



G. DORIA, *Bicameralismo e federalismo. Analisi dei modelli di relazione* (con Prefazione di F. Lanchester), Roma, Carocci, 2014, pp. 200

Nel tempo sono fioriti diversi studi su argomenti ormai considerati classici del diritto pubblico comparato, campi 'arati' come il bicameralismo e il federalismo, e occasionalmente non sono mancate riflessioni sulla connessione tra i due argomenti. Lo studio di Giancarlo Doria, qui analizzato, spicca però per l'originalità della sua impostazione. Il motivo è soprattutto uno, e l'autore lo spiega esplicitamente in questo lavoro che – come ricordato nella Prefazione di F. Lanchester – costituisce pubblicazione di una tesi di laurea discussa nel 2006. A Doria non interessa produrre un'analisi della evoluzione storica degli assetti parlamentari a due Camere in relazione al federalismo, né una rappresentazione, condensata in un'immagine sincronica, di aspetti tecnici di alcune tra queste istituzioni sul piano normativo e su quello della prassi (eppure anche su questi punti si sofferma a più riprese, con esattezza, dove lo ritiene opportuno in relazione allo scopo della ricerca).

Quello che gli preme è la ben più impegnativa sfida di fornire una compiuta giustificazione teorica del bicameralismo, ricostruirne insomma la *ratio*, che però, non essendo riducibile a unità – come Doria rileva presto – va rintracciata semmai in una pluralità di *rationes*; e su questo si tornerà. In proposito, si vuole dare la parola direttamente all'autore, laddove egli (p. 42) così giustifica l'impervio compito autoassegnatosi di giustificare sul piano teorico-astratto un istituto la cui genesi, come da lui riconosciuto, risiede soprattutto in esigenze pratiche di un momento concreto, sia pure con riproduzioni di tempo e di luogo, e dunque non programmate 'a tavolino': «[I]l legame fra storia dei fatti e storia delle idee non deve essere appiattito su un modello univoco: se quindi è necessario per onestà intellettuale affermare che la seconda è spesso debitrice della prima, non se ne deve concludere che essa ne è lo specchio fedele o che

non si possano dare fenomeni di retroazione». Sembra che con retroazione vada intesa qui un'interpretazione *ex post*, retrospettiva, di fenomeni precedenti non frutto di una lucida programmazione, capace di decifrare con più profondità i fatti in un nesso tra causa ed effetto alla luce del quale si possano anche formulare eventuali predizioni (sebbene un'aspirazione in tal senso non sia chiaramente espressa nell'opera).

La constatazione, storicamente semplice ma non ovvia, per cui il bicameralismo sorge prima del federalismo – inteso quest'ultimo in senso moderno – convince Doria dell'opportunità di una disamina intorno alle forme di organizzazione bicamerale di tipo non o pre-federale. Questo è giusto sul piano metodologico se solo si consideri che i *framers* del federalismo avevano già a disposizione sistemi parlamentari a due camere come modello di riferimento, e dunque un'indagine su tali modelli, e la visione che se ne poteva avere, serve a mettere meglio a fuoco quale relazione, se ve n'era davvero una, essi intendessero instaurare tra federalismo e bicameralismo. A partire da questo dato prende avvio l'impostazione perseguita in tutto lo studio, quella per cui – che si tratti di ordinamenti federali o meno – il bicameralismo si fonda su due contrapposte *teorie*, ciascuna delle quali dà luogo nel tempo ad una molteplicità di *modelli*, così da poter impostare una griglia di interpretazione, soggetta a sua volta a complicazioni quando su di essa si va a innestare il federalismo.

Una teoria è quella definita “liberale-garantista”, per cui le istituzioni sono strumentali rispetto al fine di assicurare la libertà e l'individualità dei governati; rispetto a tale fine, il conflitto – sembra doversi intendere tuttavia conflitto da circoscriversi *entro* le istituzioni – è da considerarsi anche positivo, in quanto limitazione del potere e dunque presupposto di maggiore libertà per i cittadini. La seconda è invece la teoria “democratico-rappresentativa”, entro la quale si postula al contrario esigenza di rappresentanza, non importa ora se di ordini, ceti, interessi, partiti, individui, al fine di comporre un conflitto che qui viene visto come inevitabilmente rischioso e negativo. Ciascuna di queste teorie, come accennato, presuppone una serie di modelli, vale a dire di articolazioni sul piano strutturale-organizzativo (senza contare il paradosso che strutture possono mantenersi immutate in tutto o in parte nello stesso momento in cui viene alterata la loro giustificazione teorica).

Già mettendo a fuoco il solo bicameralismo non federale vengono in evidenza otto modelli, quattro dei quali (ordinale; cetuale; corporativo; dialogico) sono da ascrivere alla teoria rappresentativa (non in tutti i casi democratica), mentre quattro (Costituzione mista; costituzione democratico-mista; doppia rappresentanza; governo diviso) vengono giustificati con la teoria liberale-garantista.

Il Parlamento inglese e successivamente britannico, fino all'allargamento definitivo del suffragio, è quello che meglio incarna i modelli ordinale e cetuale, i quali vengono

contraddistinti con sottigliezza sul piano funzionale, pur essendo a lungo state pressoché impercettibili le mutazioni nella struttura dell'organo. Ciò per il fatto che, mentre nei primi secoli (dal XIII al XVI) era completamente assente un'idea di sovranità statale, e il consenso per l'imposizione fiscale andava richiesto ai singoli ordini di cui era composta la società (altrove conosciuti come stati generali), ciascun ordine restando per così dire 'sovrano' nel proprio ambito, in epoca successiva si passa al contrario ad una situazione in cui una sola camera, quella 'bassa', tende alla rappresentanza che possa aspirare ad essere considerata 'generale' mentre la camera 'alta' «rappresenta specifici interessi che debbono essere tutelati». La notazione, si accennava, è tanto più sottile quanto più si osservi che l'avvicinarsi dei due modelli si verifica nel solco di una impercettibile o comunque irrilevante discontinuità nella struttura istituzionale. E però la discontinuità si riscontra per l'affermazione di un concetto di sovranità tale per cui da un lato viene meno l'esigenza di rivolgersi agli ordini in quanto tali ai fini di chiedere consenso alla tassazione, e dall'altro, essendo la borghesia rappresentata in prevalenza ai Comuni ormai diventata la maggiore finanziatrice della spesa statale, si giustifica una prevalenza della relativa camera in materia fiscale fino alla esclusiva dipendenza da essa dell'esecutivo culminata con l'affermazione della forma parlamentare di governo.

A distanza di molto tempo, riproducono il codice genetico della teoria o giustificazione rappresentativa (in chiave democratica) i modelli definiti corporativo e dialogico. Qui siamo in epoca di democrazia parlamentare contemporanea, ma con la ripetizione dell'alterità rispetto alla camera popolare di un'assemblea non espressione neanche per approssimazione di questo principio. Nel modello dialogico ci si limita a stabilire l'esistenza di due camere come presupposto per un dialogo voluto «dalla filosofia politica contemporanea di orientamento democratico», dialogo razionale. Non è questione fondamentale, anzi pare decisamente secondaria, quella relativa al modo in cui debba essere composta la seconda camera. E' il dialogo in sé ad essere opportuno: «Perché una posizione possa entrare a far parte dell'agone pubblico è necessario non solo che essa sia effettivamente sostenuta da un singolo, ma anche che essa sia passibile di essere argomentata nell'ambito di una struttura dialogica razionale» (p. 63). Ben diverso il modello corporativo, che presenta analogie con l'arcaico modello ordinale ma se ne distingue – oltre che, come ovvio, per la datazione storica – per il fatto che la seconda camera è chiamata a rappresentare ben definiti interessi sociali, economici o culturali del paese. Screditato soprattutto a causa delle sue compromissioni con il fascismo, nel quale pure non era nato, secondo Doria il modello corporativo di rappresentanza parlamentare è uscito sconfitto soprattutto per la capacità dei partiti politici di massa non tanto di contrapporsi quanto di assorbirne le ragioni eliminandone la necessità.

Nell'ambito invece della visione liberale-garantista, il modello detto della Costituzione mista prefigura una struttura bicamerale del tutto simile a quella attuale ma appunto diversamente giustificata sul piano teorico: non si tratta di tutelare interessi particolari che sarebbero schiacciati se si procedesse a un mero calcolo per teste, ma di proteggere l'interesse dell'intero corpo sociale da una deriva tirannica che si avrebbe ove uno qualsiasi dei due criteri, quello democratico o anche quello aristocratico, dovesse prevalere in modo soverchiante. Il passaggio al modello della Costituzione democratico-mista è rilevante per il superamento dell'aristocrazia come classe i cui interessi vadano difesi nell'interesse generale, ma nella sua sostituzione con l'individuazione di "pochi e saggi" come individui capaci di stemperare i rischi derivanti dalle accese e mutevoli passioni dei "molti". Qui, nell'analisi di un modello ancora decisamente non federalista di bicameralismo, lampeggia un'intuizione i cui sviluppi sorprendenti potranno essere meglio compresi solo di seguito. L'elemento alternativo a quello democratico, i cui interessi vanno garantiti nell'interesse generale, in una realtà come quella degli Stati Uniti di fine 700 non può ovviamente essere quello di un'aristocrazia che non c'è. E allora, richiamando espressamente il pensiero di John Adams, esso si rinviene nella capacità di «pochi, grandi, ricchi uomini», ma forti anche di *wisdom and foresight*, di moderare le intemperanze di una camera popolare la cui legittimità era a questo punto in ogni caso indiscussa. Se questo era il ceto cui guardare come parte 'aristocratica' in senso letterale e aristotelico della società, gli strumenti per favorirlo in quest'opera consistevano in «nomine a vita, elezioni di secondo grado, mandati lunghi, piccolo numero di membri». Non pochi di tali accorgimenti suonano familiari a chi conosca almeno approssimativamente la forma di governo statunitense, ma è dubbio che ciò abbia qualcosa a che fare con il federalismo. Un'altra variante – e ormai siamo stabilmente nel mondo nordamericano – è quella data dal modello della doppia rappresentanza, dove la necessità non è quella di separare una rappresentanza dei pochi e dei saggi da quella indiscriminata, bensì di rappresentare diversamente il popolo: lo si fa con accorgimenti quali circoscrizioni di diversa ampiezza, elezioni non contestuali, differenze importanti nel numero dei componenti o anche attribuzioni differenziate. E infine il modello del governo diviso, applicabile secondo Doria anche a forme di governo parlamentari nonostante la denominazione, consistente nel fatto che la camera non è inserita nel circuito fiduciario e per ciò stesso può meglio controllare e soprattutto legiferare. Ed è proprio questo un elemento capace di introdurre elementi di dualismo in una forma di governo come quella parlamentare, fondata su una prospettiva monista.

Conclusa la griglia di interpretazione del bicameralismo non federale, l'autore passa a indagarne le possibili *rationes* federali. Qui però ritiene opportuno far precedere l'analisi teorica da una di tipo strutturale-istituzionale. In quest'ultima prospettiva, viene avviata

una contrapposizione, che varrà per tutto il resto dell'opera come strumento ermeneutico delle varie esperienze, tra modello *ambasciatoriale* e modello *senatoriale* di rappresentanza degli enti federati. Il primo è quello che dà luogo a un modello definito *giuridico* di rappresentanza, riferito agli apparati (Stato-apparato), agli enti esponentziali delle comunità; il secondo genera invece un modello puramente *politico*, e – scavalcando gli apparati – viene fatto valere direttamente nei confronti delle comunità territoriali di riferimento. Le differenze pratiche sono enormi, perché il modello giuridico-ambasciatoriale – erede delle diete medioevali – implica la necessità di un vincolo di mandato più o meno ferreo da parte degli enti di riferimento – e su queste ulteriori classificazioni Doria si diffonde minuziosamente – tale da far mettere in dubbio, come noto, che al riguardo si possa persino parlare di assemblee parlamentari; e per altro verso questo è l'unico in cui l'assemblea in questione possa essere considerata anche, sebbene non esclusivamente, organo esponentziale degli enti federati oltre che della federazione. Nel modello senatoriale, invece, non diversamente da qualsiasi altra assemblea politica, l'eletto forma in autonomia la propria volontà dovendo al massimo rispondere delle proprie scelte alle successive elezioni. Con acume però Doria si pone il problema di pervenire a giustificazioni teoricamente fondate alla distinzione tra camere effettivamente territoriali e altre con apparenze più o meno ambigue in tal senso ma che – come il Senato italiano finora – non trovino nei territori di riferimento altro che la funzione di necessità del tutto strumentale di circoscrizioni elettorali, risolvendosi poi il rapporto elettivo in uno di pura, indistinta rappresentanza della nazione. Nelle camere federali, è la conclusione, tale rapporto lega l'eletto sempre e solo ad una comunità di riferimento (anche se andrebbe rilevato che sul piano delle conseguenze pratiche una tale distinzione pare piuttosto sfuggente).

E' evidente come, così stabilite le linee di divisione tra i due modelli, la prima forma di bicameralismo federale – ammesso che il *Bundesrat* sia una camera parlamentare, *querelle* a tutt'oggi non definita –, pur suggestiva per altri ordinamenti e auspicata con più che parziale successo per l'Unione europea, ad oggi si circoscrive solo ed esclusivamente all'esperienza della Germania, le cui radici internazionalistiche, con annesse conseguenze lessicali non insignificanti, vengono fatte risalire fino alla Dieta di Ratisbona. Le successive tappe che hanno condotto alla nascita e allo sviluppo convulso della statualità tedesca sono esaminate per concludere che persino nel *Parlamentarischer Rat* che prelude alla Repubblica di Bonn, pur a seguito di un confronto con il contrapposto modello senatoriale, vengono preservati istituti quali il vincolo di mandato, il voto in blocco e la composizione mutevole a rinnovi parziali.

Ma che cosa dire del secondo modello, quello senatoriale, diffuso nel mondo con varie modalità ma il cui archetipo indiscusso è quello del Senato federale degli Stati

Uniti? Qui Doria smentisce seccamente la visione per cui la selezione dei senatori da parte delle legislature statali, fino al XVII emendamento del 1913, potesse assumere un significato in qualsiasi misura assimilabile o avvicinabile a quello ambasciatoriale del Bundesrat tedesco (e questa smentita non è priva di ricadute sulla natura realmente federale del bicameralismo americano, in altri termini sul fatto che il Senato USA sia da intendersi a tutti gli effetti come assemblea degli stati federati). Ciò in primo luogo perché lo status dei senatori fu da subito interpretato nel senso della loro totale libertà da qualsiasi vincolo giuridico formale o altra forma di *instruction* ad opera dei collegi elettorali di riferimento, eccezion fatta per maldestri tentativi operati da alcuni stati del Sud, rientrati per sempre in seguito alla sconfitta riportata da quegli stati nella guerra di secessione (e d'altra parte il mandato elettorale dei senatori, alquanto più lungo delle stesse legislature statali, avrebbe posto nel nulla ogni pretesa responsabilizzazione verso le stesse). Ma anche perché lo stesso criterio di elezione fu sempre inteso come uno di secondo grado in cui le legislature statali fungevano, per la selezione dei senatori, come collegi elettorali, al punto che lo stesso XVII emendamento non è considerato una svolta politico-istituzionale ma solo la formalizzazione di un processo già concluso.

Esaurita la classificazione istituzionale, si passa a individuare modelli teorici del bicameralismo federale. Qui si tratta in realtà di riprodurre e applicare al federalismo contemporaneo le due teorie di fondo che già sono state chiamate a giustificare i precedenti assetti bicamerali. Applicata dunque a un ordinamento federale, la teorica liberale-garantista punta a limitare una centralizzazione eccessiva del potere politico *tout court* al fine di preservare la libertà e l'individualità delle singole comunità territoriali (e anche delle relative istituzioni) come garanzia per libertà e individualità dei singoli. La teoria democratico-rappresentativa, invece, mira a una configurazione dell'assetto federale capace di consentire agli enti federati di far sentire la propria 'voce', di contribuire cioè nella massima misura a vedere rappresentati i propri interessi in vista delle decisioni centrali le cui ricadute produrranno su di loro effetto. Dopo aver confutato la fondatezza di ricostruzioni internazionalistiche, pur ricorrenti, del modello bicamerale-federale nordamericano, l'autore fa coincidere la fase storica del federalismo duale con la teoria liberale-garantista; mentre fa ricadere nel modello della rappresentanza degli interessi la fase nota come cooperativa del federalismo con la relativa giustificazione democratico-rappresentativa. Non è del tutto innovativa, in effetti, l'interpretazione secondo la quale il ruolo di una camera federale cambi nel passaggio da un modello economico – e anche di 'costituzione economica' – liberale classico ad uno democratico-sociale. Anche con riferimento a Stati unitari e ordinamenti accentrati, infatti, il pensiero del diritto pubblico e costituzionale, tanto 'interno' quanto comparato, ha da tempo fatto notare quanto ciò comporti il depotenziamento dei

Parlamenti a vantaggio degli esecutivi, insieme ad altri fenomeni quali la c.d. amministrativizzazione della legge. A ciò si aggiunge quanto rilevato da Doria, ovvero che l'affermazione dello Stato sociale favorisce l'instaurazione di un dialogo diretto tra esecutivi ai diversi livelli, che rischi di 'bypassare' i legislativi, ciò che non è privo di conseguenze sul ruolo del Senato americano.

Dove l'analisi di Doria pare alquanto più originale, e per certi aspetti provocatoria – per lo meno nei confronti di un 'senso comune' tanto diffuso nel mondo quanto abbastanza scontato e irriflessivo – è su un aspetto assai più profondo della relazione tra federalismo e bicameralismo, non solo negli Stati Uniti ma anche – per la loro capacità di irradiare il proprio modello – nel resto del mondo. Nelle pagine conclusive della propria trattazione, infatti, egli porta a compimento un percorso intellettuale di cui si erano solo intravisti alcuni bagliori di anticipazione in precedenza. Forte di cospicui argomenti e indizi storici, asserisce che il «bicameralismo federale» americano nasce in realtà su presupposti niente affatto federali. In primo luogo, l'esame dei *records* della Convenzione di Filadelfia mette in evidenza che i Padri costituenti avevano come punto di riferimento la Camera dei Lords britannica nella rappresentazione che ne veniva data da Montesquieu. Ancora più suggestiva e persuasiva appare l'argomentazione per cui erano già bicamerali, in grande maggioranza, le legislature degli stati appartenenti alla precedente debole Confederazione: e in essi, le ex-colonie, non c'era alcuna giustificazione di tipo federale. Secondo Doria, al centro del modello parlamentare – o meglio congressuale – americano va collocato il ben noto *Connecticut compromise*, rispetto al quale, a suo dire, la questione della rappresentanza 'al centro' degli stati federati era irrilevante se non del tutto assente. Il compromesso in questione, infatti, era unicamente mirato a risolvere la questione della rappresentanza paritaria o proporzionale nell'istituzione rappresentativa federale. A ben vedere, però, la soluzione della disputa se il Congresso federale dovesse rappresentare in modo proporzionale rispetto alla popolazione degli stati membri – cioè, in realtà, paritario rispetto agli individui – ovvero in modo paritario rispetto alla dignità degli stati – e dunque dis-proporzionale e discriminatorio nei confronti degli individui – fu una soluzione incentrata intorno all'unica unità di misura politico-istituzionale che i *Founding Fathers* avessero a disposizione e potessero pienamente condividere, che era precisamente quella degli stati. E dalla constatazione che a tale 'metro', quello degli stati, sia stata assegnata una pari dignità incorporata nella rappresentanza paritaria, è difficile negare che vi fosse una qualche traccia, magari non pienamente consapevole o studiata a tavolino, di una concezione federale per lo meno del Senato, e dunque del bicameralismo.

E' però altamente suggestiva l'aggiunta che Doria fa rispetto al processo di ratifica della Costituzione, dove i federalisti, allo scopo di respingere l'accusa loro rivolta di

puntare a una riedizione in chiave americana della House of Lords, cominciano tardivamente ad appropriarsi dell'argomentazione del Senato come camera delle legislature statali. L'argomentazione *ex post*, qui attribuita ai Padri fondatori, è in realtà un tratto abbastanza comune a tutto il volume di Doria, cui si vorrà aggiungere una breve considerazione conclusiva. A parte alcuni passi riportati del *Federalist* di Hamilton, Madison e Jay, che in effetti possono dare adito a diverse interpretazioni, si deve convenire con l'autore in merito al fatto che «non si può negare che il Senato consentisse davvero la rappresentanza degli Stati: solo, questo non era il fine per cui esso era stato creato. Il che, alla lunga, ne avrebbe mostrato l'inservibilità a quello scopo».

E' altresì inconfutabile che il Senato abbia dato prova nel corso della storia di tendere ad assumere «il ruolo di legislatore animato da una prospettiva nazionale molto più che federale», «in maniera paradossalmente opposta alla Camera, che ha invece in molte occasioni mostrato il suo profondo attaccamento agli interessi locali» (p. 172), di modo che si cade nell'alternativa per cui o il Senato è stato progettato a scopi federali, e in questi ha fallito, oppure ha avuto – come ha in effetti avuto – ottimo successo, ma solo come camera nazionale. Nelle pagine quasi conclusive del proprio lavoro, Doria fornisce una «ricomprensione teorica» in cui cita alcuni aspetti anomali del bicameralismo statunitense che indeboliscono ulteriormente una spiegazione rappresentativa – e dunque federale – del Senato e del bicameralismo. Tra questi, accanto all'elevata durata del mandato, al rinnovo parziale, al bicameralismo largamente paritario, colpisce l'esattezza del riferimento al procedimento di revisione costituzionale, dove non si comprenderebbe, se il Senato fosse stato interpretato da subito come la camera di rappresentanza degli stati, perché mai la Costituzione abbia imposto una «ratifica» delle revisioni da parte di una maggioranza qualificata così elevata di legislature degli stati membri (e considerazioni analoghe valgono con riferimento ad alcune competenze nel giudiziario e al ridotto numero di membri).

Si diceva dell'argomentazione *ex post* in Doria. In effetti tutto il volume in discussione è attraversato da un'ansia di fornire spiegazioni ultime, generalizzanti, in altri termini teoriche, a fatti avvenuti in precedenza, in un passato spesso remoto. L'impegno profuso è sostenuto da una conoscenza teorica e da un'erudizione notevole per uno studente che si accinge a discutere una tesi di laurea e forse non solo per lui; ma è poi sorretto in autonomia da un ingegno che sembra, senza esagerazione, esulare dal comune per la capacità di isolare e portare a sintesi modelli definiti in modo stringente eppure in modo problematico e mai dommatico, il tutto – ciò che non guasta – in un linguaggio, seppure non facile, limpido e assolutamente inattaccabile sul piano formale. Questa aspirazione alla teoria in senso alto – quasi *esprit de géométrie* – porta appunto a fornire degli elementi

di «ricomprensione» di fatti già avvenuti, anche molto tempo di distanza, benché non sembri puntare ad elementi di determinismo, prescrittività o predizione per il futuro.

Due notazioni a margine. Doria affronta con finezza anche l'argomento 'inerziale' del bicameralismo, legato semplicemente al fatto che le sue istituzioni – ma il discorso potrebbe essere esteso ad altre – si autogiustificano semplicemente *perché sono esistite*, ma sembra un po' svalutativo nei confronti dell'argomento stesso, relativo all'autoconservazione, che invece – secondo chi scrive queste righe – possiede una discreta consistenza. Poi affronta il tema dei partiti politici e della loro organizzazione di massa, i quali hanno senz'altro travolto le istituzioni pubbliche mutandone il significato, e questo vale anche per bicameralismo e federalismo, come egli osserva con piena esattezza. Ma nel riferire questa osservazione al Senato americano, corredata da quella per cui l'influenza dei partiti sulle istituzioni è tanto più forte quanto più il sistema stesso dei partiti sia più strutturato e centralizzato – ciò che esattamente è avvenuto negli Stati Uniti meno che altrove – non arriva a una compiuta definizione della questione, a partire dal fatto che il Senato statunitense è certamente una camera composta in genere di fortissime personalità, ma è anche una camera in cui l'elemento partitico gioca in modo evidente e innegabile ad ogni tornata elettorale.

Di tutto questo e di molto altro sarebbe stato interessante discutere con Giancarlo Doria, ma questo non sarà mai più possibile. La malattia, un destino indifferente e crudele, lo ha privato in modo troppo prematuro della vita e del successo che avrebbe meritato.

Jan Sawicki