragioni dell'op-

² Tra coloro che si sono espressi criticamente sulla riforma relativa al taglio del numero dei parlamentari, anche con argomenti di natura comparativa, v. M. LUCIANI, *Un "taglio" non meditato*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa, 2020, p. 245 ss.; P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, numero speciale, 2019, p. 81 ss.; G. DELLEDONNE, *Un'anomalia italiana? Una riflessione comparatistica sul numero dei parlamentari negli altri ordinamenti*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., p. 55 ss.; A. ALGOSTINO, *Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2019, p. 1 ss.; ID., *Contro la riduzione del numero dei parlamentari, in nome del pluralismo e del conflitto*, in *Questione giustizia*, n. 1/2020. Tra gli studiosi a sostegno della riforma v. N. LUPO, *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, in *Forum di Quaderni Costituzionali Rassegna*, n. 3/2020, p. 326 ss.; G. DI PLINIO, *Un "adeguamento" della costituzione formale alla costituzione materiale. Il 'taglio' del numero dei parlamentari, in dieci mosse*, in *federalismi.it*, n. 7/2019; C. FUSARO, *Riduzione dei parlamentari? Riforma marginale, ma il "sì" apre a nuove riforme*, in *LibertàEguale*, 24 febbraio 2020.

³ Proposta peraltro già avanzata nell'ambito del Progetto di legge n. 2452 del 16 gennaio 1985, presentato nel corso della IX Legislatura, a firma di Ferrara, Rodotà, Bassanini e altri, la cui ambizione era appunto quella di «sostitu[ire] al vigente bicameralismo paritario il monocameralismo puro».

zione bicamerale, o meglio del suo ripensamento costituzionale sotto le insegne del federalismo, delle dottrine del governo misto, moderato e bilanciato e, da ultimo, anche del fattore multiculturale o interculturale⁴. Il modello bicamerale, *rectius*, i modelli bicamerali rispondono infatti ancora oggi a distinte esigenze costituzionali che possono essere compresenti in un dato sistema e sovrapporsi alla giustificazione discendente dall'assetto federale dello Stato, oppure sostituirsi ad essa qualora non si tratti di tale tipologia di Stato⁵.

A proposito del dibattito costituzionale sull'alternativa *de iure condendo* tra bicameralismo e monocameralismo, si deve sottolineare che nel contesto italiano la principale ragione della reviviscenza della proposta monocameralista non risiede tanto in un rinnovato *appeal* della dottrina rousseauiana della sovranità popolare, quanto piuttosto nella ben più prosaica esigenza di "efficientare" il potere legislativo semplificando e velocizzando il processo di formazione-attuazione dell'indirizzo politico di maggioranza; istanza invero curiosa, perlomeno se si considera che, nel nostro ordinamento, gli ultimi Governi sono riusciti a sfruttare a tale scopo, oltre ai noti strumenti di controllo e costringimento della funzione parlamentare, anche lo stesso modello bicamerale paritario, con la prassi di instradare contemporaneamente due disegni di legge differenti presso le due Camere⁶.

A prescindere dall'eccentrico caso italiano, nei regimi parlamentari monisti la descritta esigenza efficientista a sostegno della struttura unicamerale è alimentata da un convincimento poco controvertibile sul piano della prevalente concezione della democrazia rappresentativa e cioè, in parole semplici, che se vi è una sola Assemblea legislativa il

⁴ Sul bicameralismo basti qui rinviare a F. PALERMO, M. NICOLINI, *Il bicameralismo. Pluralismo e limiti della rappresentanza in prospettiva comparata*, Napoli, 2013; G. DORIA, *Bicameralismo e federalismo. Analisi dei modelli di relazione*, Roma, 2014; S. BONFIGLIO, *Il Senato in Italia. Riforma del bicameralismo e modelli di rappresentanza*, Roma-Bari, 2006.

⁵ Al riguardo G. DORIA, *Bicameralismo e federalismo*, cit., individua otto distinti modelli di bicameralismo disgiunti dalla dimensione federale dello Stato, quattro dei quali sarebbero discendenti dalla teoria liberale-garantista (modelli ordinale, cetuale, corporativo e dialogico) e altri quattro da quella democratico-mista (cioè in riferimento alla Costituzione mista, alla Costituzione democratica-mista, alla doppia rappresentanza, al governo diviso).

⁶ Cfr., da ultimo, l'accurata analisi di L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale. Distorsioni del bicameralismo, degenerazione del sistema delle fonti e inefficacia dei controlli*, Bari, 2022.

circuito della decisione politica e il rapporto tra gli organi costituzionali dell'indirizzo politico di maggioranza – ossia, nell'ordine: corpo elettorale, Parlamento e Governo – risulta più trasparente, più lineare e più idoneo a far valere la responsabilità politica delle istituzioni. Il contropotere inверato dalla seconda Camera, ove disomogenea dalla prima in punto di tipologia (o anche soltanto di indirizzo) della rappresentanza espressa, renderebbe meno agevole, agli occhi del corpo elettorale nazionale, l'individuazione della paternità delle scelte del legislatore e del Governo, ossia della maggioranza politica che è o dovrebbe essere proiezione della volontà popolare emersa dalle urne nella *general election*⁷.

Sennonché, nel costituzionalismo la democrazia non può essere scambiata per la mera corrispondenza della volontà del legislatore alla (presunta) volontà della maggioranza degli elettori, a motivo del fatto che il famoso governo dal Popolo e per il Popolo (tralasciando volutamente l'utopistico governo del Popolo) di cui parlava Abramo Lincoln a Gettysburg non potrebbe mai definirsi democratico qualora non tutelasse gli interessi vitali di tutti i consociati, prospettiva che impone fatalmente una certa dose di “antimaggioritarismo” nella costruzione dello scacchiere istituzionale preposto alla definizione e all'attuazione dell'indirizzo politico. Ed è proprio in quest'ottica che il bicameralismo ha storicamente fatto le veci di baluardo alla “tirania della maggioranza”, nel significato che l'espressione acquista nel XIX Secolo grazie alle riflessioni, tra gli altri, di Alexis de Tocqueville (*De la Démocratie en Amérique*, 1835-1840), John Calhoun (*A Disquisition on Government*, 1851) e John Stuart Mill (*On Liberty*, 1859).

⁷ Si tratta di un effetto virtuoso che, fuori dal modello monocamerale, potrebbe teoricamente prodursi solo nell'ambito di un modello bicamerale del tutto omogeneo e paritario (come è paradossalmente il nostro), purché però sussistano le precondizioni politico-partitiche indispensabili a farlo funzionare in modo corretto. Più in generale può dirsi, citando M. COTTA, *Il problema del bicameralismo-monocameralismo nel quadro di una analisi struttural-funzionale del Parlamento*, in *Rivista italiana di scienze politiche*, 1971, p. 590, che «un sistema bicamerale paritario di due camere maggioritarie può dar luogo alle opposte possibilità della massima cooperazione e della massima contrapposizione a seconda che le stesse o diverse maggioranze partitiche occupino la due camere», mentre «un sistema bicamerale paritario costituito da due camere di tipo “poliarchico”, cioè caratterizzate dalla massima complessità di articolazione interna, dovrebbe in linea di massima dar luogo a forme intermedie nelle relazioni tra le due camere».

Dunque, la questione relativa all'ipotetico passaggio al modello monocamerale è sempre molto complessa e si colloca su di un terreno in cui l'approccio del comparatista può essere particolarmente utile. A tale riguardo, vanno fatte tre premesse metodologiche di fondamentale importanza che riguardano, rispettivamente, (I) la definizione dell'organo parlamentare e delle sue funzioni, (II) il livello di analisi al quale si colloca lo studio comparativo vertente sulla struttura dell'Assemblea parlamentare e, infine, (III) il rapporto di specularità reciproca tra vantaggi e svantaggi dell'opzione bicamerale e di quella monocamerale.

(I) Dal primo punto di vista, il Parlamento non può essere validamente definito, se non in termini puramente formalistici, con l'espressione invalsa di "assemblea legislativa" ("assemblee legislative", se bicamerale) o, in inglese, *legislature*, poiché, da un lato, l'esercizio della complessiva funzione legislativa non si esaurisce mai, *de facto e de iure*, nell'alveo delle attribuzioni parlamentari e, dall'altro lato, il Parlamento individua piuttosto, secondo una definizione sostanzialmente più corretta, il supremo forum elettivo incaricato delle più alte funzioni in cui si inverte il potere costituito nelle liberal-democrazie⁸. Qualsiasi seria riflessione sulla possibilità di modificare la struttura fondamentale del Parlamento in un dato contesto ordinamentale non può parimenti prescindere dall'esatta ricognizione delle funzioni parlamentari, posto che – sorvolando sulla storica complessità dell'interpretazione dottrinale di tali funzioni (a seconda delle varie ricostruzioni dottrinali, ora cinque, ora tre, ora due, ora una funzione fondamentale soltanto)⁹ – è soltanto la loro concreta individuazione che permette di formulare una valutazione appropriata dei potenziali effetti di un'eventuale transizione al modello unicamerale. Limitandosi a considerare le funzioni parlamentari fondamentali della rappresentanza, del *rule-making* e del

⁸ V. per tutti A. MANZELLA, *Il Parlamento come organo costituzionale di controllo*, in *Nomos*, n. 1/2017, p. 1 ss., che a tale riguardo tratta di una funzione fondamentale di controllo.

⁹ Sono ad esempio cinque per W. BAGEHOT, *The English Constitution* (1867), Oxford, 2001, riedizione a cura di Miles Taylor, p. 100 ss. (su questa autorevole proposta di schematizzazione v. N. LUPO, *La classificazione delle funzioni del parlamento tra storicità e attualità del pensiero di Walter Bagehot*, in G. DI GASPARE (a cura di), *Walter Bagehot e la Costituzione inglese*, Milano, 2001, p. 101 ss.). Ma vedi anche M. HAURIUO, *Précis de droit constitutionnel* (1929), Paris, 2015, p. 349; A. MANZELLA, *Il Parlamento come organo costituzionale di controllo*, cit.; R. DICKMANN-S. STAIANO (a cura di), *Le funzioni parlamentari non legislative. Studi di diritto comparato*, Milano, 2009.

controllo politico, tali funzioni si concretizzano in varie sotto-funzioni sostanziali – esercitate naturalmente grazie all’indispensabile intermediazione dei partiti politici – quali: intercettare le istanze politiche dei vari gruppi sociali e dei diversi livelli della comunità; articolare e aggregare gli interessi in modo razionale e tecnicamente appropriato; dirimere i conflitti che sorgono tra gli interessi contrapposti; definire un programma politico (o meglio, contribuire a definirlo insieme all’Esecutivo) e, quindi, realizzarlo sul piano della produzione normativa (o meglio, contribuire a realizzarlo insieme all’Esecutivo); vigilare quindi sull’esecuzione del programma; *et cetera*. È evidente che il passaggio da un modello bicamerale (o da certi modelli bicamerali) al modello monocamerale comporta conseguenze rilevanti su ciascuno di detti profili e talora può implicare persino la trasformazione radicale del sistema (basi pensare al ruolo del Senato nel governo bilanciato statunitense o a quello del *Bundesrat* nell’ordinamento federale tedesco).

(II) Dal secondo punto di vista, che in realtà è soltanto un’altra prospettiva della medesima questione metodologica, merita una sottolineatura l’apparentemente ovvia constatazione che l’analisi di un Parlamento monocamerale differisce dall’analisi dei Parlamenti bicamerali per il fatto che la prima interessa un unico livello, quello delle relazioni e delle articolazioni interne all’unica Assemblea parlamentare, mentre la seconda abbraccia necessariamente due livelli, dal momento che la configurazione complessiva del Parlamento dipende anche dalle relazioni interistituzionali delle due Camere (per la precisione quelle che mettono in rapporto l’una con l’altra nell’esercizio delle funzioni in tutto o in parte condivise) e dunque implica un’analisi multilivello e una visione d’insieme di molteplici fattori che s’intersecano fra loro. Si tratta di un aspetto di cruciale importanza, poiché se noi sussumiamo una data Assemblea parlamentare sotto una certa fattispecie teorica, ad esempio Assemblea maggioritaria o pluricentrica o poliarchica (in ragione non solo delle variabili politologiche, ma anche delle variabili giuridiche date dalle implicazioni del sistema elettorale adottato, dai rapporti funzionali e strutturali con il Gabinetto, dal ruolo delle commissioni permanenti in relazione alle prerogative del plenum, dalle procedure deliberative previste nelle disposizioni costituzionali o nel regolamento interno, ecc.), dobbiamo prendere atto che tale classificazione potrebbe mutare radicalmente qualora detta Assemblea sia parte integrante di un sistema bicamerale, a seconda delle funzioni della seconda Camera, di come questa sia a sua volta conformata, non-

ché di come siano regolati i rapporti complessivi tra le due Camere¹⁰. Per intenderci, se la *House of Representatives* statunitense fosse un Parlamento monocamerale, saremmo dentro un modello parlamentare di c.d. “assemblea maggioritaria”, ma essendo essa inserita in una struttura bicamerale che contempla anche il Senato degli Stati Uniti, ne consegue che a livello di struttura complessiva del Congresso siamo di fronte a un modello parlamentare molto diverso, ossia quello poliarchico e negoziale.

Più in generale, il principale effetto connesso alla presenza di un assetto bicamerale è dato dalla combinazione del principio deliberativo di maggioranza applicato a livello di singola Camera con il principio consensuale della deliberazione collettiva delle due Camere parlamentari, principio che ovviamente varia di intensità ed estensione a seconda di composizione, competenze e poteri della seconda Camera. Questa considerazione serve a sottolineare che la classica definizione dell’Assemblea parlamentare come collegio di membri (salvo eccezioni) eletti che adotta deliberazioni a maggioranza in un sistema policentrico di potere¹¹ spesso non collima del tutto con la vocazione *lato sensu* consociativa del Parlamento complessivamente inteso, perlomeno osservando la maggioranza dei sistemi parlamentari bicamerali di tipo disomogeneo-differenziato.

Viceversa, nel caso *sui generis* dell’ordinamento italiano – soprattutto in seguito alle più recenti modifiche costituzionali e di legislazione elettorale – le strutture fondamentali che contraddistinguono ciascuna delle due Assemblee parlamentari tendono a coincidere con la struttura fondamentale del Parlamento come *corpus* complesso, poiché, nel contesto del modello bicamerale paritario e indifferenziato, le dinamiche legate ai fattori giuridici e politici, pur con alcune differenze irriducibili (dovute anche all’autonomia regolamentare di ciascuna Camera) e salvi gli effetti distorsivi della “duplicazione” funzionale, operano in modo tendenzialmente parallelo su entrambi i livelli di cui si discute. Questa constatazione è importante, poiché nel nostro ordinamento, a differenza di quanto può valere per molti altri sistemi bica-

¹⁰ Cfr. M. COTTA, *Il problema del bicameralismo-monocameralismo*, cit., pp. 560-561.

¹¹ Sulla scia della definizione di F. RIGGS, *The Comparison of Whole Political Systems*, in R.T. HOLT, J.E. TURNER (a cura di), *The Methodology of Comparative Research*, New York, 1970, p. 93, rivisitata e integrata da M. COTTA, *Il problema del bicameralismo-monocameralismo*, cit., p. 549.

merali, un'eventuale riforma costituzionale avente di mira il passaggio a un sistema monocamerale avrebbe un impatto decisamente minore sugli equilibri complessivi della forma di governo rispetto a ciò che potrebbe valere nell'ambito di ordinamenti che adottano altri modelli bicamerali.

(III) Da ultimo, va osservato che a tutti i potenziali vantaggi del bicameralismo corrispondono altrettanti svantaggi cui il monocameralismo potrebbe porre rimedio. E viceversa¹². Ne discende il rischio di innestare la riflessione sul dilemma bicameralismo-monocameralismo dentro un circolo vizioso alimentato da opposti approcci ideologici e incapace di approdare a un esito scientificamente obiettivo. A tale riguardo, va detto che sono almeno cinque i vantaggi che il sistema bicamerale potrebbe teoricamente garantire (ancorché tali vantaggi siano suscettibili di variabile gradazione a seconda della tipologia di bicameralismo adottato): equilibrio e bilanciamento del regime costituzionale e del sistema politico; ampliamento della rappresentatività del Parlamento, specialmente ove sia possibile l'integrazione della rappresentanza generale con forme di rappresentanza particolare di rilevanza costituzionale (ad esempio quella degli interessi degli enti federati e delle relative comunità territoriali, come avviene nel sistema tedesco); ponderazione politica e qualità tecnica della legislazione; maggiore legittimazione complessiva del potere politico, anche per effetto dell'aumento delle *chance* di periodica inclusione delle opposizioni nella responsabilità decisionale (soprattutto nel caso di Camere elettive funzionalmente parificate a scadenza non contestuale); nei regimi parlamentari a sistema bicamerale poliarchico differenziato, migliore capacità del Parlamento di controllare l'Esecutivo, per effetto della combinazione tra controllo politico forte affidato alla Camera bassa, contitolare del rapporto fiduciario, e controllo tecnico-politico della Camera alta emancipata da tale vincolo. A questi vantaggi, tuttavia, possono corrispondere specularmente altrettanti svantaggi: il governo equilibrato e moderato può trasformarsi in fattore di conflitto e di crisi del sistema; la diversificazione della rappresentatività complessiva del Parlamento può essere vista come un *vulnus* alla rappresentanza

¹² M. COTTA, *Il problema del bicameralismo-monocameralismo*, cit., pp. 585-586, tratta in proposito di due grandi gruppi, ossia quello delle «ipotesi positive rispetto al bicameralismo (e negative rispetto al monocameralismo)» e quello delle «ipotesi negative rispetto al bicameralismo (e positive rispetto al monocameralismo)».

unitaria ed eguale invocata dalla dottrina della sovranità popolare; il riesame senatoriale della qualità della legislazione può degenerare in un ritardo nella produzione delle leggi e in una duplicazione delle concessioni clientelari necessarie per approvarle (magari a parità di risultato); la maggiore legittimazione del potere garantita dalla più continuativa integrazione delle opposizioni nel processo decisionale può tradursi in *vacuum* di potere legislativo causato da un'opposizione non costruttiva; infine, il miglior controllo parlamentare-policentrico sul Governo può comportare la difficoltà per quest'ultimo di attuare efficacemente e responsabilmente l'indirizzo politico di maggioranza definito dal vincolo fiduciario con la Camera bassa.

Fatte queste premesse necessarie, al fine di valutare l'opzione tra monocameralismo e bicameralismo nell'ottica della comparazione di diritto costituzionale non si può non immaginare un breve percorso argomentativo che tenda a chiarire, nell'ordine: la reale consistenza di quelli che possono essere definiti alcuni (non univoci) segnali di una tendenza emergente a favore del monocameralismo nelle odierne democrazie (v. *infra*, § 2); le caratteristiche comuni o anche soltanto ricorrenti che legano fra loro le differenti esperienze monocamerali democratiche, nonché una veloce riflessione sulle loro possibili implicazioni costituzionalistiche (v. *infra*, § 3); i correttivi del monocameralismo evincibili da dette ricognizioni comparative (v. *infra*, § 4).

Infine, alla luce degli esiti di questa ricostruzione complessiva, si proverà a riflettere su quale potrebbe essere un modello monocamerale rispondente all'esigenza di dare forma istituzionale alla realtà multicultural (o, ancor meglio, alla prospettiva interculturale) della società contemporanea (v. *infra*, § 5). Una possibile risposta, come si cercherà di argomentare nelle conclusioni, può trovarsi riadattando all'ipotetica evoluzione della forma istituzionale del Parlamento la metafora della democrazia come *public park* recentemente suggerita da Yascha Mounk.

2. La non travolgente affermazione del modello unicamerale

Tra gli anni Cinquanta e gli anni Settanta del secolo scorso il monocameralismo è apparso come una tendenza emergente del processo di evoluzione delle istituzioni parlamentari, specialmente nel contesto europeo. Nonostante il fallito tentativo dei socialisti francesi di im-

porlo alla nascita IV Repubblica con il primo progetto costituzionale del 1946, inviso a de Gaulle e bocciato dal responso popolare¹³, il modello monocamerale era destinato ad avere maggior fortuna, alcuni anni dopo, in Nuova Zelanda, ove nel 1950 fu abolito il *Legislative Council*, ossia la *upper house* risalente al 1853¹⁴. Successivamente, nel 1953, in Danimarca cessò di esistere il *Landstinget*, la Camera alta del *Rigsdag*, dotata dei medesimi poteri del *Folketing*, cioè della Camera bassa che così acquistava la dignità di Parlamento monocamerale del Regno di Danimarca¹⁵. In seguito a un emendamento dell'*Instrument of Government*, anche il *Riksdag* svedese, organo parlamentare che sin dal 1865 presentava una struttura bicamerale, a partire dalle elezioni generali del 1970 assunse la forma monocamerale, con una scelta tanto "improvvisa" da perplimere ancora oggi chi ricorda l'enorme sviluppo democratico, economico e sociale conosciuto dalla Svezia – pur senza prova di un nesso di causalità – sotto l'egida del bicameralismo¹⁶. Più

¹³ Come sottolinea P.G. LUCIFREDI, *Appunti di diritto costituzionale comparato. Il sistema francese*, 7ª ed., Torino, 1994, p. 10, «fu proprio questa soluzione rigidamente monocamerale che si urtò contro la resistenza di molti schieramenti politici, determinando la reiezione del testo nel referendum popolare del 5 maggio 1946».

¹⁴ Il Consiglio legislativo neozelandese fu abolito dal *Legislative Council Abolition Act* del 1950. H. KUMARASINGHAM, *Unicameralism: The Strange Eventful Death of the Legislative Council of New Zealand*, in *Australasian Parliamentary Review*, vol. 25, n. 2/2010, p. 68 ss., ricorda che, al pari di molti Parlamenti coloniali britannici, anche il *Legislative Council* finì per deludere le aspettative di quanti s'illusero di riprodurre in un contesto coloniale la migliore tradizione della *House of Lords*, divenendo presto «a convenient storage house of political patronage than a place of independent views». I suoi membri, in origine nominati a vita su proposta del Primo Ministro, dopo il 1892 videro ridursi il mandato a sette anni, depotenziandosi così ulteriormente la vocazione *counter-majoritarian* del Consiglio legislativo neozelandese.

¹⁵ V., con un sagace gioco di parole nel titolo (riferito all'antico nome delle assemblee germaniche e nordiche), D. ARTER, *One Ting Too Many: The Shift to Unicameralism in Denmark*, in L.D. LONGLEY, D.M. OLSON (eds.), *Two into One: The Politics and Processes of National Legislative Cameral Change*, Boulder, 1991, p. 77 ss.; recentemente è tornato a riflettere sulla svolta monocameralista danese anche A. SKJÆVELAND, *Unicameralism in Denmark: Abolition of the Senate, Current Functioning and Debate*, in N. BIJLEVELD, C. GRITNER, D.E. SMITH, W. VERSTEGEN (eds.), *Reforming Senates: Upper Legislative Houses in North Atlantic Small Powers 1800–Present*, London-New York, 2020, p. 225 ss.

¹⁶ J. NERGELIUS, *The Rise and Fall of Bicameralism in Sweden, 1866–1970*, in N. BIJLEVELD, C. GRITNER, D.E. SMITH, W. VERSTEGEN (eds.), *Reforming Senates*, cit., pp. 222–223, osserva in proposito: «Thus, Sweden had a bicameral parliamentary system for just over a hundred years, from 1866 to 1970. During that time, the country developed from one of the poorest in Europe to one of the richest, with a well-func-

tardi, la Costituzione portoghese, varata nel 1976 dopo la Rivoluzione dei garofani e il tramonto dell'*Estado Novo* salazariano, dotò il nuovo assetto istituzionale democratico di un Parlamento monocamerale, l'Assemblea della Repubblica, discostandosi definitivamente dalla struttura bicamerale prevista nella Costituzione della I Repubblica del 1911 (che prevedeva un Congresso suddiviso in Camera dei deputati e Senato) e riprodotta, in certa misura, anche nella Costituzione del 1933, che delineava una bipartizione tra Assemblea nazionale e Camera corporativa¹⁷.

Da ultimo, anche lo *Storting* norvegese, Parlamento formalmente monocamerale che sino al 2009 operava attraverso una sottostruttura sostanzialmente bicamerale (posto che alcuni dei suoi membri venivano a far parte di una Camera alta, detta *Lagting*, mentre altri di una Camera bassa, denominata *Oldesting*), si è trasformato in un "genuino" organo monocamerale¹⁸.

Se poi si guarda all'ultima ondata di Costituzioni che ha investito l'Europa orientale in seguito al fallimento del modello statuale ed economico socialista, è impossibile non notare l'affermazione del monocameralismo in molti degli ordinamenti che ne sono derivati, per quanto imperfetta possa ancora essere, in alcuni di quei contesti, la democrazia¹⁹.

tioning democracy. Though the bicameral system was by no means one of the main reasons for this spectacular economic and societal development, it is clear that the model enabled it or at the very least did not prohibit it. This period in Swedish history was quite simply remarkably successful. With that in mind, it is somewhat strange that the model was so quickly abolished and that its absence is not discussed more frequently – in particular since the almost fifty years since its abolition have not been quite as peaceful and filled with harmony».

¹⁷ Il titolo III della Costituzione del 1933, dedicato alla «Assemblea nazionale», conteneva al suo interno un capitolo IV relativo alla «Camera corporativa», cui spettava affiancare la prima nell'esercizio della funzione legislativa mediante un'influente potestà consultiva comprendente, in particolare, il compito di formulare un rapporto su ogni progetto di legge prima della sua discussione da parte dell'Assemblea (v. gli articoli 103 e 104 della Costituzione del 19 marzo 1933). V. più in generale G. DE VERGOTTINI, *Le origini della seconda Repubblica portoghese*, Milano, 1977.

¹⁸ V. P. PASSAGLIA, *From Qualified Unicameralism to Genuine Unicameralism: The Norwegian Experience*, in G.F. FERRARI (a cura di), *Two Centuries of Norwegian Constitution: Between Tradition and Innovation*, The Hague, 2015, p. 85 ss.

¹⁹ Basti qui rinviare sul tema a A. DI GIOVINE, S. SICARDI (a cura di), *Democrazie imperfette*, Torino, 2005; J.J. LINZ, A. STEPAN, *L'Europa post-comunista*, Bologna, 2000; S.P. HUNTINGTON, *La terza ondata. I processi di democratizzazione alla fine del*

Già nel 1931, il grande comparatista Boris Mirkine-Guetzévitch descriveva molto bene, tra le varie tendenze delle “nuove” Costituzioni razionalizzate, anche quella relativa al depotenziamento delle Camere alte:

«Il rimprovero abituale rivolto alle Camere alte (allorquando non sono elette col suffragio universale) è quello di costituire un attacco al principio democratico; se, d'altra parte, la Camera alta è eletta col suffragio universale, essa crea un doppione nell'ambito legislativo. Il processo di razionalizzazione aveva già portato, prima della guerra [ndr: la prima guerra mondiale] a ridurre i ruoli delle Camere alte. La prassi ha consacrato soltanto di fronte alla Camera bassa la responsabilità ministeriale. In parecchi Paesi, leggi speciali hanno limitato sensibilmente la competenza legislativa della Camera alta e, spesso, le hanno lasciato soltanto il diritto di veto sospensivo»²⁰.

Tali, ormai risalenti, linee evolutive rafforzano l'opinione diffusa che il modello monocamerale rappresenti l'approdo ideale dell'architettura istituzionale degli Stati democratici, perlomeno al di fuori della tipologia dello Stato composto, o comunque una forma più avanzata dell'assetto parlamentare rispetto ai sistemi bicamerali, percepiti da alcuni come il retaggio di visioni costituzionali sorpassate e di suggestioni “veteroliberali”. A consolidare questa idea vi sono del resto alcuni luoghi comuni molto radicati, come per esempio quello per cui anche la Patria del parlamentarismo, dopo le ultime riforme della *House of Lords*, sarebbe ormai provvista di una sorta di monocameralismo sostanziale, essendo la Camera alta oggi ridotta – come talora erroneamente si suppone – a un paludato orpello, dotato quasi esclusivamente di un mero potere ritardante (*power to delay*) sulla legislazione monopolizzata dalla maggioranza dei *Commons* in connessione al *Cabinet*.

Tuttavia, senza voler negare la rilevanza delle dinamiche evolutive descritte più sopra, va riconosciuto che la questione è assai più complessa di come sembra.

XX secolo, Bologna, 1995; S.N. EISENSTADT, *Paradossi della democrazia. Verso democrazie illiberali?*, Bologna, 2002.

²⁰ B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, Paris, 1931, trad. it. ID., *Le nuove tendenze del diritto costituzionale*, in A. PICHIERRI (a cura di), *Boris Mirkine-Guetzévitch. Comparazioni teoriche e razionalizzazioni costituzionali*, Lecce, 2009, p. 30.

Negli Stati democratici di grandi dimensioni e negli Stati composti, a ben vedere, il modello bicamerale, seppure periodicamente ritoccato o riformato, resiste piuttosto bene ai propositi riformatori di segno monocameralista. Se è vero che si assiste quasi ovunque al progressivo superamento del bicameralismo paritario è anche vero che questi processi non hanno di mira una destrutturazione del sistema bicamerale finalizzata a spianare la strada al suo definitivo superamento, bensì un complesso percorso di razionalizzazione costituzionale delle funzioni dei due rami del Parlamento (come dimostra, ad esempio, anche l'ultima riforma del Senato belga).

Il caso della *House of Lords* è emblematico. Il *Parliament Act* del 1911 ha abolito il potere di veto della Camera alta e il *Parliament Act* del 1949 ha poi ridotto drasticamente anche il *power to delay*. Eppure, a fronte delle scarse attribuzioni residuali, la Camera in questione, ormai profondamente modificata anche nella sua composizione, conserva, oltre che un'indubitabile autorevolezza istituzionale, un certo potere contrattuale sui contenuti delle leggi, per il semplice fatto che il modello britannico opera con il rigido sistema della suddivisione in sessioni parlamentari: i progetti di legge che non hanno terminato il loro iter nella sessione in cui sono esaminati decadono irrimediabilmente e, ove non li si intenda abbandonare, devono essere riesaminati daccapo nella sessione successiva²¹. Ciò incide non poco sul reale peso del *power to delay* della Camera dei Lord, come bene evidenzia Arianna Carminati quando afferma che si tratta di «un'istituzione che può condizionare fortemente la velocità del procedimento legislativo, e che di fatto utilizza quest'arma sia per consentire al Parlamento (e all'opinione pubblica) una maggiore ponderazione delle riforme proposte, dilatando i tempi del loro esame, sia per incidere sul contenuto delle leggi dietro la "minaccia" di posticiparne, altrimenti, l'approvazione definitiva»²². Un discorso non molto dissimile può farsi, *mutatis mutandis*, per il Senato francese, organo ancora oggi dotato di un ruolo

²¹ E. MAY, *Parliamentary Practice*, London, 2011, p. 145.

²² Così A. CARMINATI, *La vitalità del Parlamento nella scansione temporale del procedimento legislativo: un aspetto del sistema inglese spesso trascurato nel dibattito sulle riforme in Italia*, in *Ossevatorio sulle fonti*, n. 2/2007, p. 27, che, citando testualmente M. RUSSELL, *The Contemporary House of Lords*, Oxford, 2013, p. 55, ricorda anche che «a second chamber's formal power comes not only from how it can be overridden but also when».

significativo nel sistema di governo della V Repubblica, nonostante sia provvisto solo di un veto sospensivo semplice²³.

A volte si assiste anche a processi di ricostruzione “inversa” del bicameralismo. È sotto gli occhi di tutti la progressiva affermazione del sistema bicamerale dell’Unione europea, che ha visto gradualmente affermarsi, accanto a quella sorta di *Bundesrat* sovranazionale che è il Consiglio, anche un *Bundestag* dei cittadini europei, il Parlamento europeo, dotato oggi di un peso equivalente a quello del Consiglio nella produzione degli atti legislativi dell’Unione²⁴.

Per altro verso, il modello bicamerale sembra resistere e, in certi casi, persino “riaffermarsi” sotto rinnovate sembianze, specialmente per dare rappresentanza alle minoranze etniche, nazionali o religiose all’interno di società fortemente segmentate. Si pensi, ad esempio, alla Camera dei Popoli nella Costituzione di Bosnia ed Erzegovina, che realizza certamente un sistema di governo molto ingessato a causa dei reciproci veti intercomunitari, ma che ha nondimeno contribuito al mantenimento della pace dopo un lungo periodo di sanguinosi conflitti²⁵. In altri contesti ordinamentali “difficili”, come ad esempio quello libanese, la creazione di una seconda Camera interreligiosa – una prospettiva esplicitamente contemplata in Costituzione e sinora irrealizzata²⁶ – è da molti auspicata per consentire la “secolarizzazione” dell’attuale Parlamento monocamerale, metà dei cui seggi sono assegnati alle rappresentanze dei musulmani e l’altra metà a quelle dei cristiani²⁷.

²³ J. DE SAINT-SERNIN, *Système majoritaire et bicamérisme sous la Ve République*, Paris, 2019; V. BOYER, *Le Sénat, contre-pouvoir au bloc majoritaire ?*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 1/2011, p. 41 ss.

²⁴ V. in generale N. LUPO, A. MANZELLA, *Il Parlamento europeo. Una introduzione*, Roma, 2019; R. IBRIDO, N. LUPO, *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, 2019.

²⁵ Per una ricostruzione dei problemi connessi al peculiare assetto istituzionale emerso dall’Accordo di Dayton del 1995, v. F. PALERMO, J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, 3ª ed., Lavis, 2021, p. 345 ss.

²⁶ Qui di seguito il testo integrale dell’articolo 22 della Costituzione libanese: «With the election of the first Chamber of Deputies on a national basis, not sectarian, a new Senate shall be established in which all religious communities are represented and whose power shall be limited to supreme national causes».

²⁷ Per uno studio empirico sul rendimento del Parlamento monocamerale libanese v. S. ATALLAH, N. GEAGEA, *Undermining Democracy in Lebanon: Parliament and Political Parties in a Multi-ethnic Society*, London, 2022; per un’analisi dei profili critici del settarismo religioso nell’ambito delle istituzioni libanesi – pur dovendosi

Pare potersi affermare, conclusivamente, che all'idea di un monocameralismo inteso come sbocco naturale dell'istanza di una rappresentanza democratica egualitaria – idea sviluppata soprattutto nell'alveo della dottrina originaria della sovranità popolare – si contrapponga, ancora oggi, l'esigenza che la legge debba essere il frutto di una sapiente mediazione degli interessi complessi presenti nella società e dunque il prodotto di scelte più condivise e più ponderate di quelle che possono derivare da un Parlamento monocamerale monopolizzato dai partiti nazionali e retto dal principio deliberativo di maggioranza²⁸.

L'eventuale passaggio al modello monocamerale non può pertanto non implicare un profondo ripensamento della conformazione e della missione dell'organo parlamentare in una prospettiva antimaggioritaria e interculturale (v. *infra*, §§ 4-5).

3. Una rapida ricognizione comparativa dell'attuale diffusione del monocameralismo negli ordinamenti democratici

Passare in rassegna i numeri del monocameralismo nell'ambito della generalità indistinta degli attuali Stati nazionali sarebbe un esercizio piuttosto sterile ai fini di un'utile speculazione giuscomparativa²⁹. D'al-

riconoscere il ruolo fondamentale delle leadership confessionali cristiane e musulmane nella pacificazione del divisissimo corpo sociale libanese – v. N.N. CALFAT, *The Frailties of Lebanese Democracy: Outcomes and Limits of the Confessional Framework*, in *Contexto Internacional*, vol. 40, n. 2/2018, p. 269 ss.

²⁸ In altre parole, sono ancor oggi in molti a ritenere «saggio prevedere che il percorso di creazione delle leggi preveda un doppio controllo [politico] e che il secondo controllo sia di tipo diverso da quello che nasce dalla rappresentanza delle dinamiche partitiche» (P. POMBENI, *Lo strano trasporto per il monocameralismo*, in *Rivista il Mulino*, 5 settembre 2016).

²⁹ R. TARCHI, *Riflessioni in tema di forme di governo a partire dalla dottrina di Mauro Volpi*, in *DPCE online*, n. 4/2021, p. 4262, dopo avere ribadito che l'omogeneità (relativa) degli «oggetti trattati» resta un criterio metodologico di fondamentale importanza anche nell'ambito degli studi comparativi specificamente dedicati alle forme di governo e alle relative istituzioni, constata che i «processi di democratizzazione che si sono avviati su larga scala nell'ultimo decennio del secolo scorso, nella maggior parte dei casi, non hanno completato il loro percorso». Da ciò deriva, «secondo quanto confermato anche da analisi di tipo quantitativo come quelle di *Freedom House* o *Index Democracy*, una rilevante delimitazione degli spazi operativi dei sistemi democratici utili ai fini della comparazione delle forme di governo, non potendosi considerare quelle operanti nell'ambito sia dei regimi ibridi (come quelli che oggi vengono definiti

tro canto, limitare il campo d'indagine alle esperienze rientranti nella forma costituzionale dello Stato democratico è operazione complessa, che comporta il rischio di una preselezione arbitraria, soprattutto per via della presenza di alcune democrazie ancora in corso di "perfezionamento" ma di fatto già abbastanza mature ai fini di una proficua valutazione comparativa avente ad oggetto l'istituzione parlamentare³⁰.

Viste le suddette difficoltà, qui si è scelto di prendere in considerazione soprattutto l'insieme delle c.d. liberal-democrazie e cioè, oltre ai sistemi unicamerale inclusi nell'Unione europea, ente sovranazionale che certifica in qualche modo un livello minimo di democraticità dei suoi membri, e oltre alle consolidate democrazie monocamerale limitrofe, come ad esempio l'Islanda e la Norvegia, anche le altre più o meno rodute esperienze statuali unicamerale derivate dalla tradizione costituzionale euroatlantica o comunque da questa fortemente influenzate (come Israele e la Corea del Sud).

Nella sfera più ristretta dell'Unione europea, oltre la metà degli attuali Stati membri, per la precisione quindici su ventisette, sono dotati di sistema parlamentare monocamerale: la Bulgaria, Cipro, la Croazia, la Danimarca, l'Estonia, la Finlandia, la Grecia, la Lettonia, la Lituania, il Lussemburgo, Malta, il Portogallo, la Slovacchia, la Svezia, l'Ungheria. Fuori dal contesto dell'Unione europea, gli Stati democratici dotati di un Parlamento monocamerale sono, accanto ad alcuni micro-Stati, la Nuova Zelanda, la Norvegia, l'Islanda, Israele e la Corea del Sud (senza considerare gli Stati che, come ad esempio l'Albania, il Kosovo, il Montenegro e la Serbia, sono ancora impegnati nel processo di transizione).

Non è impresa facile rintracciare un filo rosso che leghi fra loro queste disparate esperienze, le quali sono eterogenee sia dal punto di

illiberali), che delle c.d. democrazie di facciata o imperfette, che pur avendo recepito gli schemi formali del costituzionalismo occidentale, non sono riusciti a completare la propria transizione verso questo modello».

³⁰ Tra i tanti studiosi che si sono occupati del tema delle democrazie imperfette o incompiute e, più in generale, delle transizioni costituzionali alla democrazia v. L. MEZZETTI, *Teoria e prassi delle transizioni costituzionali e del consolidamento democratico. La qualità della democrazia agli inizi del nuovo millennio*, Padova, 2005. Nell'ambito della scienza politica, sono state avanzate anche tesi svalutative radicali all'indirizzo delle (o di certune) democrazie imperfette, come ad esempio la tesi di F. PASQUALI, *Transizioni politiche. Democrazie imperfette o nuovi autoritarismi?*, Milano, 2018, che, enfatizzando la lontananza di molte di queste esperienze dai parametri politologici della democrazia, le associa al concetto di autoritarismo.

vista della forma istituzionale dello Stato sia dal punto di vista della forma di governo. Tra le realtà statuali monocamerale incluse nel suddetto elenco si contano infatti sia forme istituzionali monarchiche sia forme istituzionali repubblicane, sia sistemi parlamentari di varia tendenza sia sistemi semipresidenziali e persino presidenziali (come nel caso della Repubblica di Cipro e della Corea del Sud).

Due elementi che viceversa sembrano accomunare le esperienze in questione sono, da un lato, una certa omogeneità nel tipo di Stato, nel senso che non si riscontrano sistemi parlamentari monocamerale nell'ambito di autentici Stati composti, perlomeno se si dà ancora rilevanza – come fa chi scrive – alla distinzione dogmatica tra Stati propriamente federali e Stati regionali o autonomici³¹.

Dall'altro lato, è possibile constatare che nelle democrazie contemporanee i sistemi monocamerale si affermano prevalentemente in seno a Stati di piccole o medie dimensioni. Guardando nello specifico al contesto europeo, molte delle attuali esperienze monocamerale interessano micro-Stati, ossia Stati con meno di un milione di abitanti (tra cui San Marino, Andorra, Monaco, Liechtenstein, Lussemburgo, Malta, il Montenegro e l'Islanda), mentre le altre si riferiscono a Stati con una popolazione da due a dieci milioni di abitanti (la Grecia e il Portogallo sono i soli a superare di poco i dieci milioni di abitanti).

Nel contesto europeo, pertanto, il passaggio al monocameralismo di uno Stato di grandi dimensioni demografiche, come ad esempio il nostro, costituirebbe senz'altro un fatto del tutto inedito, perlomeno nella storia recente delle razionalizzazioni costituzionali. Fuori dal

³¹ Come è noto, tale classificazione, in termini di “tipo di Stato”, è da tempo messa in discussione per via dell'evidente difficoltà di individuare una distinzione qualitativa netta tra le esperienze regionali e gran parte delle odierne esperienze federali. Eppure, in alcuni casi, la tangibile eredità giuridica e istituzionale derivante dalla matrice storicamente federale di determinati ordinamenti statuali composti, a cominciare da quello statunitense, non permette di avallare alcuna acritica associazione di un (ipotetico) modello federale a un (ipotetico) modello regionale. Sul tema, che è stato esplorato moltissimo anche dalla dottrina italiana, sia qui sufficiente rinviare, *ex multis*, a G. LUCATELLO, *Lo Stato federale*, Padova, 1967; G. DE VERGOTTINI, (voce) *Stato federale*, in *Enc. dir.*, vol. XLIII, Milano, 1990; G. BOGNETTI, (voce) *Federalismo*, in *Dig. pubbl.*, VI, Torino, 1991; A. REPOSO, (voce) *Stato federale*, in *Enc. giur.*, vol. XXX, Roma, 1993; M. VOLPI, *Stato federale e Stato regionale: due modelli a confronto*, in *Quad. cost.*, n. 3/1995, p. 389 ss.; A. D'ATENA (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Milano, 2008; B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, 2009, pp. 15-72.

vecchio continente, anche i casi di Israele (con circa nove milioni di abitanti) e della Nuova Zelanda (con poco più di cinque milioni di abitanti) confermano questa tendenza del costituzionalismo positivizzato a non vedere applicata la struttura unicamerale a Stati molto popolosi.

L'unica eccezione, nel panorama dei sistemi parlamentari monocamerali democratici, è data dalla Corea del Sud, una Repubblica presidenziale che conta una popolazione di oltre cinquanta milioni di abitanti e che ultimamente, dopo aver conosciuto un rapido progresso in campo economico, sociale e politico, sembra potersi far rientrare nel novero delle *full democracies*³². Escludendo questa pur rilevante eccezione, per rintracciare sistemi monocamerali applicati a Stati di grandi dimensioni demografiche si deve necessariamente abbandonare il terreno rassicurante della forma di Stato democratica – per quanto imperfetta o incompiuta possa in qualche caso di specie apparire – e passare a considerare forme di Stato decisamente “altre” rispetto ad essa. Si pensi ad esempio al Congresso nazionale del Popolo nella Repubblica popolare cinese (abitata da oltre un miliardo e quattrocento milioni di persone), che ancora oggi conserva la struttura monocamerale della tradizione socialista (notoriamente avversa al bicameralismo “orizzontale” di stampo liberale e favorevole piuttosto a un’organizzazione di soviet verticalizzata e concentrata, a trazione monopartitica)³³. Tra gli altri esempi che si possono fare, sia sufficiente qui richiamare l’Assemblea popolare suprema della Corea del Nord, Stato che conta oltre venticinque milioni di abitanti, e il *Majles* della Repubblica islamica dell’Iran, Paese con oltre ottanta milioni di abitanti.

Fa da sfondo a questa rassegna puramente statistica la consapevolezza che «la soluzione monocamerale può significare un sacrificio non trascurabile di occasioni istituzionali di composizione e conciliazione delle diverse posizioni politiche», ragion per cui, ad eccezione delle

³² Sul processo di democratizzazione della Corea del Sud, apparentemente retto da un parallelismo tra sviluppo economico e sviluppo democratico, v. H. BAEG IM, *Democratization and Democracy in South Korea, 1960–Present*, Singapore, 2020. Per quello che può valere, anche nel *Democracy Index* elaborato dall’autorevole agenzia privata *Economist Intelligence Unit* (EIU), che fa capo al gruppo editoriale *Economist*, nel 2020 la Corea del Sud è passata dallo status di *flawed democracy* a quello di *full democracy*, piazzandosi al sedicesimo posto in graduatoria e rafforzando il suo indice nel 2021, con un punteggio complessivo di 8,16, sopra gli Stati Uniti (*ranking* del 2021: ventiseiesimo posto, con 7,85 punti) e l’Italia (trentunesimo posto, con 7,68 punti).

³³ Con riferimento, in particolare, al modello dello Stato socialista si veda, tra gli altri, il classico P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Gli stati socialisti*, Milano, 1980.

realtà statuali autocratiche, «il passaggio da un'organizzazione bicamerale a quella monocamerale è avvenuto in genere in sistemi politici piuttosto omogenei e di dimensioni non molto grandi»³⁴.

Tuttavia, sarebbe un grave errore metodologico quello di ritenere che il mero dato fattuale della diffusione del monocameralismo (quasi) esclusivamente nell'ambito di Stati democratici di piccole e medie dimensioni sia un elemento di per sé sufficiente per desumerne la difficoltà di applicare il modello monocamerale a Stati democratici grandi, supponendolo più adatto alle autocrazie popolose. Se davvero tale difficoltà esistesse, allora sarebbe necessario darne una valida spiegazione, mentre allo stato dell'arte, anche a voler prescindere dalla significativa esperienza sudcoreana, non sembrano esistere validi argomenti di ordine costituzionale o politologico per ritenere che il modello monocamerale non si adatti agli Stati di grandi dimensioni. Semmai, a suggerire o persino a imporre l'opzione bicamerale possono contribuire altri fattori, come ad esempio la necessità di garantire una proiezione istituzionale del tipo di Stato composto in seno al *corpus* titolare della funzione legislativa di livello federale, o di dare espressione organica alle nuove manifestazioni del *mixed government*, del bilanciamento dei poteri o della rappresentanza democratica, il che prescinde – almeno in certa misura – dal dato afferente alla dimensione demografica.

È degno di nota, infine, che questa tendenza complessiva trovi riscontro osservando la ripartizione multilivello di bicameralismo e monocameralismo nelle due più autentiche esperienze federali dell'Europa occidentale, ossia quella tedesca e quella svizzera. In Germania, a fronte di un sistema bicamerale di livello federale universalmente riconosciuto come tra i più significativi e funzionali nelle democrazie contemporanee, tutti gli enti federati (in ciò eredi di una lunga e gloriosa tradizione) prevedono sistemi monocamerale di tipo parlamentare, dopo che il *Land* della Baviera ha soppresso il suo Senato nel 1999. Anche in Svizzera, Stato di dimensioni demografiche molto ridotte rispetto al colosso tedesco ma anch'esso profondamente innervato dalla vocazione federale, mentre a livello di Confederazione si riscontra un bicameralismo "forte" che ha per protagonisti il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati, al livello dei Cantoni vige all'opposto la soluzione monocamerale, sebbene in questo caso sussista la peculiarità del regime direttoriale di livello cantonale (in cui il direttorio decentraliz-

³⁴ M. COTTA, *Il problema del bicameralismo-monocameralismo*, cit., p. 591.

zato, ossia il Consiglio di Stato, assomiglia per certi aspetti a una via di mezzo tra un organo esecutivo e una sorta di mutazione genetica di una seconda Camera).

Ciò posto, un altro dato statistico-comparativo che merita di essere esplorato è quello relativo alla dimensione della rappresentatività dei Parlamenti monocamerali, declinata sia in relazione al rapporto tra numero dei rappresentanti e numero dei rappresentati (A), sia in termini di sistemi elettorali adottati (B).

(A) Circa l'adeguatezza "quantitativa" della rappresentatività parlamentare generale, in base a un'analisi del tutto empirica avente ad oggetto i principali sistemi bicamerali europei si può assumere come parametro di riferimento di un presumibile optimum della dimensione numerica di una Camera bassa il rapporto di un membro per ogni 100.000 abitanti circa³⁵.

Ebbene, rispetto a questo (sia pur opinabile) parametro, nei sistemi monocamerali adottati nell'ambito degli Stati europei la rappresentatività del Parlamento è tendenzialmente più che raddoppiata, con un rapporto che di norma scende al di sotto o molto al di sotto della soglia limite di 1 a 50.000. Ciò è vero anzitutto per i tre Stati monocamerali più popolosi del vecchio continente, ossia la Grecia, il Portogallo e l'Ungheria: il Parlamento ellenico, che conta 300 deputati per poco più di dieci milioni di abitanti, segna un rapporto di 1 a 33.000; quello portoghese, che conta 230 membri (anche in questo caso) per poco più di dieci milioni di abitanti, segna un rapporto di 1 a 43.000; quello ungherese, che conta 199 membri per circa dieci milioni di abitanti, segna un rapporto di 1 a 50.000. Se poi si estende lo sguardo all'ambito delle restanti democrazie monocamerali europee, sia fuori che dentro l'Unione, e specialmente agli Stati di piccole dimensioni e ai micro-Stati, il

³⁵ Il parametro è conforme, ad esempio, ai celebrati sistemi bicamerali del Regno Unito (in cui la Camera dei comuni conta 650 membri per una popolazione di poco più di 67 milioni di abitanti), tedesco (in cui il *Bundestag* conta al momento 736 membri per una popolazione di 83 milioni di abitanti) e francese (in cui l'Assemblea nazionale conta 577 membri per una popolazione di oltre 67 milioni di abitanti). Va qui aggiunto che, con riferimento al contesto italiano e, in particolare, al numero complessivo dei membri della Camera dei deputati, ridottosi a 400 in seguito alla citata riforma del taglio dei parlamentari, alcuni studiosi hanno correttamente osservato che, nel panorama europeo, la rappresentatività della Camera bassa italiana è "precipitata" al rapporto, in media, di un deputato per circa 151.000 abitanti. Cfr. M. LUCIANI, *Un "taglio" non meditato*, cit.; P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri?*, cit.; G. DELLEDONNE, *Un'anomalia italiana?*, cit.

divario tende persino a crescere. Si pensi, soltanto per fare alcuni esempi, all'Assemblea nazionale ordinaria bulgara, con 240 seggi per circa sette milioni di abitanti, al *Sabor* croato, con 151 seggi per poco meno di quattro milioni di abitanti, allo *Storting* norvegese, con 169 seggi per circa cinque milioni e mezzo di abitanti, all'*Eduskunta* finlandese, con 200 parlamentari per cinque milioni e mezzo di abitanti, all'*Althing* islandese, con 63 seggi per circa 370.000 abitanti (cioè 1 rappresentante per ogni 6.000 abitanti circa). La media dei Parlamenti monocamerali europei si attesta pertanto nettamente al di sotto della soglia limite di 1 a 50.000, garantendo sempre una notevole rappresentatività numerica dell'organo. Solo per rendere l'idea, un ipotetico Parlamento monocamerale introdotto in Italia – Paese con quasi sessanta milioni di abitanti – per essere in linea con la soglia limite di 1 a 50.000 dovrebbe contare circa 1.200 parlamentari, cioè il doppio della somma degli attuali membri elettivi di Camera (400) e Senato (200)³⁶.

Naturalmente, anche in questo caso, si tratta di mere annotazioni statistiche, che non possono avere alcuna rilevanza speculativa se non per il fatto – comunque di non poca importanza – che ne emerge un dato piuttosto consolidato riferibile a una specifica manifestazione di quelle che il già citato Mirkine-Guetzévitch definiva le specifiche «tendenze» delle «razionalizzazioni [costituzionali] del potere»³⁷: nella specie, la tendenza evidente del costituzionalismo razionalizzato è quella di compensare l'assenza della seconda Camera tramite un'estensione considerevole della rappresentatività del Parlamento monocame-

³⁶ Detto per inciso, da questo punto di vista, il bicameralismo italiano rappresenta un modello in controtendenza, soprattutto dopo la riduzione del numero dei parlamentari, che restano distribuiti in due Camere dotate di una vocazione rappresentativa viepiù identica (a causa del progressivo venir meno dei pur blandi elementi di differenziazione previsti originariamente dai costituenti in chiave *counter-majoritarian*). E si deve peraltro sottolineare che l'adeguatezza rappresentativa del Parlamento italiano, in termini di rapporto quantitativo tra rappresentanti e rappresentati, non può essere validamente calcolata sommando il numero dei parlamentari di due Camere distinte, ancorché sostanzialmente indifferenziate, poiché la rappresentatività di cui sono capaci due Camere piccole e identiche non equivale a quella di una Camera unica che ne assomma il numero dei membri.

³⁷ Si allude alle tendenze particolari – e storicamente reversibili – che si possono evincere dall'analisi comparativa delle Costituzioni positivizzate (e forse perciò definibili anche nei termini di indirizzi costituzionali comuni) e che sono riconducibili a un'unica, ormai secolare, matrice di fondo: la «tendenza essenziale del nuovo diritto costituzionale [che] noi chiamiamo la tendenza alla *razionalizzazione del potere*» (B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Le nuove tendenze del diritto costituzionale*, cit., p. 5).

rile, anche sulla base della considerazione che il bicameralismo disomogeneo-differenziato comporta in variabile misura una limitazione strutturale del principio maggioritario (e quindi un minor rischio di “dispotismo” della maggioranza) che il monocameralismo puro tende invece ad alimentare.

Fuori dal vecchio continente, anche la Nuova Zelanda è pienamente in linea con la tendenza descritta, essendo dotata di un Parlamento di 120 membri per circa cinque milioni di abitanti, con un rapporto di 1 a 42.000, mentre costituisce un’eccezione “relativa” – anche se restiamo comunque ben al di sotto della citata soglia ideale di 1 a 100.000 per le Camere basse dei sistemi bicamerali – il caso di Israele, il cui Parlamento monocamerale, la *Knesset*, conta 120 membri per una popolazione di nove milioni di abitanti (con un rapporto di un rappresentante ogni 75.000 abitanti). L’eccezione è tuttavia solo parziale poiché, come si dirà meglio più avanti trattando dei correttivi al monocameralismo, nel caso di Israele la (relativamente) minore rappresentatività numerica della *Knesset* è ben compensata da un sistema elettorale fortemente proporzionale. La vera eccezione è semmai data dall’Assemblea nazionale della Corea del Sud, che, con soli 300 membri per oltre cinquanta milioni di abitanti, rappresenta un caso di micro-Parlamento monocamerale (in proporzione alla popolazione) più unico che raro nel suo genere.

In conclusione, guardando nel complesso alle numerose esperienze monocamerali, la rappresentatività (intesa in termini puramente quantitativi) dell’organo parlamentare unicamerale dovrebbe essere in linea di massima nettamente superiore a quella che caratterizza le Camere basse nell’ambito dei sistemi bicamerali.

(B) Circa i sistemi elettorali relativi ai Parlamenti monocamerali, si registra una netta prevalenza di quelli proporzionali, poiché tale opzione consente di sopperire in certa misura all’assenza della seconda Camera, che normalmente opera sia in funzione di organo a vocazione “antimaggioritaria” sia in funzione di veicolo di una rappresentatività differenziata – e dunque amplificata – del Parlamento complessivamente inteso (anche se, come è risaputo, non è affatto facile emancipare la composizione delle seconde Camere dall’influenza uniformante dei partiti nazionali). Come il bicameralismo, anche il monocameralismo è infatti oggi chiamato a garantire un accesso adeguato se non “privilegiato” alla rappresentanza politica di determinati segmenti territoriali e/o sociali della comunità, i cui interessi vitali rischierebbero di essere

pregiudicati qualora fossero sottomessi al monopolio legislativo di una “solitaria” Camera della rappresentanza generale.

È emblematico il caso della Nuova Zelanda, in cui la compensazione conseguente al passaggio dal sistema bicamerale al sistema monocamerale è avvenuta, sia pure molti anni dopo quella riforma, sotto due aspetti: in primo luogo, in virtù della transizione al sistema elettorale misto che è stato introdotto nel 1996, in seguito al referendum del 1993, e che ha sostituito il tradizionale *first past the post*; secondariamente, per effetto dell’incremento dei seggi riservati alla minoranza Maori, passati progressivamente a cinque seggi nel 1996 (in vista delle prime elezioni con il nuovo sistema misto) e a sette seggi nel 2002.

Le dinamiche riformiste della democrazia neozelandese articolate in due successive e connesse tappe fondamentali, quella degli anni Cinquanta, con la cessazione del bicameralismo, e quella degli anni Novanta, con il conseguente – tardivo ma inesorabile – abbandono del sistema elettorale maggioritario uninominale puro, dimostra plasticamente che la scelta monocamerale conduce a una fisiologica valorizzazione della rappresentanza proporzionale. Del resto, se è vero che la concentrazione del potere legislativo in una sola Camera è uno dei dieci elementi che contraddistinguono il *Westminster model* lijphartiano, è altresì vero che un altro di questi dieci elementi è proprio il *majoritarian and disproportional system of election*³⁸, sicché la Nuova Zelanda, che anche grazie all’avvento del monocameralismo ha costituito per diversi anni l’unica realizzazione empirica perfetta del modello teorico Westminster – ancor “più perfetta” della stessa democrazia (bicamerale) britannica –, ha successivamente cessato di inverare *in toto* il modello ideale con il passaggio al sistema elettorale di *mixed-member proportional representation*³⁹, una scelta che, in definitiva, sembra

³⁸ A. LIJPHART, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, 2ª ed., New Haven-London, 2012, p. 9 ss.

³⁹ Ne è pertanto seguita la clamorosa svolta in senso “consociativo” di un sistema che in un primo tempo era stato citato da Lijphart come esempio perfetto di *Westminster model*. Più precisamente, A. LIJPHART, *Patterns of Democracy*, cit., pp. 20-26, riconosce che la Nuova Zelanda, da esempio pressoché perfetto di *Westminster/majoritarian democracy* («Many of Westminster model’s features have been exported to other members of the British Commonwealth, but only one country adopted the entire model: New Zealand») si è nettamente e improvvisamente allontanata dal modello in parola proprio in virtù del passaggio al sistema elettorale proporzionale («A major change away from majoritarianism took place in 1996 when New Zealand held its first election by PR»), anche se – come precisa l’illustre politologo olandese – altri

essersi imposta proprio al fine di correggere gli eccessi maggioritari derivanti dall'associazione del sistema elettorale *plurality* al sistema parlamentare monocamerale.

Optano per un sistema misto proporzionale-maggioritario poche altre esperienze monocamerale: il Parlamento ungherese, che nel 2014 ha visto ridurre il numero dei suoi membri da 386 a 199 (con una ricaduta negativa sull'esigenza di una equilibrata rappresentatività dell'Assemblea), viene oggi eletto tramite un sistema che prevede l'assegnazione di 106 seggi con metodo maggioritario uninominale a turno unico e i restanti 93 seggi con metodo proporzionale; il Parlamento lituano è parimenti rinnovato con un sistema misto (metà proporzionale e metà maggioritario uninominale); la Corea del Sud, che anche in questo ambito costituisce un esempio anomalo, ha sì un sistema misto, ma a grande prevalenza maggioritario uninominale.

La maggior parte degli Stati democratici europei provvisti di un Parlamento monocamerale adotta invece un sistema elettorale di tipo proporzionale variabilmente corretto: in Grecia vige un sistema proporzionale con soglia di sbarramento al 3%; in Bulgaria con soglia al 4%; in Lettonia con soglia al 5%. Adottano inoltre il sistema proporzionale Cipro, la Croazia (salvo che per gli otto seggi riservati alle minoranze nazionali), la Danimarca, l'Estonia, la Finlandia, l'Islanda, Israele, il Lussemburgo, la Norvegia, il Portogallo, la Slovacchia, la Svezia. Malta ricorre al sistema proporzionale di tradizione anglosassone del voto singolo trasferibile.

In conclusione, l'abbinamento dell'opzione unicamerale alla rappresentanza proporzionale sembra emergere come un'altra caratteristica ricorrente nell'analisi comparativa delle esperienze unicamerale e dunque come una tendenza del costituzionalismo razionalizzato. Ciò non toglie, tuttavia, che il modello monocamerale possa adattarsi anche a un sistema maggioritario *plurality*, purché questo sia adeguatamente corretto e corredato da accorgimenti idonei a valorizzare la rappresentanza dei gruppi sociali e/o delle minoranze (attraverso, ad esempio, seggi riservati o forme di *positive gerrymandering*) e purché vi sia un alto numero di rappresentanti in rapporto alla popolazione.

elementi caratterizzanti il modello Westminster continuano a essere ben presenti nella realtà politico-istituzionale neozelandese.

4. I correttivi del monocameralismo

Guardando alle tendenze dei Paesi europei, dobbiamo dunque riconoscere che, in molti casi, il passaggio al monocameralismo è accompagnato proprio dalla preoccupazione che un legislatore monolitico ed espressivo di una maggioranza ben delineata persegua sistematicamente, con leggi ineccepibili in punto di conformità a Costituzione, gli interessi di una parte del corpo sociale a discapito delle altre.

Come si è visto nel paragrafo precedente, la rappresentatività “espansa” degli attuali sistemi parlamentari monocamerali, sia in termini numerici assoluti sia in termini di tendenziale adesione al canone della rappresentanza proporzionale, costituisce già di per sé un correttivo al venir meno delle garanzie proprie dell’odierno bicameralismo differenziato. Accanto e a integrazione di questi elementi essenziali, esistono anche altri correttivi di ingegneria costituzionale utili allo scopo di adattare l’opzione monocamerale all’esigenza di un governo equilibrato degli interessi complessi delle società contemporanee.

Se si scava a fondo, il correttivo “naturale” al monocameralismo lo possiamo (ri)scoprire tornando proprio alle radici filosofiche della dottrina della sovranità popolare. Rousseau, convinto fautore del modello unicamerale e del principio di maggioranza, afferma che la maggioranza deliberativa deve essere direttamente proporzionale all’importanza delle questioni da decidere, sicché per il filosofo ginevrino la maggioranza semplice si adatta alle elezioni e agli affari correnti, ma per le questioni propriamente legislative e di Stato s’impose una maggioranza qualificata, a seconda dei casi, di due terzi o di tre quarti⁴⁰. Viceversa, nella declinazione americana della teoria costituzionalistica della sovranità popolare, il rischio della “tirannia della maggioranza” viene contrastato soprattutto tramite la divisione del potere (o meglio tramite la formula delle «istituzioni separate che condividono il potere»⁴¹), donde un sistema complesso di *checks and balances*. Qui, al fine di ottenere un governo moderato⁴², non si rinuncia al principio di

⁴⁰ *Du contrat social*, IV, cap. III.

⁴¹ Secondo la celebre espressione coniata da R.E. NEUSTADT, *Presidential Power and the Politics of Leadership*, New York, 1960, p. 33.

⁴² Citando Hamilton: «Real Liberty is not found in the extremes of democracy, but in moderate government» (R. YATES, *Secret Proceedings and Debates of the Convention Assembled at Philadelphia, in the Year 1787, for the Purpose of Forming the Constitution of The United States of America*, Albany, 1821, p. 170).

maggioranza numerica della deliberazione politica ordinaria (compresa quella di rango legislativo), bensì si mitiga la sua portata attraverso un intreccio poliarchico di strutture istituzionali detentrici del potere politico.

Dunque, trasferendo il discorso nell'ottica dell'alternativa tra monocameralismo e bicameralismo, le soluzioni che sembrano essere suggerite dal pensiero costituzionalistico sono principalmente due: un monocameralismo accompagnato da una notevole modulazione del principio deliberativo di maggioranza, oppure un bicameralismo come sistema complesso e bilanciato di organi politici che singolarmente decidono a maggioranza.

Poi vi è anche una terza via, che affonda le sue radici nella dottrina (oggi profondamente riveduta) del "potere neutro". Se infatti rivolgiamo lo sguardo all'attualità delle democrazie costituzionali, è possibile rintracciare forme alternative o ibride di ingegneria costituzionale "orizzontale" volte ad amalgamare l'opzione unicamerale con l'esigenza di bilanciamento del potere facendo leva sul rafforzamento degli organi costituzionali di garanzia, ossia il Presidente della Repubblica nel ruolo di custode della Costituzione e la Corte costituzionale in veste di giudice delle leggi. Di tale correttivo architettonico tratta Adriana Apostoli nel presente numero di questa Rivista, ricordando come il pericolo di strapotere della maggioranza connesso all'abbandono del bicameralismo possa essere compensato dall'accrescimento della funzione antimaggioritaria del Capo dello Stato, soprattutto se questi è concepito come organo bipartisan. L'ipotetica transizione al modello unicamerale potrebbe ad esempio suggerire la sostituzione di un preesistente veto presidenziale sospensivo-semplificato con un veto sospensivo-qualificato, cioè superabile dall'organo parlamentare con deliberazione a maggioranza aggravata. Lo stesso vale per la Corte (o il Consiglio) costituzionale, che, nel caso di un Parlamento monocamerale, potrebbe vedere opportunamente accresciuti i suoi margini di intervento, ad esempio tramite l'introduzione di un controllo preventivo di costituzionalità delle leggi promosso da una minoranza parlamentare (sulla scorta della tradizionale *saisine parlementaire* francese, la cui giustificazione apparirebbe di molto rinforzata nell'ambito di un sistema unicamerale)⁴³.

⁴³ V. M. VERDUSSEN, *La coexistence de la saisine parlementaire et des autres voies d'accès au juge constitutionnel en droit comparé*, in *Les Nouveaux Cahiers du Conseil*

Come si è già accennato, oltre ai correttivi al monocameralismo riguardanti il sistema di governo nel suo complesso, vi sono anche i correttivi “endoparlamentari”. In questo ambito specifico, i rimedi che si evincono dal diritto comparato consistono principalmente in due tipologie di fondo, talora complementari tra loro: I) garantire seggi alle minoranze o ai gruppi identitari per assicurarne la partecipazione al forum parlamentare (tema che si collega alle valutazioni già svolte nel paragrafo precedente, intorno all’esigenza di super-rappresentatività del Parlamento monocamerale); II) assicurare adeguate forme di attenuazione del principio di maggioranza, nel senso della maggiore inclusività-consensualità delle deliberazioni.

I) Circa il primo profilo, si deve distinguere tra gli strumenti comuni di legislazione elettorale, che possono anche essere definiti di «rappresentanza preferenziale», e gli strumenti non comuni di «rappresentanza giuridicamente garantita»⁴⁴. Appartengono al primo gruppo, ad esempio, le disposizioni di una legge elettorale proporzionale che stabiliscono l’eventuale abbassamento della soglia di sbarramento a favore delle forze politiche rappresentative di una minoranza culturale, linguistica, religiosa, etnica o nazionale riconosciuta dall’ordinamento, oppure, nel caso dei sistemi maggioritari, la costituzione o il ridisegno di collegi elettorali uninominali secondo modalità atte parimenti a favorire la rappresentanza di detti gruppi o minoranze, come nel caso del citato *positive gerrymandering* (in una logica opposta a quella segregazionista dello storico *racial gerrymandering*). Appartengono invece al secondo tipo le soluzioni che riservano alcuni seggi parlamentari a determinate minoranze (come ad esempio accade, restando nell’ambito dei sistemi unicamerale, in Croazia e in Nuova Zelanda) oppure che prevedono una ripartizione strutturale dei seggi tra i gruppi maggiori in cui è suddivisa la comunità in base a fattori etnici, religiosi o di altra natura⁴⁵. E lo stesso vale del resto per gli organi esecutivi soprattutto

constitutionnel, n. 3/2015, p. 97 ss.; P. GAÏA, X. PHILIPPE, *Dix années de saisine parlementaire : Genèse d’une réforme*, in *Annuaire international de justice constitutionnelle*, n. 1/1985, p. 127 ss.

⁴⁴ Cfr. F. PALERMO, J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Milano, 2021, pp. 144-155.

⁴⁵ Nell’ambito dei sistemi monocamerale si annoverano, oltre al caso già citato del Parlamento libanese, in cui la rappresentanza parlamentare è costituzionalmente suddivisa in parti eguali tra cristiani e musulmani, anche altri casi, come ad esempio quello del Parlamento cipriota, con il 30% dei seggi assegnato alla comunità turca, ancorché

nelle realtà multietniche o multinazionali, ove spesso regole costituzionali o convenzioni impongono simili forme di compartecipazione allo scopo di garantire stabilmente il *power sharing* a protezione dei gruppi e delle minoranze.

II) Un'altra tipologia di correttivo, nella prospettiva della rinuncia alla forma bicamerale e alle connesse garanzie di negoziazione legislativa degli interessi complessi, riguarda l'attenuazione del principio di maggioranza (semplice) sulla scia dell'accennata intuizione rousseauiana intorno all'esigenza che la soglia della maggioranza deliberativa debba crescere proporzionalmente al crescere dell'importanza delle decisioni da assumere. Qui si danno diverse possibilità di correttivo, tra cui, oltre all'estensione della regola deliberativa della maggioranza qualificata per qualsiasi decisione parlamentare incidente su beni particolarmente rilevanti (anche al di fuori delle fonti atto di rango costituzionale), spicca il diritto di veto delle minoranze in relazione alle scelte legislative che toccano interessi ritenuti di vitale importanza per le relative comunità (il veto di minoranza può poi assumere varie forme e vari livelli di intensità, dal veto meramente dilatorio sino al veto assoluto, e può essere attribuito alla rappresentanza parlamentare interna di una minoranza oppure a una rappresentanza istituzionale esterna, ad esempio quella espressiva dell'autogoverno territoriale)⁴⁶.

Gli strumenti qui elencati non sono certo un'esclusiva dei sistemi parlamentari monocamerali, dal momento che sono altresì rinvenibili nell'ambito di ordinamenti dotati di un bicameralismo "forte" ma nei quali l'accentuata dimensione multietnica o multinazionale e le tensioni tra i gruppi impongono di dispiegare l'intero arsenale congegnato dalla dottrina della democrazia consociativa per prevenire i conflitti nelle società profondamente divise (si pensi, soltanto per fare l'esempio più significativo, alla complicata realtà istituzionale della già citata Bosnia ed Erzegovina)⁴⁷. Nondimeno, la crescente disomogeneità cul-

ad oggi non partecipe della vita politica. V. F. PALERMO, J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, cit., p. 146, ove si fanno altri esempi, relativi anche a sistemi bicamerali, con riferimento a diversi Paesi africani e asiatici.

⁴⁶ Mi sia consentito rinviare sul tema a M. FRAU, *L'attenuazione del principio maggioritario. Istituti e modelli alternativi al principio deliberativo di maggioranza*, Napoli, 2022, *passim*.

⁴⁷ Cfr. A. LIJPHART, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, New Haven-London, 1977, p. 21 ss., con riferimento a *grand coalition*, *mutual veto*, *proportionality*, *segmental autonomy and federalism*. Quanto poi all'obiezione mossa

turale delle società occidentali contribuisce a estendere le ragioni di tali correttivi anche al contesto delle più mature e pacificate democrazie pluraliste, soprattutto ove si mediti di sopprimere una preesistente seconda Camera portatrice di interessi particolari e/o sede di compensazione del maggioritarismo.

Ciò posto, gli studiosi che avversano le dottrine della democrazia consociativa evidenziano da tempo che gli strumenti in questione comportano anche alcuni rischi, come ad esempio quello di incentivare indirettamente la segmentazione sociale per effetto dei benefici connessi ai diritti politici speciali vantati dalle minoranze e dai gruppi riconosciuti. C'è poi il problema dell'individuazione di tali gruppi e minoranze, nonché dei criteri per determinarne l'appartenenza. Ci vogliono inoltre efficaci garanzie in ordine alla possibilità, per i membri dei gruppi, di non farne più parte senza subire conseguenze pregiudizievoli⁴⁸. Restano infine gli ostacoli di ordine interpretativo circa la potenziale irragionevolezza del differente trattamento tra minoranze riconosciute e minoranze non riconosciute, tra *native peoples* e "semplici" minoranze o, nell'ambito di certe Costituzioni multietniche dell'area balcanica, tra popoli co-costituenti e altri gruppi etnici⁴⁹.

Proiettate in seno alla rappresentanza di un Parlamento monocamerale, tali contraddizioni rischiano di trasformarlo in un terreno di scontro o, nella migliore delle ipotesi, in un miscuglio di segmenti identitari incapaci di interagire. Viceversa, l'esigenza è quella di pensa-

da E.A. NORDLINGER, *Conflict Regulation in Divided Societies*, Occasional Papers in International Affairs, n. 29, Cambridge (MA), 1972, p. 32, per il quale l'autonomia dei segmenti alimenta il rischio di *secession and partition*, A. LIJPHART, *Democracy in Plural Societies*, cit., pp. 44-45, contesta acutamente che la secessione sia sempre un male da paventare, potendo viceversa diventare una prospettiva da auspicare qualora i suddetti strumenti consociativi abbiano fallito nel tentativo di comporre le tensioni interne a una *plural society* (*ivi*, pp. 44-45).

⁴⁸ Come scrive Y. MOUNK, *The Great Experiment. Why Diverse Democracies Fall Apart and How They Can Endure*, New York, 2022, trad. it. ID., *Il grande esperimento. Etnie e religioni minacciano la democrazia?*, Milano, 2022, p. 68: «ogni volta che una persona esce dai confini predeterminati della sua comunità, cementati dalle istituzioni consociative, deve affrontare ostacoli e ingiustizie di proporzioni kafkiane».

⁴⁹ Per tutti questi aspetti v., oltre al classico A. PIZZORUSSO, *Minoranze e maggioranze*, Torino, 1993, F. PALERMO, J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, cit., e V. PIERGIGLI, *Lingue e minoranze: tra eguaglianza, identità e integrazione*, in *Rivista AIC*, n. 1/2020, p. 131 ss.

re al Parlamento unicamerale come al forum dialogico della rappresentanza interculturale.

5. Considerazioni conclusive. L'ipotesi di un "monocameralismo interculturale"

La disomogeneità del corpo sociale insieme alla proliferazione dei gruppi, delle minoranze e degli interessi impongono cautele sempre maggiori verso i rischi del principio maggioritario, concepito per dare voce unitaria a un corpo sociale culturalmente omogeneo. Il bicameralismo, in certa misura, serve anche a questo scopo, sicché l'idea di cancellarlo con un colpo di spugna nell'era del multiculturalismo rischia di apparire come una scelta pericolosamente ideologica e costituzionalmente *unfair*⁵⁰.

Per offrire un'immagine di ciò che il Parlamento, specialmente nella versione monocamerale, dovrebbe rappresentare in relazione alla reale consistenza degli assetti sociali sottostanti alle odierne democrazie pluraliste, si può forse prendere a prestito l'idea recentemente sviluppata da Yascha Mounk nel suo ultimo sforzo letterario (*The Great Experiment*), tutto incentrato su una critica serrata (ma non ingenerosa) sia al modello sociale del *melting pot*⁵¹, metafora dell'accoglienza

⁵⁰ In tema di multiculturalismo v. CH. TAYLOR, *The Politics of Recognition*, in A. GUTMANN (a cura di), *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition*, Princeton, 1994, p. 25 ss.; W. KYMLICKA, *Multicultural Citizenship: A liberal Theory of Minority Rights*, Oxford, 1995, trad. it., ID., *La cittadinanza multicultural*, Bologna, 1999; B. PAREKH, *Rethinking Multiculturalism: Cultural Diversity and Political Theory*, London, 2000; S. BENHABIB, *The Claims of Culture: Equality and Diversity in the Global Era*, Princeton, 2002, trad. it. ID., *La rivendicazione dell'identità culturale. Eguaglianza e diversità nell'era globale*, Bologna, 2005; W. KYMLICKA, *Multicultural Odysseys: Navigating the New International Politics of Diversity*, Oxford, 2007. Tra i giuscomparatisti, parla invece di modello di «Stato multicultural», partendo dal caso dell'India, D. AMIRANTE, *Lo Stato multicultural. Contributo alla teoria dello Stato dalla prospettiva dell'Unione indiana*, Bologna, 2014.

⁵¹ Ispirato all'omonima pièce teatrale di Israel Zangwill, il *melting pot* significa ancora oggi ciò che David, uno dei personaggi di quell'opera, pensa della società americana con non celata esaltazione: «[...] the great Melting Pot—listen! [...] Ah, what a stirring and a seething! Celt and Latin, Slav and Teuton, Greek and Syrian, black and yellow [...]. Yes, East and West, and North and South, the palm and the pine, the pole and the equator, the crescent and the cross—how the great Alchemist melts and fuses them with his purging flame! Here shall they all unite to build the Republic of

omologatrice, sia a quello opposto del mosaico (o anche della *salad bowl*), immagine della società rigidamente multiculturale:

«Secondo la metafora del *melting pot*, gli immigrati e i membri delle altre minoranze dovrebbero integrarsi nella società senza restare aggrappati alle culture originarie. Ma è un ideale troppo omogeneizzante, che non rispetta a sufficienza le tradizioni culturali di persone provenienti da ogni angolo del globo. Ha contribuito a creare un mondo in cui alcuni membri delle minoranze etniche, culturali o religiose sentivano di dover nascondere la loro vera identità se volevano essere pienamente accettati⁵². [...] L'ambizione di costruire una società "multiculturale" ispirata da metafore come quella del mosaico o dell'insalatiera, [viceversa], rese le persone più propense a celebrare il retaggio dei gruppi immigrati. [...] Ma c'è anche una versione più cupa. Una versione in cui la segregazione residenziale è la norma, le amicizie tra i membri di gruppi diversi sono rare, i ragazzini originari di paesi e culture differenti frequentano scuole separate, le comunità tollerano a fatica l'idea che i figli sposino persone esterne al gruppo e molti non sono liberi di fare le proprie scelte»⁵³.

L'autore indica quindi, come modello ideale, quello del *public park*, tratto dalla sua esperienza di vita vissuta al Prospect Park di Brooklyn. Il parco pubblico di Mounk è un luogo aperto a tutti – senza preclusioni di sorta, purché si condividano le regole della pacifica convivenza – in cui ciascun individuo, conservando integralmente (se lo vuole) le proprie radici identitarie, può scegliere di riunirsi in gruppi di persone che la pensano allo stesso modo o di agire insieme a perfetti scon-

Man and the Kingdom of God». La potenza evocativa di questa immagine, la fiamma purificatrice che fonde tutte le diversità dentro un crogiuolo, si è prestata, come è noto, a dar manforte all'idea "costituzionalistica" di un modello di rappresentanza politico-istituzionale omogenea ed egualitaria. Le forme istituzionali originariamente introdotte nella Costituzione di Philadelphia, tra cui i *checks and balances*, le rappresentanze politico-istituzionali "separate" e il sistema bicamerale federale (inizialmente teso a far emergere le identità statuali e le relative maggioranze in seno alla Camera alta) non hanno infatti impedito che, sotto la spinta delle successive trasformazioni costituzionali e del principio maggioritario alimentato dal sistema partitico, si affermasse un celebrato modello di democrazia inclusiva basato appunto su questa immaginifica attitudine dei valori americani a plasmare il cittadino modello sino a garantire l'unità e la coesione dei distinti corpi sociali.

⁵² Y. MOUNK, *Il grande esperimento*, cit., p. 122.

⁵³ *Ivi*, pp. 127, 129 e 130. Insomma, quella dell'insalatiera è la metafora di «un futuro troppo frammentato» (*ivi*, p. 126).

sciuti, di svolgere liberamente alcuna delle attività offerte dal parco e di svolgerla da solo o con chi desidera, certo che nessuno potrà essere discriminato o penalizzato in ragione della propria *ascriptive identity*.

La visione del parco pubblico è strettamente connessa al concetto della democrazia interculturale, contrapposto sia al modello della democrazia multiculturale sia al modello assimilazionista, «entrambi fondati sul pregiudizio, rispettivamente, dell'indifferenza o della superiorità di una cultura rispetto alle altre»⁵⁴: una realtà interculturale si edifica attraverso un processo di ricostruzione dinamica dell'identità, basato sul dialogo e sul confronto (in continuità con le teorie del patriottismo costituzionale e della democrazia discorsiva-deliberativa).

È un modello ideale che si adatta perfettamente alla visione costituzionalistica del Parlamento come *debating body*⁵⁵ e *pouvoir délibérant*⁵⁶, ossia come sede istituzionale di interazione e trasformazione di opinioni e identità distinte allo scopo di costruire una decisione politica (il più possibile) condivisa, e non come somma di corpi intermedi sclerotizzati all'interno di segmenti identitari ostili a ogni cambiamento, né come crogiuolo purificatore dove le distinzioni identitarie vengono viceversa cancellate da un'identità neutra e uniforme, sotto cui si cela il predominio della maggioranza.

Tornando al nocciolo della questione, si tratta di capire se l'organo parlamentare possa essere rifondato a immagine e somiglianza della metafora mounkiana del parco pubblico o, più banalmente, del modello politologico della democrazia interculturale. Non vi è ragione per non ritenere che questa ambiziosa prospettiva *de iure condendo* non solo sia possibile, ma sia persino opportuna, soprattutto qualora il novellatore costituzionale fosse in procinto di ridisegnare la forma e la missione del Parlamento abbandonando il rassicurante bicamerali-

⁵⁴ G.C. FERONI, *Diritto costituzionale e società multiculturale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017, p. 17.

⁵⁵ Per L.S. AMERY, *Thoughts on the Constitution*, Oxford, 1947, p. 12, la missione principale del Parlamento è «to secure full discussion and ventilation of all matters». R. BLACKBURN-A. KENNON (a cura di), *Griffith & Ryle on Parliament. Functions, Practice and Procedures*, London, 2003, pp. 6-7, descrivono le Camere inglesi «as forums within which the contending powers – the parties and those whom they represent, and the individual Members or peers – publicly debate the issue of the day and matters of their choosing».

⁵⁶ M. HAURIUO, *Précis de droit constitutionnel*, cit., p. 349; A. LE DIVELLEC, *Le parlement en droit constitutionnel*, in O. ROZENBERG, É. THIERS (a cura di), *Traité d'études parlementaires*, Bruxelles, 2018, p. 149.

smo disomogeneo-differenziato, in cui la ponderazione degli interessi in gioco – perlomeno di alcuni interessi – è sempre garantita, almeno in certa misura, dalle procedure negoziali che intercorrono tra le due Camere. Ma lo stesso discorso potrebbe valere anche con riguardo a una possibile riforma del nostro sistema bicamerale paritario e perennemente “incompiuto”, ove si mediti di transitare a un sistema monocamerale per dare espressione a un nuovo modello di società.

Per capire cosa s'intende per “Parlamento interculturale” basti richiamare le tre caratteristiche fondamentali del *public park* come immagine microcosmica della società ideale di Mounk: 1) «un parco pubblico è aperto a tutti»; 2) «un parco pubblico offre una vasta scelta» di attività da fare, inclusa la libertà di non farle, di farle da soli o in gruppo (così come la libertà di cambiare gruppo); 3) «un parco pubblico crea un vivace spazio di incontro»⁵⁷. Il che, sforzandosi di adattare la metafora del parco alla conformazione dell'organo parlamentare, significa: un Parlamento fortemente caratterizzato in punto di rappresentatività reale, donde un numero cospicuo di deputati in proporzione ai rappresentati e un sistema elettorale che sappia restituire fedelmente la complessità del corpo sociale; centralità del Parlamento – nel caso specifico valorizzata dalla presenza di una sola Camera – in qualità di forum supremo della rappresentanza politica interculturale e drastico contenimento degli istituti di democrazia diretta più divisivi (come il referendum popolare); ampia libertà di azione dei parlamentari, rinunciando ai meccanismi che impediscono o limitano la libertà dei rappresentanti di uscire da un gruppo o anche di spostarsi da un gruppo a un altro (la sanzione al c.d. transfughismo deve venire “dal basso”, ossia dai gruppi sociali e dalle comunità dei rappresentati); garantire l'efficiente (auto)coordinamento funzionale del Parlamento senza appaltarlo al Gabinetto, ma semmai valorizzando il ruolo di comitati e conferenze interpartitici preposti all'organizzazione dei lavori parlamentari, nonché accrescendo il peso delle commissioni permanenti specializzate rispetto al plenum⁵⁸; favorire – anche con strumenti normativi mira-

⁵⁷ Y. MOUNK, *Il grande esperimento*, cit., pp. 131-133.

⁵⁸ Dovendosi anche ricordare, con M. COTTA, *Il problema del bicameralismo-monocameralismo*, cit., p. 571, che l'esigenza di tecnicità del lavoro parlamentare «è stata spesso portata come giustificazione razionale della soluzione bicamerale» immaginandosi «una camera di tecnici accanto a una camera di rappresentanti». Fuori dalla prospettiva di una Camera “tecnica” e in quella opposta di un grande Parlamento monocamerale, onde evitare che la vitale esigenza di *intelligence gathering* del *rule-making*

ti – l’opposizione costruttiva a discapito di quella distruttiva e anti-sistema, incompatibile con il canone della democrazia interculturale (senza considerare il rischio che si replichino situazioni parlamentari di weimariana memoria); infine, limitare il principio deliberativo di maggioranza semplice in favore di altre tipologie di deliberazione più inclusive e consensuali, ad esempio, estendendo la deliberazione a maggioranza qualificata, introducendo forme di “veto costruttivo” di minoranza idonee a imporre il confronto sui temi sensibili (ma diverse dal *corporative veto* legato ad *ascriptive identities*), valorizzando l’apporto di caucus e gruppi di lavoro trasversali, istituendo o rafforzando l’ombudsman, adattando il rodato strumento delle commissioni di conciliazione alla struttura unicamerale.

Ne discende un’idea di assemblea parlamentare decisamente audace e controcorrente, un modello strabico, che guarda cioè con un occhio al passato glorioso del parlamentarismo e con l’altro al suo incipiente futuro interculturale, che non disdegna l’immagine di un Parlamento pletorico, variegato e “costoso”, destinato a discutere moltissimo e a produrre poche leggi molto consensuali, lasciando così più spazio al diritto convenzionale e giurisprudenziale, ma capace anche di riflettere sul piano istituzionale la nuova forma della società umana e di moderare il principio deliberativo di maggioranza con soluzioni atte a favorire l’interazione dei gruppi e degli interessi, riducendo per osmosi la conflittualità tra i partiti, tra i gruppi e tra i concittadini.

Naturalmente resta l’immenso problema dei tempi della democrazia, aggravato, da un lato, dalla rapidità con cui gli Stati sono oggi chiamati ad approntare l’infinita catena delle misure urgenti necessarie per fronteggiare la cosiddetta *permacrisis* e, dall’altro, dai vincoli e dalle scadenze stringenti imposti da una governance europea abituata a interloquire con gli Esecutivi ma non con i Popoli dell’Unione (di fronte ai quali, del resto, essa continua ad apparire drammaticamente *unaccountable*).

Ciononostante, l’immagine del Parlamento monocamerale-interculturale resta una prospettiva interessante.

Rivolgendo da ultimo lo sguardo al nostro ordinamento costitu-

process sia soddisfatta trasferendo competenze decisionali di fondamentale importanza all’Esecutivo (come per lo più oggi avviene), non resta che valorizzare il ruolo delle commissioni parlamentari specializzate e le competenze dei parlamentari esperti, assicurando in parallelo il, foss’anche molto “costoso”, supporto permanente di tecnici esterni e interni all’istituzione.

zionale, si deve riconoscere che in questa fase storica della Repubblica, prima di aprire qualsiasi riflessione intorno all'ipotesi di un nuovo modello parlamentare, urge che il pensiero riformista dominante venga emancipato dal culto del maggioritarismo⁵⁹ e dalle «mitologie della governabilità»⁶⁰. Piuttosto, guardando proprio all'ineluttabile futuro interculturale delle società occidentali, si tratta di trapiantare il principio solidarista al livello dell'organizzazione e delle procedure del potere politico, orientando le riforme istituzionali in una direzione diametralmente opposta a quella verso cui ci sta conducendo la progressiva demolizione dell'originario disegno costituzionale del Parlamento.

* * *

ABSTRACT

Ita

Nel corso degli ultimi decenni l'affermazione del modello parlamentare monocamerale in diversi Stati democratici è parsa delineare una tendenza emergente del costituzionalismo. Una ricognizione comparativa dei tratti salienti dell'attuale monocameralismo può servire allo scopo di valutare le proposte di riforma aventi ad oggetto la transizione da un preesistente sistema bicamerale a un sistema unicamerale. Nelle odierne democrazie pluraliste un simile proposito riformatore dovrebbe altresì presupporre un'analisi approfondita delle implicazioni che la scelta relativa alla struttura fondamentale dell'organo parlamentare produce sulla reale consistenza delle sue funzioni nonché sulla sua "rinnovata" vocazione rappresentativa. L'analisi comparativa, oltre che chiarire se vi sono e quali siano i caratteri ricorrenti dei sistemi monocamerale democratici, può contribuire a individuare i correttivi necessari a impedire che l'opzione monocamerale conduca al predominio della maggioranza parlamentare, dispensandola del tutto dall'onere di negoziare la legislazione incidente sugli interessi vitali delle minoranze. Un simile rischio appare oggi aggravato dalla crescente disomogeneità culturale del corpo sociale.

⁵⁹ Cfr. A. D'ANDREA, *La sopraffazione della "politica maggioritaria" sul meccanismo costituzionale della nostra forma di governo*, in G. BRUNELLI, G. CAZZETTA (a cura di), *Dalla Costituzione "inattuata" alla Costituzione "inattuale". Potere costituente e riforme costituzionali nell'Italia repubblicana*, Milano, 2013, p. 131 ss.

⁶⁰ Cfr. G. ITZCOVICH, *Mitologie della governabilità. Storia e critica di un concetto*, in *Ragion pratica*, n. 1/2016, p. 9 ss.

In qualsiasi esperienza democratica, il proposito riformatore di abbandonare il modello bicamerale deve avvenire nella consapevolezza che il Parlamento, specialmente se unicamerale, è chiamato a dare adeguata espressione istituzionale alla dimensione interculturale della società contemporanea.

EN

Over the last few decades, the single-chamber parliamentary model seems to emerge in several democratic states as a trend in contemporary constitutionalism. A comparative survey of the salient features of unicameralism allows to assess reform proposals aimed at the transition from a pre-existing bicameral system to a unicameral system. In today's pluralist democracies, such a reform needs an in-depth analysis of the implications of the choice regarding the fundamental parliamentary structure, its main functions and its 'renewed' representative vocation. In addition, a comparative analysis helps to identify the necessary correctives to prevent the predominance of the parliamentary majority in the single Chamber and safeguard the vital interests of minorities. Such a risk is aggravated by the growing cultural inhomogeneity of contemporary societies. In any democratic experience, the abandon of a bicameral model must take place in the awareness that Parliament, especially if unicameral, is called upon to give adequate institutional expression to the intercultural dimension of society.



Costituzionalismo.it

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)