

Seconde Camere

I modelli di seconde camere

- Senatoriale
- Ambasciatoriale (o modello “Consiglio”)
- Varianti del modello senatoriale (per composizione e/o modalità di espressione del voto): Sud Africa e Russia
- Multinazionali: Etiopia e Bosnia-Erzegovina

Modello senatoriale: origini

- Modello di riferimento: Senato degli Stati Uniti d'America.
- Esigenze:
 1. replicare all'interno del potere legislativo il sistema di *checks and balances* cui è informata la Costituzione statunitense del 1787;
 2. riflettere il carattere "federale" dello Stato;
- Convenzione di Filadelfia: *Great Compromise*: in alternativa al *Virginia Plan* (Edmund Randolph) e al *New Jersey Plan* (William Paterson e Martin Luther), John Dickinson propose una peculiare articolazione della rappresentanza: l'articolazione del Congresso in due Camere, il **Senato** (rappresentanti degli Stati) ; **House of Representatives**, (rappresentanza del popolo).
- La *House of Representatives* sarebbe stata eletta dal corpo elettorale, in modo da rappresentare il popolo degli Stati Uniti; il Senato, per modalità di selezione e composizione, avrebbe assicurato la *equal representation* degli Stati stessi a prescindere dalla loro dimensione e popolazione.
- XVII Emendamento alla costituzione USA (1913): l'elezione diretta in sostituzione del criterio "originario" dell'elezione indiretta da parte dei legislativi statali.

Modello senatoriale: circolazione

- **America latina:** i Senati argentino, brasiliano messicano
- **Svizzera.** La Costituzione del 12 settembre 1848 introdusse un legislativo federale (l'Assemblea federale) articolato in due camere: il **Consiglio Nazionale**, eletto direttamente dal corpo elettorale in rappresentanza dell'intero popolo svizzero; il **Consiglio degli Stati**, i cui membri avrebbero rappresentato paritariamente i Cantoni .
- **Canada.** Alla Conferenza di Québec del 1864 prevalse la volontà di collocarsi su di una linea di continuità con la tradizionale costituzionale britannica. Nella soluzione accolta dal *British North America Act 1867*, la tutela degli interessi provinciali a livello federale venne conseguita applicando la *equal representation* su base "regionale". La sez. 22 del *British North America Act 1867* ripartiva infatti il Canada in tre regioni (o *divisions*): Ontario, Québec e Province Marittime cui si aggiunse la quarta *division*(*Western Provinces*). A ciascuna spettano 24 senatori.
- **Australia.** Influenza USA sui lavori delle due convenzioni (del 1891 e del 1897-1898) incaricate di redigere il testo della costituzione federale. Il risultato fu un Senato nel quale era riconosciuto agli Stati il diritto a un'eguale rappresentanza e dotato di robusti poteri politico-normativi nell'ambito della forma di governo parlamentare federale. La sez. 7 *Commonwealth of Australia Constitution Act 1900*, stabiliva l'elezione diretta dei senatori.

Modello ambasciatoriale

- L'intera storia costituzionale tedesca è imperniata sull'esistenza di un organo federativo votato all'incardinazione di istanze particolari all'interno della forma di governo centrale.
- **Origini.** Assemblea federale permanente (*Bundesversammlung* o, anche, *Bundesrat*): un consesso permanente di Stati sovrani – istituito dall'«Atto federativo tedesco» (*Deutsche Bundesakte* – DBA) stipulato nel 1815 a Vienna dagli Stati membri della Confederazione Tedesca (1815-1866), nel quale sedevano i **delegati** degli Stati stessi **vincolati dalle istruzioni** dei rispettivi governi.
- Carattere intergovernativo dell'Assemblea che è riflesso della natura confederale dell'unione fra gli Stati tedeschi
- I consiglieri fungevano non da politici eletti (al popolo o dai legislativi statali) ma da veri **ambasciatori del proprio Stato**, rappresentandone i governi (e non i parlamenti né il popolo) e soggetti alle direttive di questi e al vincolo di mandato.
- A questi fattori va aggiunta la circostanza per la quale agli Stati, pur nella assoluta parità giuridica degli stessi in seno alla Confederazione, veniva attribuito in Assemblea un numero di voti differente, tale, cioè, da tener conto della grandezza degli stessi (pur privilegiando in proporzione gli Stati meno popolosi). **I voti, in forza del mandato imperativo, non potevano che essere espressi unitariamente.**

Modelli a confronto

- Composizione intergovernativa, mandato imperativo e “voto ponderato”: questi i caratteri del modello “ambasciatoriale”, che lo oppongono a quello “senatoriale”, l’elezione indiretta dei senatori da parte dei legislativi ne assicurava una (seppur mediata) legittimazione popolare; e dove, in coerenza con i principi della “moderna” rappresentanza politica, non solo i senatori non erano vincolati da alcun mandato imperativo, ma potevano esprimere liberalmente e individualmente il proprio voto.

Bicameralismi multinazionali

- Varianti del modello senatoriale;
- Sono seconde camere che sono chiamate a rappresentare non le *constituents units*, ma i gruppi etnico-linguistici che in queste trovano la propria organizzazione politico-istituzionale.
- **Camera dei Popoli** della Bosnia ed Erzegovina, eletta dalle assemblee delle due entità federate – *l'Assemblea Nazionale* della Repubblica Serba e la *Camera dei Popoli* della Federazione di Bosnia ed Erzegovina.
- Tuttavia, la Camera dei Popoli della Federazione di Bosnia ed Erzegovina raccoglie le etnie dei bosgnacchi e dei croati – entrambi popoli costitutivi dello Stato federale e posti su di un piede di parità con i serbi – che hanno originato il relativo ente di riferimento con l'Accordo di Washington del 1994.
- **Camera della Federazione** etiopica. L'art. 67 Cost. stabilisce che rappresenti le Nazioni, Nazionalità e i Popoli insediati nei nove Stati membri elencati all'art. 47, c. 1, Cost. Ciò, perché la Costituzione etiopica del 1995 accoglie un federalismo multietnico.

Caratteri modello senatoriale

- partecipazione degli Stati membri alla composizione della seconda camera (c.d. *representation*);
- designazione dei senatori dai legislativi statali;
- attribuzione del voto a ciascun senatore – “per teste”, quindi, e non per Stati.
- Con l’approvazione del XVII Emendamento (1913) all’elezione da parte dei legislativi statali venne sostituita quella da parte del corpo elettorale di ciascuno Stato. Ciò recise il legame tra organi legislativi statali e senatori. esancì poi il definitivo abbandono della c.d. «doctrine of instructions».
- Il criterio della diretta elezione dei membri delle seconde camere, che è espressivo della definitiva affermazione del principio democratico, è stato recepito da numerosi ordinamenti federali Australia, Svizzera, Messico 1917; Brasile (1946); Argentina 1994.
- Vi sono, ordinamenti che hanno conservato la designazione indiretta da parte dei legislativi sub-statali: fra questi, l’Austria per la composizione del *Bundesrat* e l’Unione indiana per la *Rajya Sabha* (o Consiglio degli Stati).
- Vi sono poi ordinamenti federali che accolgono il modello senatoriale ma applicano criteri di selezione “misti”: Senato Spagnolo, Senato Belga, Consiglio della Federazione di Russia, Senato malese.

Caratteri modelli ambasciatoriale

- “preesistenza” dell’organo di rappresentanza istituzionale alla formazione dello Stato tedesco;
- conservazione del *Bundesrat* nella Costituzione del *Norddeutscher Bund* (1867), in quella imperiale del 1871 (*Reichsrat*) con funzione di rappresentanza dei principi tedeschi, in quella di Weimar e nella Legge fondamentale del 1949.
- i membri coincidono con i componenti dei governi regionali;
- rappresentanza proporzionale al peso demografico dei *Länder*;
- voto ponderato, esprimibile però unitariamente dal *Land* e non dai singoli delegati;
- carattere non parlamentare dell’organo e dei suoi membri, espressivi in primo luogo degli esecutivi regionali;
- carattere vincolato del mandato rappresentativo.

Modello Sudafricano

- *National Council of Provinces* (NCOP) come modello intermedio fra quello “senatoriale” e quello “ambasciatoriale”.
- Influenza del modello senatoriale: è parte del legislativo centrale, i meccanismi di designazione dei membri è “misto”, al fine di garantire – analogamente a quanto accade in Russia – la rappresentanza dei legislativi e degli esecutivi delle Province.
- Nel NCOP siede una delegazione per Provincia, ciascuna delegazione essendo composta di dieci membri, in conformità al principio dell'*equal representation* delle *constituent units* (art. 60, c. 1, Cost.).
- Il modello ambasciatoriale è utilizzato per articolare le modalità di votazione in seno al Consiglio: ai sensi dell'art. 65, c. 1, lett *a*), Cost., a ciascuna Provincia è attribuito un voto, che è esercitato dal capo-delegazione a nome e per conto della Provincia medesima. Al meccanismo del voto per Provincia – non, tuttavia, ponderato come nel *Bundesrat* – si ricorre per l'approvazione delle leggi di revisione costituzionale (art. 74 Cost.), e delle leggi ordinarie che incidono sulla ripartizione delle competenze (art. 76 Cost.).
- Tuttavia, non appena il NCOP sia chiamato a partecipare al procedimento legislativo ordinario, in ambiti nei quali non vengano in rilievo le competenze provinciali, trova applicazione il sistema di votazione “per teste”, tipico del modello senatoriale: ciascun componente la delegazione provinciale dispone di un voto, in qualità di membro “ordinario” del potere legislativo.