

*La rappresentanza degli interessi e la seconda Camera in Irlanda***

DI ALFONSO MARESCA*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Cenni alla forma di Governo in Irlanda, con particolare riferimento all'organizzazione e alle funzioni parlamentari. – 3. Meccanismi costitutivi, procedimenti e attribuzioni del Senato irlandese. – 4. Indicazioni desumibili dal rendimento del bicameralismo irlandese, in ordine alle prospettive di riforma del bicameralismo italiano. – Bibliografia.

1. Premessa

Il bicameralismo¹, o bicamerismo, è una pratica della [rappresentanza parlamentare](#) consistente nella divisione in due [camere](#) dell'organo legislativo ([Parlamento](#)). Il termine è nato e si è diffuso nel [XIX secolo](#).

L'espressione «commissioni bicamerali», per abbreviazione d'uso comune, indica delle [commissioni](#) composte da membri di entrambe le camere.

Benché le idee su cui si basa il bicameralismo possano essere fatte risalire molto indietro nel tempo – alle teorie svi-

¹*Dottorando di ricerca presso la facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Cassino.

**Il presente lavoro - rinvenibile in stampa nel seguente volume V. Baldini (a cura di), *La camera degli interessi territoriali nello Stato composto. Esperienze e prospettive*. Satura editrice, Napoli, 2007 - è stato svolto nell'ambito della ricerca PRIN, cofinanziata dal M.U.R., sul tema: «Le autonomie territoriali al centro nella prospettiva della riforma federale dello Stato e del processo di integrazione europea». In particolare, il testo costituisce il rapporto individuale di ricerca elaborato dall'autore nell'ambito dell'attività svolta dall'Unità locale istituita presso l'Università degli Studi di Cassino e coordinata dal prof. Vincenzo Baldini.

Vd. *amplius*, per una ricostruzione in chiave storico-giuridica G. NEGRI, voce, *Bicameralismo*, in *Enc. dir.*, vol. V, Giuffrè, Milano, 1959; ma vd. anche L. PALADIN, voce, *Bicameralismo*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. III, Roma, 1990; E. CHELI, voce, *Bicameralismo*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. II, Utet, Torino, 1997.

luppate dagli antichi [Sumeri](#), dagli [antichi Greci](#), nell'[antica India](#) e nell'[antica Roma](#) – storicamente, la prima forma di bicameralismo² sorse in Inghilterra nel Medioevo quale compromesso tra l'aristocrazia feudale e la nascente borghesia, la Camera c.d. alta³, costituita da membri per diritto di nascita e la Camera c.d. bassa⁴, elettiva, rappresentativa dei borghi. È risultata connaturale la separazione del potere legislativo in due rami, nel caso di Stati formati da «ordini» o da classi per garantire la più antica funzione del bicameralismo, ossia assicurare il [pluralismo](#) e l'equilibrio fra i poteri.

Le seconde Camere sono venute a caratterizzarsi fondamentalmente sotto due aspetti: come raccordo con le autonomie territorialmente ripartite; oppure, come forma di rappresentanza degli interessi settoriali delle diverse categorie professionali e sociali⁵.

Un altro aspetto che merita considerazione, è quello funzionale: la posizione che le due Camere possono assumere, quanto alle funzioni e alle prerogative può essere paritaria oppure differenziata. Nel primo caso si parla di bicameralismo perfetto od omogeneo, nel secondo caso di bicameralismo imperfetto o disomogeneo. Quest'ultimo caso è tipico dei sistemi federali e dei governi presidenziali; il primo è

² Il bicameralismo non è l'unica forma in cui si può sostanziare il Parlamento: nel caso vi sia un'unica Camera si parla di monocameralismo, ma la storia ci ha fatto conoscere anche casi di multicameralismo. Infatti, la Costituzione francese del 1799 prevedeva quattro organi collegiali fra cui si frazionavano le competenze; inoltre, anche la Costituzione della Repubblica Sudafricana del 1983 prevedeva il Parlamento tricamerale, suddiviso per etnie.

³ Si pensi al caso inglese: la Camera dei *Lords* o Pari oggi conta circa 1000 membri: dal 1958 sono state previste nomine vitalizie, oltre che ereditarie; per le funzioni che gli sono rimaste si vd. *Parliament Acts* del 1911 e del 1949 da ultimo *House of Lords Act* del 1999.

⁴ Stando al caso inglese, la Camera dei Comuni si compone di 650 membri, eletti per cinque anni, con suffragio universale e diretto; sull'ordinamento dei Paesi anglosassoni, vd. U. MATTEI, *Common law: il diritto anglo-americano*, Giappichelli, Torino, 1992.

⁵ Un esempio, di tale Camera può rinvenirsi nella Costituzione di *Weimar* del 1919, anche se si parla di un Consiglio economico, più che di una seconda Camera.

meno diffuso e riguarda solo qualche Stato tra quelli che adottano la forma di governo parlamentare, come l'Italia.

Il prevalere di un tipo di bicameralismo rispetto a un altro dipende da una molteplicità di fattori – storici, economici e sociali – pur tuttavia, può osservarsi che il bicameralismo c.d. differenziato è quello più diffuso: infatti è previsto che ciascuna Camera abbia un proprio ruolo ed una propria funzione⁶.

Il bicameralismo che si è andato affermando vede dunque i due rami del Parlamento assumere prerogative e peso politico divergenti, con attribuzione alla Camera alta di un ruolo di «seconda Camera»: detentrici di poteri e funzioni più limitati rispetto alla Camera bassa; la quale ultima, nella realtà, risulta la prima camera, in quanto non solo espressione dell'intera collettività, ma detentrici di una maggiore connotazione rappresentativa.

Le differenze possono fra l'altro consistere: nel fatto che la Camera alta non può votare la sfiducia al Governo⁷; in materia finanziaria è preminente il ruolo della prima Camera; nell'iter legislativo vi è una limitazione del potere di iniziativa della seconda Camera, o dei suoi poteri di veto, seppur temporanei, verso leggi approvate dalla c.d. Camera bassa.

In Europa, in effetti, il bicameralismo è, nella maggior parte dei casi, non paritario ma differenziato. Tali differenze variano per poteri, per durata, per rapporti con l'esecutivo in generale, per idoneità rappresentativa, funzionalità nel sistema istituzionale, complessiva rilevanza politica.

⁶ Merita un cenno un altro fenomeno che si è manifestato, cioè quello che vede il passaggio dal modello bicamerale al modello monocamerale; in questi ordinamenti vi è un unico organo, in cui viene ad esprimersi la sovranità popolare: si pensi a Danimarca, Svezia, Grecia, e Portogallo. Questa soluzione organizzativa è più facilmente praticabile negli ordinamenti caratterizzati da maggiore omogeneità sociale e/o da minore complessità politica.

⁷ Si è utilizzata l'espressione che il Senato non possa «fare crisi», non avendo il potere di concedere o revocare la fiducia, vd. L. PALADIN, voce, *Bicameralismo*, cit., p. 2.

[Francia](#), [Italia](#), [Paesi Bassi](#), [Repubblica Ceca](#), [Repubblica d'Irlanda](#) e [Romania](#) sono solo alcuni esempi di sistemi bicamerali in [stati unitari](#). In alcuni di questi Paesi, la Camera alta ha la funzione di esaminare più a fondo le proposte di legge («camera di riflessione» o «di raffreddamento») e approvare o rifiutare le decisioni della Camera bassa; in altri ha funzioni speculari a quelle della prima camera. In alcuni di questi Paesi, la Camera alta è eletta direttamente dal corpo elettorale, in altri indirettamente. I membri del [Senato francese](#) e del Senato irlandese ([Seanad Éireann](#)), ad esempio, sono scelti da un [collegio elettorale](#) composto dai membri della Camera bassa e da consiglieri locali, mentre la [Prima Camera](#) olandese è scelta dai membri delle assemblee provinciali.

Alcune seconde Camere rappresentano la comunità nazionale territorialmente ripartita, altre rappresentano degli interessi professionali e/o territoriali: l'Irlanda o *Eire*⁸ e la Slovenia⁹ sono gli unici due Paesi dell'Unione Europea in

⁸ Con il suo Senato «vocazionale».

⁹ La Repubblica della Slovenia ha una Camera di interessi, ed è un Paese molto giovane (si è costituita nel 1990). In questa sede, ci limiteremo ad accennare all'ordinamento parlamentare: il Parlamento sloveno è composto dall'Assemblea Nazionale e dal Consiglio Nazionale. La Camera bassa, cioè l'Assemblea Nazionale è composta da 90 membri, eletti a suffragio universale e diretto; spetta ad essa, fra l'altro, la revisione costituzionale, la legge finanziaria, la ratifica dei Trattati, inoltre nomina e revoca il Presidente del Governo e i ministri, i giudici della Corte, il Governatore della Banca Centrale, ha altresì poteri di controllo, di svolgere inchieste parlamentari, messa in stato d'accusa del Presidente della Repubblica, del Governo e dei ministri davanti alla Corte Costituzionale. La Camera alta, il Consiglio Nazionale, è composto da 40 membri e rappresenta gli interessi sociali, economici, professionali e locali, la sua composizione è la seguente: 4 rappresentano i datori di lavoro, 4 rappresentano gli impiegati, 4 rappresentano i coltivatori, i negozianti e i liberi professionisti, 6 rappresentano le attività non commerciali, 22 sono i rappresentanti degli interessi locali. I suoi poteri si esplicano nell'iniziativa legislativa, di veto sospensivo sull'adozione della legge, referendum legislativo, inchieste parlamentari e soprattutto invia all'Assemblea Nazionale proprie opinioni su tutte le questioni compresa la giurisdizione, vd. AA.VV., *I sistemi bicamerali nei Paesi di prossima adesione all'Unione Europea*, in *Studi del Senato Dossier*, Roma, 2003.

cui vige questa forma di rappresentanza.

Anche in Italia, fu formulata l'ipotesi di una seconda Camera rappresentativa di interessi culturali, sociali ed economici. Nell'Assemblea Costituente il dibattito sulla composizione del Parlamento fu molto complesso e acceso¹⁰. In effetti le sinistre (gruppo comunista e socialista) auspicavano il monocameralismo, seconda un'idea che vedeva attraverso un'unica Assemblea l'espressione della «volontà popolare»¹¹, non intravedevano l'utilità di una seconda Camera¹². Tale orientamento non veniva condiviso né dalla Democrazia Cristiana, né dai liberali, né da altri partiti laici (fra gli altri i repubblicani), i quali preferivano il bicameralismo, anche se pensavano ad una composizione della seconda Camera differente.

I democratico-cristiani, insieme ai liberali, tendevano verso un bicameralismo che fosse rappresentativo di «*tutte le forze vive della società nazionale*»¹³; gli altri partiti laici capeggiati dai repubblicani volevano un bicameralismo che portasse ad una «*Camera delle Regioni*»¹⁴, in modo che si configurasse una rappresentanza del decentramento territoriale. Lo schieramento c.d. di sinistra (comunisti, socialisti,

¹⁰ Questo sia in sede di Commissione dei 75 (2^a sottocommissione, si vd. le sedute dal 6 settembre al 26 settembre 1946), che nella stessa Assemblea plenaria, si vd. le sedute dal 19 settembre al 24 ottobre 1947; il tema «*più discusso e tormentato della Costituzione*», M. RUINI, *Atti Costituyente*, Ass. Gen., vol. IV, p. 3077.

¹¹ Vd. intervento on. La Rocca nella seduta del 6 settembre 1946, dove ci si richiama alla teoria rousseauviana, sulla concezione dell'indivisibilità della sovranità popolare.

¹² Nenni affermava che la: «*Camera dei Senatori*», veniva a configurarsi in un «*puro e semplice intralcio al lavoro legislativo*», in un «*organismo fittizio ed inutile*», vd. in *Atti Ass. Cost. 11 marzo 1947*, p. 1947.

¹³ Vd. l'o.d.g. degli onn. Mortati, Bozzi, Pastiglia ed Einaudi, seduta del 7 settembre 1946.

¹⁴ Vd. sul punto gli interventi degli onn. Starnuti e Lussu seduta del 7 settembre 1946, si vd. anche le conclusioni dell'on. PERASSI, in *Atti ad. Plen. Comm. Cost. 29 gennaio 1947*, p. 218 e ss.; vd. inoltre, in chiave ricostruttiva dell'iter seguito per la definizione in sede di Assemblea Costituente della seconda Camera, N. OCCHIOCUPO, *La «Camera delle Regioni»*, Giuffré, Milano, 1975, p. 26 e ss.

azionisti), compreso che l'istanza monocamerale era in minoranza, cercò di ottenere un bicameralismo che fosse paritario e avesse una rappresentanza politica del corpo elettorale¹⁵. Si raggiunse così un compromesso: si optò per un bicameralismo di tipo paritario¹⁶, omogeneo¹⁷ e per un'elezione «*su base regionale*»¹⁸ per la seconda Camera; dando così risalto ad un nuovo aspetto, rispetto al previgente ordinamento¹⁹, cioè a quello regionale.

Una volta deciso il sistema bicamerale²⁰, la questione che si impose fu quella di stabilire quale dovesse essere la composizione del futuro Senato italiano.

Proposta più che pregevole, era quella che ipotizzava una: «*seconda Camera che fosse ad un tempo espressione*

¹⁵ Quello a cui si mirava era una seconda Camera, che non doveva «... alterare la fisionomia politica del Paese», in modo da rispecchiare «... la composizione della prima Camera», vd. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, VII, p. 957.

¹⁶ Vd. l'o.d.g. on. Leone in cui l'illustre giurista afferma: «*la parità delle attribuzioni fra le due Camere*», in *La Costituzione della Repubblica*, cit., p. 1112.

¹⁷ Le forze di sinistra tentarono in vario modo di attenuare tale stato, si cercò di sottrarre alcune competenze alla seconda Camera, ad esempio la possibilità di concedere e/o revocare la fiducia al Governo, di approvare le leggi di bilancio, si vd. *La Costituzione della Repubblica*, cit., p. 9109 e p. 1110.

¹⁸ Vd. on. Tosato che affermava il principio che «*la seconda Camera è eletta su base regionale*» seduta del 26 settembre 1946, in *La Costituzione della Repubblica*, cit., pp. 1113-1115; va segnalato, per onor di cronaca, che la Commissione dei 75 dispose all'art. 55 del progetto costituzionale, all'ult. co., «*I senatori sono eletti per 1/3 dai membri del Consiglio regionale e per 2/3 a suffragio universale e diretto dagli elettori che hanno superato il venticinquesimo anno di età*»; questa soluzione, come è noto, non fu accolta.

¹⁹ Si fa riferimento a quello sabauda, il quale si richiamava allo Statuto Albertino del 1848, vd. artt. 33 e 34 St. Alb., tale Senato era composto da membri di diritto (i discendenti della famiglia reale) e di nomina regia (membri del clero, i ministri, gli alti funzionari dello Stato, i Generali delle FF.AA., tanto per citarne alcuni, vi era incluso anche chi per ceti pagava 3000 £ l'anno di imposte); vd. S. BONFIGLIO, *Il senato in Italia: riforma del bicameralismo e modelli di rappresentanza*, Laterza, Bari, 2006, p. 5 e ss.

²⁰ Sulle ragioni che hanno spinto i Costituenti ad adottare un modello di bicameralismo del tutto peculiare cfr. P. CARETTI - U. DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 148.

*degli interessi delle categorie economico-professionali, e nello stesso tempo di derivazione regionale, dal punto di vista elettivo – politico*²¹: un progetto ambizioso, non semplice.

La proposta dei costituenti democristiani²² mirava ad ottenere una Camera che dovesse rispecchiare la «*rappresentanza di categorie ed interessi*» in modo da ottenere un coinvolgimento più diretto degli «*appartenenti alle categorie sociali*»²³.

Quello a cui si anelava era di configurare il Senato «*in una veste diversa*» come espressione delle categorie, quest'ultime considerate nella loro specializzazione ovvero a seconda di «*gruppi di categorie, sulla base di certi interessi sociali più eminenti ed importanti*»²⁴. Lo scopo era quello di ottenere una rappresentanza che fosse «*corporativistica*»; si può affermare che il modello a cui ci si richiamava era quello «*delle corporazioni d'arte e mestieri*»²⁵. L'idea propugnata dall'illustre giurista andava oltre il c.d. corporativismo cattolico²⁶, in quanto l'investitura popolare avrebbe fornito

²¹ Vd. G. FERRARA, *Art. 55*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, I, Zanichelli-Soc. Ed. Del Foro italiano, Bologna-Roma, 1984, p. 11.

²² Si vd. onn. Codacci e Pisanelli, in *Atti Ass. Cost. 10 settembre 1947*, p. 47; vd. on. Ambrosini, in *Atti Ass. Cost. 16 settembre 1947*, p. 216 e ss., che parlò di «*forze sociali*»; vd. anche interventi degli onn. Piccioni e Moro, in *Atti Ass. Cost. 17 settembre 1947*, p. 265 e ss.

²³ Vd. C. MORTATI, *La seconda Camera*, in «*Cronache sociali*», 9, 1947, ove l'illustre studioso, fra i motivi per una seconda Camera specializzata, sottolineava «*l'intento di dare agli interventi dello Stato, sempre più specializzati e tecnicizzati, ..., il concorso dell'intervento diretto, opportunamente congegnato onde tutelare in modo sufficiente l'interesse generale, ...*».

²⁴ Vd. intervento on. Mortati, in *La Costituzione della Repubblica*, vol. VII, cit., p. 902.

²⁵ Ci si richiama al corporativismo cattolico emerso già nel 1874 al primo Congresso dell'Opera; tale progetto corporativistico fu ripreso nel programma della Democrazia cristiana, per i rif. bibliografici vd. *amplius*, G. FERRARA, *Art. 55*, cit., p. 8.

²⁶ Vd. U. DE SIERVO, *Parlamento, partiti e popolo nella progettazione costituzionale di Mortati*, in M. Galizia, P. Grossi (a cura di), *Il pensiero giuridico di C. Mortati*, Giuffrè, Milano, 1990, p. 301 e ss.; vd. inoltre, S. PRISCO, *Il partito politico nel pensiero di Costantino Mortati*, in F. Lanchester, (a cura di), *Co-*

«efficienza rappresentativa al Parlamento»²⁷.

L'obiettivo era quello di ottenere una «rappresentanza organica»²⁸; in modo da ottenere una visione più generale e più politica, interessi e categorie – non intese in senso economico, ovvero rappresentative di interessi strettamente professionali – intese in un significato che andasse al di là di quello economico ovvero culturale, assistenziale²⁹. Gli interessi di categoria bisognava coordinarli con quelli territoriali, in modo da fornire una rappresentazione a livello regionale.

La tesi di compromesso, a cui si voleva giungere, era quella di ottenere una rappresentanza che fosse radicata sulla base regionale tenendo presente le categorie professionali: si pensava cioè a una rappresentanza degli «interessi territoriali ed economici a base regionale»³⁰.

Raggiungere tale obiettivo non fu possibile. Le diverse componenti dell'Assemblea Costituente non concordarono su una linea in comune ed il gruppo democristiano, si mostrò intransigente³¹. Infine, si pervenne all'espressione utilizzata nell'art. 57 dell'attuale Costituzione, che vede il Senato della Repubblica eletto a «base regionale».

Occorre, peraltro, chiarire che, nei fatti, il Senato non ha mai esercitato effettivamente il ruolo sopra delineato, in quanto è mancata una puntuale attuazione della sopra richiamata disposizione; anche perché in nessun'altra parte della Costituzione è presente alcun accenno alla sopra delineata possibile funzione esercitata dal Senato. In realtà, le tendenze successive dimostrano che la formula utilizzata nell'art. 57 è solo una soluzione di compromesso, volta a creare un accordo tra sostenitori di un bicameralismo parita-

stantino Mortati costituzionalista calabrese, Napoli, 1989.

²⁷ Vd. C. MORTATI, *La seconda Camera*, in «Cronache sociali», cit.

²⁸ Vd. on. Clerici, in *Atti Ass. Cost. 11 settembre 1947*, p. 111 e 112.

²⁹ Vd. C. MORTATI, *La seconda Camera*, in «Cronache sociali», cit.

³⁰ Vd. on. Mortati, in *Atti Ass. Cost. 17 settembre 1947*, p. 269 e ss. e p. 302 e ss.; vd. N. OCCHIOCUPO, *La «Camera delle Regioni»*, cit., p. 34.

³¹ Cfr. *La Costituzione della Repubblica*, cit., vol. VIII, p. 1171; su questo punto vd. il § 3, del presente lavoro.

rio³² e quelli di una diversificazione delle funzioni delle due camere. Si comprende la tendenza effettivamente perseguita, ove si rifletta sul fatto che il trasferimento alle Regioni a Statuto ordinario dei poteri loro attribuiti dalla Costituzione è avvenuto solo nei primi anni '70. La istanza di «trasformazione» del Senato nella sede delle istanze regionalistiche ha riacquisito importanza, alla luce della Riforma del Titolo V della Costituzione, attuata nel 2001: logica prosecuzione del c.d. federalismo amministrativo, intrapreso con la legislazione anteriore.

L'obiettivo del presente lavoro è quello di compiere una disamina della composizione e della funzione rappresentativa della Camera Alta, all'interno di un sistema bicamerale imperfetto basato sulla rappresentanza di interessi, come quello irlandese.

In una prospettiva *de jure condendo*, è utile infatti comprendere la funzionalità del sistema della rappresentanza irlandese; in particolare, se il tipo di meccanismo della rappresentanza di interessi riesca a contemperare ed esprimere tutte le istanze della società civile, oppure se tale meccanismo sia da considerarsi totalmente obsoleto: tutto ciò in considerazione delle proposte di riforma avanzate con riferimento al nostro sistema bicamerale. Davanti alla crisi della rappresentanza politica, può prendersi in considerazione e valutare la rappresentanza degli interessi, in un ordinamento come quello irlandese, che desta particolare attenzione, anche in virtù delle vicende storico-politiche che l'hanno caratterizzato.

2. *Cenni alla forma di Governo in Irlanda, con particolare ri-*

³² Per Mortati, infatti: «il sistema bicamerale vero e proprio è quello in cui le due assemblee sono poste in una posizione di assoluta parità, sicché, pur costituendo organi distinti ed autonomi, possono dar vita a manifestazioni di volontà imputabili allo Stato solo con la confluenza dei consensi di entrambe sullo stesso testo di deliberazione» in C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1975, p. 336.

ferimento all'organizzazione e alle funzioni parlamentari

L'Irlanda, o *Eire*³³, è una Repubblica di tipo parlamentare, suddivisa in quattro grandi province³⁴, ripartita ulteriormente in ventisette contee³⁵.

La Costituzione (*Bunreacht NA h Eireann*)³⁶, dopo essere stata deliberata dalla Camera dei Rappresentanti, ha ricevuto, con un referendum svoltosi il 1° luglio 1937, l'approvazione popolare, entrando in vigore il 29 dicembre 1937³⁷.

³³ Per contestualizzare in maniera storico-politica e meglio comprendere l'Irlanda – il cui termine viene impiegato per designare il territorio geografico dell'intera isola irlandese –, sembra opportuno descrivere brevemente tale Nazione, che ha una superficie pari a un quarto di quella italiana, con una popolazione di circa quattro milioni, a maggioranza cattolica, la lingua ufficiale è l'inglese. Storicamente, l'Irlanda ha subito la dominazione inglese (Enrico VIII Tudor fu il primo Re d'Inghilterra a cingere anche la corona irlandese), che fu la più duratura e caratterizzò nei secoli successivi la storia irlandese: una serie ininterrotta di lotte per l'indipendenza nazionale. Il dissidio si acuì con lo scisma religioso dell'Inghilterra, mentre l'Irlanda rimase fedele all'ortodossia cattolica. Gli inglesi si opposero sempre alla concessione di un Parlamento nazionale e a una più accentuata autonomia. Quest'ultima fu concessa solo nel 1914 e provocò un'insurrezione nell'Ulster protestante; nel 1919 i deputati del *Sinn Fein* proclamarono l'indipendenza, ne seguì una logorante guerriglia con le truppe inglesi, finché, nel 1921, l'Inghilterra non riconobbe lo Stato libero di Irlanda, dal quale venivano però, escluse sei delle nove contee dell'Ulster. Lo Stato libero, sottoposto inizialmente ad un regime più stringente nei confronti dell'Inghilterra, giunse alla completa abolizione delle prerogative della corona inglese (1936) e alla nuova Costituzione (1937).

³⁴ Le quattro grandi province sono rispettivamente *Leinster*, *Munster*, *Ulster*, *Connaught*.

³⁵ Le ventisette contee sono: *Carlow*, *Dublin*, *Kildare*, *Kilkenny*, *Lais*, *Longford*, *Louth*, *Meath*, *Offaly*, *Westmeath*, *Wexford*, *Wicklow*, *Clare*, *Cork*, *Kerry*, *Limerick*, *Tipperary*, *Waterford*, *Cavan*, *Donegal*, *Monaghan*, *Galway*, *Litrim*, *Shannon*, *Mayo*, *Roscommon*, *Sligo*.

³⁶ Ha avuto ventisette emendamenti, l'ultimo nel 2004.

³⁷ Tale Costituzione ha visto la luce grazie alla caparbia del *De Valera*, capo del partito *Fiamma Fail*, che divenne capo del Governo di coalizione fra il suo partito ed il *Labour Party*, nel 1932, vd., fra gli altri. A. DE ANGELIS, *La Costituzione dell'Irlanda: presentazione*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, n. 3, 1986.

Nel giro di pochi anni³⁸, in effetti, l'Irlanda riuscì a raggiungere la completa indipendenza, con l'approvazione della Costituzione, contro l'ostilità inglese e delle forze con essa simpatizzanti.

Il riferimento alle vicende storico-politiche, da cui ha preso origine il vigente ordinamento costituzionale irlandese, consente: di comprendere i particolari problemi politici e giuridici, concreti e simbolici, connessi per un verso all'esigenza di continuità e di certezza del diritto; dall'altro all'opportunità di una legittimazione nazionale e statale del sistema di norme e di rappresentatività³⁹.

La Costituzione è scritta, programmatica e di tipo rigido, sia nella forma che nella sostanza: difatti, ogni proposta di modifica va approvata con un procedimento aggravato. La proposta deve trarre origine dalla Camera dei Rappresentanti (*Dail Eireann*); la stessa va discussa e approvata da entrambe le Camere, quindi anche dal Senato (*Seanad Eireann*); deve esprimersi quindi il popolo con referendum⁴⁰, poiché solo con il suo assenso, può entrare in vigore la riforma costituzionale.

L'*Eire* risulta uno Stato indipendente sovrano e democratico (art. 5 Cost.)⁴¹, la sovranità appartiene al popolo, il quale ha il diritto di scegliere i propri governanti, le proprie relazioni internazionali (art. 6 Cost.) e la propria forma di Gover-

³⁸ Per un maggior approfondimento, vd. R. TONIATTI, *Irlanda (Repubblica d'Eire)*, in *Digesto delle Discipline Privatistiche*, sez. civ., Utet, Torino, 1992, p. 178 e ss.

³⁹ Per una visione storica, vd. N. BYRNE – MC CUTHEON, *The Irish Legal System*, London, 1996, p. 19 e ss.; J. CASEY, *Constitutional Law in Ireland*, London, 1992, p. 1 e ss.

⁴⁰ Tutti i cittadini diciottenni hanno diritto a partecipare, non esiste una disposizione che preveda un quorum preciso che debba esprimersi a favore della proposta; vd. referendum effettuati vd. G. LAVAGNA, *Le riforme costituzionali in Irlanda*, in *Nomos*, 2001, n. 1.

⁴¹ Su tali caratteristiche vd.: J. M. KELLY, *The Irish Constitution* (a cura di G. Hogan, G. Whyte), Butterworths, London, 1994, pp. 24-26; B. DOOLAN, *Constitutional Law and Constitutional Rights in Ireland*, Gill and Macmillan, Dublino, 1984, p. 1.

no (art. 1 Cost.)⁴². Essendo una Nazione con forte tradizione cattolica, l'*Eire* ha riconosciuto un ruolo particolare alla Chiesa cattolica⁴³, è prevista, infatti, la consultazione della gerarchia ecclesiastica per le questioni riguardanti i diritti fondamentali della persona.

La Costituzione riconosce, quale territorio irlandese, l'intera isola dell'Irlanda (art. 2 Cost.)⁴⁴; e si riconosce il principio di fratellanza, con la parte dell'Irlanda del Nord (art. 3, co. 2 Cost.)⁴⁵.

La forma di governo irlandese⁴⁶ si presenta come un ibrido fra quella presidenziale e quella parlamentare, consolidato alla luce della tripartizione dei poteri.

Il primo degli organi costituzionali disciplinato dalla Costituzione è il Presidente della Repubblica⁴⁷. Questa collocazione non è priva di significato perché, di solito, negli ordinamenti repubblicani, essa corrisponde ad un particolare rilievo sostanziale che si intende attribuire a detto organo.

Un rilievo confermato dal fatto che il Presidente della Repubblica d'Irlanda (*Uachtarán nah Eireann*)⁴⁸ è eletto con

⁴² Vd. U. MATTEI, *Common law: il diritto anglo-americano*, cit., pp. 407-410.

⁴³ Vi era fino al 1972, una disposizione (art. 44 Cost.), che riconosceva alla Chiesa cattolica il ruolo di «guardiana della fede professata dalla grande maggioranza dei cittadini», vd. N. OLIVETTI RASON, *Un semipresidenzialismo «intermittente» il caso irlandese*, in L. Pegoraro, A. Rinella (a cura di), *Semipresidenzialismi*, Cedam, Padova, 1997, p. 183.

⁴⁴ I Padri costituenti auspicavano l'Unione con l'Irlanda del Nord, vd. J. CASEY, *Constitutional Law in Ireland*, cit., p. 36.

⁴⁵ Su tale punto, vd. J. CASEY, *Constitutional Law in Ireland*, cit., p. 27 e ss. e p. 36 e s.

⁴⁶ Vd. B. DOOLAN, *Constitutional Law and Constitutional Rights in Ireland*, cit., p. 82; J. M. KELLY, *The Irish Constitution*, cit., p. 224 e ss.

⁴⁷ Vd. J. M. KELLY, *The Irish Constitution*, cit., p. 79 e ss.; B. DOOLAN, *Constitutional Law and Constitutional Rights in Ireland*, cit., p. 36 e ss.; J. CASEY, *Constitutional Law in Ireland*, cit., p. 67 e ss.

⁴⁸ Il Presidente dell'Irlanda (artt. 12-14 Cost.) è eletto direttamente dal popolo, da tutti i cittadini che hanno diritto a votare per i membri della Camera dei Rappresentanti, dura in carica sette anni ed è rieleggibile una volta. È eleggibile alla carica ogni cittadino che ha raggiunto il trentacinquesimo anno, la carica è incompatibile con qualsiasi altra carica, (art. 12 Cost.). È da notare che la candidatura deve essere sottoscritta

suffragio universale direttamente dai cittadini; in realtà la Costituzione non gli riconosce una completa autonomia decisionale⁴⁹ né un ruolo proprio, infatti, è vero che egli nomina (art. 13 Cost.) il Primo Ministro (*Taoiseach*)⁵⁰, ma tale nomina è subordinata alla designazione della Camera dei Rappresentanti, alla quale deve appartenere; come leader nella maggioranza. Vi è, in altri termini, coincidenza nella medesima persona della carica di Primo Ministro e del ruolo di leader della maggioranza, anche grazie alla bipolarizzazione del sistema politico, caratterizzato da due sole coalizioni politiche, similmente a quanto accade nella vicina Gran Bretagna⁵¹. Difatti, il Presidente, che gode dell'investitura popolare, non risulta essere personalità politica di primo piano, la sua designazione avviene in sede politica, non è il frutto della volontà popolare⁵²; quindi, risulta privo di carisma ma anche di 'peso' politico nel quadro dei rapporti con gli altri organi costituzionali, dei quali invece, godono e si

da non meno di 20 persone ognuna delle quali deve essere membro di una delle due Camere o da 4 contee, il Presidente uscente può ricandidarsi; di interesse risulta che nel caso in cui vi sia una sola candidatura, non vi è elezione alla carica. Tutti i poteri e le funzioni del Presidente vengono esercitati sotto la super visione del Governo, salvi i casi previsti dalla stessa Costituzione.

⁴⁹ Si pensi alle nomine sui giudici che avvengono sempre su 'consiglio' dell'esecutivo (art. 35, co. 1 co. 13, Cost.), all'obbligo di consultazione previsto dalla Costituzione, vd. artt. 31 e 32 Cost., al Consiglio di Stato - organo costituzionale composto dal *Taoiseach*, dal Vice, dal Ministro della Giustizia e dal presidente dell'Alta Corte, dai Presidenti di Camera e Senato e dal Procuratore Generale, possono far parte chi lo è stato nel Consiglio precedente, il Presidente può nominare altre persone in assoluta discrezionalità non più di sette durano in carica fino al mandato presidenziale -.

⁵⁰ Vd. J. M. KELLY, *The Irish Constitution*, cit., p. 259.

⁵¹ Il Sovrano nomina il Primo Ministro, ma per consuetudine tutti sanno che sarà nominato il leader del partito che ha vinto le elezioni e che siede nella Camera dei Comuni.

⁵² In altre Nazioni, ove è presente la forma di governo semipresidenziale - si pensi, ad esempio, alla Francia - il Presidente della Repubblica ha tutt'altra investitura e conseguenzialmente un carisma e un peso politico nei confronti dell'opinione pubblica.

avvalgono i Capi di stato eletti sempre dal popolo⁵³.

Per meglio comprendere la forma di governo irlandese è utile sottolineare che il Presidente della Repubblica fra l'altro, deve ottenere il consenso dell'esecutivo sia per andare all'estero, sia per indirizzare un messaggio alla Nazione. Qualcuno⁵⁴ parla di forma di governo semipresidenziale con un ruolo prevalente del Governo, o ad «intermittenza»⁵⁵; ma difatti, il ruolo che viene ad acquisire il Presidente è quello di garante, «*Guardiano della Costituzione*»⁵⁶. L'esercizio delle funzioni presidenziali avviene, in via generale, su iniziativa del Governo.

Il Presidente riveste, pertanto, una posizione fortemente simbolica sia con riguardo ai poteri di nomina attribuitigli dalla Costituzione – che abbiamo visto essere sempre politicamente direzionati⁵⁷ piuttosto che autonomamente esercitabili – sia con riguardo alla funzione di Comandante delle Forze Armate, svolta di fatto dal Ministro della Difesa. Diventa, invece, vero e proprio «ago della bilancia», organo del tutto peculiare dotato di poteri discrezionali in tema di convocazione e di scioglimento del *Dail*⁵⁸ e nell'iter di formazione della legge⁵⁹. L'apporto del Presidente nella formazio-

⁵³ Si pensi al Presidente francese o a quello statunitense, fra gli altri, vd. G. MORBIDELLI – L. PEGORARO – A. REPOSO – M. VOLPI, *Diritto costituzionale e comparato*, Monduzzi, Bologna, 1997.

⁵⁴ Si vd. in proposito i contributi di N. OLIVETTI RASON, *Un semipresidenzialismo «intermittente» il caso irlandese*, cit.; ID., *La forma di governo in Irlanda*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, II, Giuffrè, Milano, 1999.

⁵⁵ N. OLIVETTI RASON, *Un semipresidenzialismo «intermittente» il caso irlandese*, cit., p. 184.

⁵⁶ Vd. R. BIN – G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2006, p. 131 e s.

⁵⁷ Per un approccio politico, vd. in merito, B. CHUBBS, *The Government and Politics of Ireland*, New York, 1992.

⁵⁸ Per quanto concerne il primo punto, il Presidente può rifiutare lo scioglimento del *Dail* richiestogli dal *Taoiseach* in piena autonomia, vd. D. G. MORGAN, *Lineamenti di diritto costituzionale irlandese*, cit., p. 155 e ss.

⁵⁹ Si fa riferimento al caso della valutazione della natura dei progetti di legge con carattere economico-finanziario, valutazione che il Presidente può decidere di affidare ad un'apposita Commissione. Il particolare ruolo che assume il Presidente, varia a seconda se si segue l'iter nor-

ne delle leggi, è diverso a seconda che si segua o meno l'iter normale oppure sia in presenza di iniziative legislative più complesse⁶⁰.

I margini di discrezionalità residui del Presidente risultano comunque temperati dall'obbligo costituzionale della previa consultazione del Consiglio di Stato⁶¹.

Altro apporto che fornisce il Presidente è sul controllo di costituzionalità⁶²: sempre sentito il Consiglio di Stato, egli

male oppure si è in presenza di iniziative legislative più complesse. Nel caso in cui i progetti di legge hanno un contenuto economico-finanziario, i c.d. *Money Bills*, questi ultimi sono presentati al *Dail*, una volta approvati vengono trasmessi all'altra Camera, che si esprime e formula eventuali raccomandazioni; quest'ultime devono intervenire entro ventuno giorni, se non dovessero intervenire entro tale termine, il *Dail* non è obbligato a seguire le osservazioni. Se dovesse esserci contrasto, ovvero il Senato con deliberazione ritenesse che il progetto, anche se definito *Money Bill*, dal *Dail Eireann*, non ne presenti le caratteristiche, spetterebbe al Presidente il compito di affidare ad un'apposita Commissione, il potere di decidere, in via definitiva, se presenti o meno le caratteristiche previste.

Nel caso invece, si voglia applicare la procedura d'urgenza (art. 24, co. 1 Cost.), su casi eccezionali, ciò su iniziativa dell'Esecutivo, è il *Dail* a dover deliberare in merito, fissando il termine per la conclusione, per darvi corso è necessario che il Presidente della Repubblica, sentito il Consiglio di Stato si esprima favorevolmente.

⁶⁰ Nel caso in cui i progetti di legge hanno un contenuto economico-finanziario, i c.d. *Money Bills*, questi ultimi sono presentati al *Dail*; una volta approvati, vengono trasmessi all'altra Camera, che si esprime e formula eventuali raccomandazioni; quest'ultime devono intervenire entro ventuno giorni; se non dovessero intervenire entro tale termine, il *Dail* non sarebbe obbligato a seguire le osservazioni. Se dovesse esserci contrasto, ovvero il Senato con deliberazione ritenesse che il progetto, anche se definito *Money Bill*, dal *Dail Eireann*, non ne presenti le caratteristiche, a questo punto verrebbe chiesto al Presidente di affidare ad un'apposita Commissione il compito di decidere, in via definitiva, se presenti o meno le caratteristiche previste.

Nel caso invece, si voglia applicare la procedura d'urgenza (art. 24, co. 1 Cost.), su casi eccezionali - ciò su iniziativa dell'Esecutivo - è il *Dail* a dover deliberare in merito, fissando il termine per la conclusione; per darvi corso è necessario che il Presidente della Repubblica, sentito il Consiglio di Stato si esprima favorevolmente.

⁶¹ Vd. J. M. KELLY, *The Irish Constitution*, cit., p. 324.

⁶² Sono esclusi (ai sensi dell'art. 26 Cost.) dal controllo di costituzionalità, i progetti di legge di revisione costituzionale, i *Money Bills* e tutti i

può chiedere alla Corte Suprema⁶³ di pronunciarsi rispetto alla costituzionalità, anche solo su una parte, di un progetto di legge, che il Primo Ministro gli abbia presentato per la firma.

Il Governo (art. 28, co. 2 Cost.)⁶⁴ è il titolare del potere esecutivo, l'organo è previsto e disciplinato dalla Costituzione, i suoi componenti non possono essere meno di sette e non più di quindici membri; tutti devono essere parlamentari.

Il Primo Ministro (*Taoiseach*) sceglie sia il suo vice (*Taoiseach*)⁶⁵, che gli altri componenti⁶⁶; infatti, è su sua proposta e previa approvazione del *Dail Eireann*, che il Presidente d'Irlanda nomina gli altri membri del Governo, i quali possono essere revocati dall'incarico, sempre su indicazione del Primo Ministro.

Alla Camera dei Rappresentanti spetta sfiduciare il Governo: tuttavia, in tale evenienza, il Primo ministro potrebbe evitare le dimissioni, nel caso in cui il Presidente d'Irlanda, su sua richiesta sciogliesse la Camera ed indicasse nuove elezioni⁶⁷.

Sempre e solo il *Dail Eireann* ha il diritto di censurare il

progetti di legge per cui è adottata la procedura d'urgenza.

⁶³ Ai sensi dell'art. 26 Cost. è previsto che il controllo di costituzionalità preventivo si concluda entro il termine perentorio di 60 gg., in tale caso non sono ammesse opinioni dissenzienti: la pronuncia dichiarativa della incostituzionalità di una parte del progetto ne comporta il totale rifiuto, non entrerà in vigore; nel caso, invece, in cui venga ritenuto conforme a Costituzione, ai sensi dell'art. 34 Cost. è stabilito che non vi possa essere un ulteriore controllo di costituzionalità; è giusto osservare che il controllo di costituzionalità della legge in vigore ha un iter differente a seconda che trattasi di leggi precedenti alla Costituzione del 1937 o successive (vd. art. 50 Cost.).

⁶⁴ Vd. J. M. KELLY, *The Irish Constitution*, cit., p. 224; J. CASEY, *Constitutional Law in Ireland*, cit., p. 127.

⁶⁵ Vd. J. CASEY, *Constitutional Law in Ireland*, cit., p. 131.

⁶⁶ È previsto che il Primo Ministro, il suo Vice e il Ministro delle Finanze facciano parte della Camera dei Rappresentanti; vd. J. M. KELLY, *The Irish Constitution*, cit., p. 259.

⁶⁷ Vd. D. G. MORGAN, *Lineamenti di diritto costituzionale irlandese*, cit., p. 105.

Governo, proporre interpellanze, può procedere a un dibattito su dichiarazioni ufficiali del Governo.

Il Governo deve godere della fiducia del *Dail Eireann*, agisce ed è responsabile in forma collegiale⁶⁸; in particolare, i singoli componenti non possono esprimere pubblicamente il proprio disaccordo; questo per tradizione, avendo anche una solida e rigorosa disciplina di partito⁶⁹.

Nell'agire quotidiano, più che essere l'Esecutivo a soggiacere alla Camera dei Rappresentanti, è quest'ultima ad essere controllata, in virtù della maggioranza assicurata dal partito o dai partiti che lo sostengono. A favore del Governo gioca il dominio che quest'ultimo esercita nel controllo sull'apparato pubblico⁷⁰.

Nell'ambito del sistema di responsabilità collegiale del Governo di fronte al *Dail*, la Costituzione delinea dunque un'organizzazione dell'organo esecutivo fortemente strutturata intorno al Primo Ministro, benché formalmente privo di poteri direttivi di indirizzo: tra le sue prerogative ricordiamo quella di chiedere lo scioglimento del *Dail*; di provocare, attraverso le proprie dimissioni, quelle degli altri ministri; nonché di appartenere *ex lege* al Consiglio di Stato.

Il potere legislativo spetta al Parlamento⁷¹ (*Oierachtas*),

⁶⁸ Vd. J. M. KELLY, *The Irish Constitution*, cit., p. 249; D. G. MORGAN, *Lineamenti di diritto costituzionale irlandese*, cit., p. 146.

⁶⁹ Vd. D. G. MORGAN, *Lineamenti di diritto costituzionale irlandese*, cit., p. 174.

⁷⁰ L'esecutivo gode, fra l'altro, dell'attività di un organo di ausilio che è l'*Attorney General*: nominato dal Presidente su designazione del *Taoiseach*; non fa parte del Governo; svolge una funzione costante di consulente giuridico; in realtà, opera similmente all'Avvocato generale dello Stato; ovviamente il suo destino è legato a quello del Primo Ministro. Vd. J. M. KELLY, *The Irish Constitution*, cit., p. 302 e ss.; J. CASEY, *Constitutional Law in Ireland*, cit., p. 144.

⁷¹ Gli articoli che disciplinano il Parlamento risultano dal 15 al 19 della Cost.; è previsto fra l'altro che: tale organo ha il pieno potere sulle Forze Armate; deve restare in carica almeno una sessione; le sedute sono pubbliche salvo che i 2/3 dei componenti vogliano tenerle segrete; ogni Camera elegge fra i suoi membri un Presidente ed un vice; inoltre, ha un proprio regolamento che protegge le sue attività e prerogative; ha la possibilità di infliggere sanzioni disciplinari.

che è formato dalla Camera dei Rappresentanti (*Dail Eireann*)⁷², costituita da 166 membri⁷³ e dal Senato (*Seanad Eireann*)⁷⁴, a sua volta composto da 60 membri e dal Presidente della Repubblica⁷⁵.

Il bicameralismo è imperfetto per struttura e per funzioni; infatti, i componenti di ciascuna Camera, sono di estrazione differente: nel *Dail Eireann* i componenti sono eletti a suffragio universale⁷⁶; nessuno, comunque, può appartenere ad entrambe le Camere (art. 15, co. 14 Cost.). La prevalenza di una Camera rispetto ad un'altra avviene in particolare, in sede di formazione delle leggi⁷⁷. È previsto il potere del *Dail* di deliberare il testo legislativo finale anche contro gli emendamenti approvati dal Senato su di una proposta di legge, che può essere iniziata in una qualsiasi delle Camere; a favore del solo *Dail* invece, si prescrive la competenza esclusiva sia per l'esercizio dell'iniziativa sia per la deliberazione finale che non può tenere conto delle semplici raccomandazioni del Senato.

L'iniziativa legislativa viene esercitata dai singoli parlamentari ovvero – nella pratica in misura preponderante – dal Governo⁷⁸.

⁷² Per l'elettorato attivo della Camera dei Rappresentanti si richiedono i 18 anni, mentre l'elettorato passivo è di 21 anni (art. 16, co. 1 e 2 Cost.); il sistema elettorale è proporzionale; la durata è di 7 anni ma può essere stabilito con legge un periodo minore; l'*Electoral Act* ha fissato tale termine in 5 anni.

⁷³ Il dato numerico non è stabilito in Costituzione ma da una legge, comunque, vi deve essere proporzione fra il numero degli eletti di ciascuna circoscrizione e il numero di elettori (si va da un minimo di circa un membro ogni 30 mila abitanti ad un massimo di un seggio ogni ventimila abitanti).

⁷⁴ Vd. § successivo.

⁷⁵ Si noti la similitudine con il Parlamento inglese, che è inteso come espressione di diverse forze politiche e sociali ed è considerato un organo complesso, costituito da più organi (il Re, i *Lords* e i Comuni).

⁷⁶ Vd. J. M. KELLY, *The Irish Constitution*, cit., p. 167.

⁷⁷ Vd. A. REPOSO, *Le fonti del diritto negli ordinamenti anglosassoni*, in G. MORBIDELLI – L. PEGORARO – A. REPOSO – M. VOLPI, *Diritto costituzionale e comparato*, cit., p. 172 e s.

⁷⁸ La procedura segue tre fasi: presentazione della proposta di legge;

Merita sicuramente un cenno il sistema elettorale irlandese che influenza il relativo ordinamento; esso prevede il c.d. voto trasferibile o «voto alternativo»; ovvero, vi è la possibilità da parte dell'elettore di indicare più preferenze, numerandole⁷⁹ all'interno della lista votata. Tale sistema, che fornisce l'opportunità di poter indicare le preferenze all'interno di una lista, ha il pregio di attenuare il monopolio partitico della rappresentanza, che è invece dominante in altri Paesi europei⁸⁰.

Il testo costituzionale prevede «la rappresentanza proporzionale con voto singolo trasferibile» (art. 16, co. 2 Cost.), in circoscrizioni in cui è prescritto che si debbano eleggere almeno tre deputati (art. 16, co. 2 Cost.); la legislazione ordinaria prevede il raggiungimento da parte dei candidati di una quota minima di voti⁸¹.

Una volta eletti i candidati che hanno raggiunto la quota, si passa a considerare i secondi voti e così via fino a quando vi sono seggi da attribuire⁸².

La critica che viene mossa al sistema elettorale, è che, seppur proporzionale (poiché non contempla il recupero na-

pubblicazione e distribuzione del testo con esame e dibattito in aula ed in commissione; dibattito e votazione finale.

⁷⁹ Va precisato che l'elettore non ha un obbligo di indicare le preferenze, nel caso decida di farlo, esse dovranno essere consequenziali, infatti, se l'elettore ne salta una - ad esempio, indica 1, 3 e 4 -, le successive non verranno considerate.

⁸⁰ Sia consentito far riferimento al nostro sistema elettorale che con la legge n. 270 del 2005 ha introdotto il sistema delle liste bloccate, lasciando che siano le segreterie di partito a decidere l'ordine dei singoli candidati; ai cittadini si è lasciato il diritto di scegliere solo la lista, nessuna preferenza sul candidato - sembra essere ritornati al famoso «listone» -, tradendo in tal modo la volontà popolare che col *referendum* aveva deciso sulla preferenza unica.

⁸¹ La quota si calcola sui primi voti di tutti gli elettori, dividendo il totale dei voti validi per il numero dei seggi da assegnare aumentati di uno.

⁸² Per fare un esempio numerico, se il candidato Tizio per essere eletto ha ottenuto 1000 voti, 100 in più della quota minima, a questo punto vengono presi in considerazione i secondi voti espressi e si spartiscono in proporzione al totale dei voti presi in più.

zionale dei resti), facilita i partiti maggiori che risultano così «sovrarappresentati»⁸³.

Sulla base del quadro normativo sin qui richiamato, c'è chi⁸⁴ ravvisa nella forma di governo irlandese un'esemplificazione del modello di governo parlamentare a preminenza del Primo ministro, nonostante alcune correzioni: la figura del Capo dello Stato garante dell'ordine costituzionale dotato anche di poteri discrezionali; il controllo giudiziario accentrato di legittimità costituzionale; istituti di democrazia diretta congegnati in modo da costituire anche una forma di riconoscimento e di garanzia della funzione di opposizione.

3. *Meccanismi costitutivi, procedimenti e attribuzioni del Senato irlandese*

Le origini del Senato irlandese (*Seanad Eireann*) possono farsi risalire alla Camera dei *Lords*⁸⁵ del Parlamento dell'Irlanda, i cui componenti erano solo nobili. Successivamente all'abolizione del Parlamento con l'Atto di Unione, nel giugno 1800, tutto l'arcipelago entrò a far parte del Regno Unito: di conseguenza nessun Parlamento è esistito in Irlanda fino al XX secolo.

Nel 1920, con l'obiettivo di superare il problema dell'indipendenza irlandese, fu approvato il *Governement of Ireland Act*, attraverso il quale si dispose la creazione di due Paesi: l'Irlanda del Nord e quella del Sud; ognuno con propri organi legislativi, esecutivi e giudiziari.

Nell'Irlanda del Sud non si accettarono le misure adottate e, a seguito di tale presa di posizione, nel 1922, le ventisei contee diedero vita allo Stato d'Irlanda libero, approvando nel medesimo tempo una propria Costituzione. Quest'ul-

⁸³ Vd. D. G. MORGAN, *Lineamenti di diritto costituzionale irlandese*, cit., p. 6.

⁸⁴ Vd. R. TONIATTI, *Irlanda (Repubblica d'Eire)*, cit., p. 180 e ss.

⁸⁵ Vd. R. TONIATTI, *Irlanda (Repubblica d'Eire)*, cit., p. 178 e s.

tima, in quanto influenzata dallo spirito inglese⁸⁶, in soli quindici anni di vita ebbe ben ventisette emendamenti; alcune di queste modifiche hanno interessato il Senato. In particolare, la durata in carica dello stesso, prima prevista in dodici anni, passò a nove anni⁸⁷; inoltre, il sistema elettorale prevedeva un rinnovo parziale, prima per un quarto e poi per un terzo dei senatori. Tuttavia, lo scarso interesse mostrato dal corpo elettorale per la Camera senatoriale, troppo legata alla Gran Bretagna, si evidenziò quando addirittura un'elezione andò deserta. Di fronte a tale problema, con un'ulteriore riforma, si decise di restringere l'elettorato attivo ai membri di entrambe le Camere; si stabilì poi che la metà dei senatori fosse nominata dal Primo Ministro⁸⁸. A seguito del conflitto (1932) che venne a crearsi fra le due Camere – in considerazione degli interessi contrastanti di cui ciascuna era portatrice⁸⁹ – si giunse all'abolizione della Camera senatoriale (1936)⁹⁰.

Il *Seanad Éireann*⁹¹ ha rivisto la luce con la Costituzione del 1937: i costituenti decisero di reintrodurre il bicameralismo, seppur differenziato. La seconda Camera si caratterizzava per essere a base 'vocazionale' con funzione di rappresentanza degli interessi, di controllo sull'attività legislativa e di apporto tecnico.

La Camera senatoriale trova direttamente nella Costituzione il proprio fondamento: in particolare, la disciplina principale nel Cap. IV, parte I della Costituzione. All'interno degli artt. 18 e 19, dedicati in maniera specifica alla composi-

⁸⁶ Vd. G. LAVAGNA, *Le riforme costituzionali in Irlanda*, cit., p. 75 e s.

⁸⁷ Vd. D. G. MORGAN, *Lineamenti di diritto costituzionale irlandese*, cit., p. 186.

⁸⁸ La scelta cadeva su persone legate alla dirigenza politica inglese, vd. G. LAVAGNA, *Le riforme costituzionali in Irlanda*, cit., p. 76.

⁸⁹ La Camera dei Rappresentanti aspirava ad un'autonomia maggiore, mentre il Senato era più legato al sistema inglese, vd. G. LAVAGNA, *Le riforme costituzionali in Irlanda*, cit., p. 77.

⁹⁰ Vd. J. M. KELLY, *The Irish Constitution*, cit., p. 180.

⁹¹ Vd. J. CASEY, *Constitutional Law in Ireland*, cit., p. 97 e ss.; J. M. KELLY, *The Irish Constitution*, cit., p. 177 e ss.; B. DOOLAN, *Constitutional Law and Constitutional Rights in Ireland*, cit., p. 57 e ss.

zione e alla struttura del Senato, è prescritto che i membri devono essere 60⁹² (di cui 49 eletti indirettamente e 11 nominati)⁹³, prescindendo dal numero di abitanti della Nazione; differenza, questa, significativa rispetto a quanto avviene per il *Dail Eireann*. Il *Seanad* con sede nella città di Dublino⁹⁴, dura in carica cinque anni⁹⁵. Per essere eletti al Senato, bisogna essere cittadini e aver compiuto il ventunesimo anno di età⁹⁶.

I senatori⁹⁷ non sono sottoposti alla giurisdizione di alcuna Corte, né di altre autorità che non siano il proprio organo di appartenenza.

Sei senatori sono eletti dall'Università. L'elettorato passivo è costituito da laureati, almeno diciottenni⁹⁸, mentre l'elettorato attivo è costituito da tutti gli eleggibili a senatore; il voto viene esercitato per corrispondenza. Tre membri sono eletti dai laureati dell'Università dell'Irlanda a tradizione gallica e cattolica, e altri tre eletti dai laureati dall'Università di Dublino, che ha invece una tradizione protestante. Per candidarsi basta la presentazione da parte di due elettori di ciascuna Università, con l'approvazione di altri otto elettori⁹⁹.

L'elezione degli altri 43 membri avviene con modalità dif-

⁹² Vd. J. CASEY, *Constitutional Law in Ireland*, cit., p. 98.

⁹³ La legge elettorale è del 5 novembre 1992, è stata modificata nel 1998.

⁹⁴ Pur tuttavia, la Costituzione prevede la possibilità che le attività parlamentari possano svolgersi in un luogo diverso, che può essere determinato da ciascuna Camera.

⁹⁵ I senatori restano in carica fino al giorno precedente le successive elezioni generali del *Seanad*, tranne ovviamente i casi di premorienza, incapacità, dimissioni.

⁹⁶ Ovviamente, vi deve essere assenza di cause di incapacità o inabilità previste dalla Costituzione o dalle leggi.

⁹⁷ Incompatibilità con l'appartenenza ad altra Camera, inoltre con quella di Presidente della Repubblica, di membro forze armate o forze di polizia, con alcune cariche dell'Unione Europea, con quella di Procuratore generale e con l'esercizio delle funzioni giurisdizionali.

⁹⁸ Che si siano fatti registrare.

⁹⁹ Non bisogna essere necessariamente laureati nell'Università dell'Irlanda o di Dublino o essere collegati ad essa, per candidarsi, vd. J. M. KELLY, *The Irish Constitution*, cit., p. 181.

ferenti, rispetto a quelle sopra descritte: vi sono cinque liste che rappresentano i vari ambiti (cultura e istruzione; agricoltura e pesca; lavoro; industria e commercio; amministrazione pubblica e servizi sociali). Ciascun gruppo o lista risulta suddivisa in due sottogruppi (*sub-panel*). Uno di questi sottogruppi si compone di candidati proposti da membri del Parlamento (*Oireachtas*)¹⁰⁰, mentre l'altro sottogruppo si caratterizza per il fatto che i candidati sono i rappresentanti indicati dalle organizzazioni e associazioni sociali, professionali, sindacali e culturali, tutti settori registrati presso l'Ufficio competente il c.d. *Seanad Returning Office*¹⁰¹. Ciascuna delle singole aree elegge un numero di senatori che non possono essere superiori ad undici ma nemmeno inferiori a cinque.

L'elettorato attivo, è costituito da circa 1000 membri, ovvero: dai deputati del neo eletto *Dail*; dai senatori uscenti; inoltre, dai componenti dei Consigli delle Contee o dei *County Borough*, quest'ultimi tutti eletti con suffragio universale. Il corpo elettorale dispone di un voto singolo trasferibile, per ciascuno dei cinque ambiti professionali: il sistema elettorale è a turno unico plurinomiale e i seggi ovviamente vengono distribuiti in maniera proporzionale – secondo il dettato costituzionale – destinando i voti non utili per l'elezione del candidato agli altri¹⁰².

La suddivisione fra ogni lista vede la seguente distribuzione: a) cinque senatori provengono dalla lista per la cultura e l'istruzione (ogni sottogruppo ne deve esprimere alme-

¹⁰⁰ Ovvero la nuova Camera dei Rappresentanti ed il Senato in scadenza.

¹⁰¹ La registrazione è un atto complesso, vigono condizioni e procedure complicate e specifiche.

¹⁰² Come è già stato detto il sistema elettorale irlandese prevede un ordine di preferenze, ripartito col sistema del c.d. voto trasferibile, per cui l'elettore esprime il voto principale per un dato candidato ed uno o più voti ausiliari per altri candidati; nel caso in cui il candidato per primo indicato abbia raggiunto il numero dei voti necessari per essere eletto, si tiene conto del secondo candidato espresso nella scheda, una volta eletto quest'ultimo, si procede, così, di seguito.

no due soggetti); b) undici senatori vengono scelti dalla lista per l'agricoltura, nonché della pesca (ogni sottogruppo deve esprimere almeno quattro persone); c) undici senatori provengono dalla lista per il lavoro sia di quello organizzato sindacalmente che non (ogni sottogruppo deve essere rappresentato da almeno quattro persone); d) nove membri sono eletti dalla lista dell'industria e del commercio (ogni sottogruppo deve esprimere almeno tre soggetti); e) sette senatori sono scelti dalla lista amministrativa (almeno tre devono essere scelti da ciascun sottogruppo).

Si prevede che l'elezione e la nomina dei senatori abbia luogo non oltre i novanta giorni dallo scioglimento della Camera dei Rappresentanti. Invero, gli undici membri, nominati dal Primo Ministro, assumono la carica, previo loro assenso, dopo la prima riunione del *Dail*.

Nella sua prima riunione il Senato elegge, con voto pubblico e a maggioranza semplice, fra i suoi componenti, il Presidente (*Cathaoirleach*) ed il suo vice (*Leas - Chathaoirleach*).

La figura del Presidente è molto importante: infatti, egli deve dirigere imparzialmente e con autorevolezza i lavori parlamentari¹⁰³. È il regolamento interno (*standing orders*) che gli attribuisce compiti e funzioni, poteri e doveri: dirige i dibattiti; concede e toglie la parola ai singoli membri (i discorsi devono essere a lui indirizzati); sottopone le questioni e supervisiona le votazioni, dichiarando i risultati. Al Presidente è riconosciuta l'autorità, nei confronti dei membri del Senato, di richiamarli all'ordine, di farli allontanare e nei casi più gravi di sospenderli per un periodo; può, inoltre, sospendere e aggiornare la seduta. Nel dirigere i lavori del *Seanad*, predisporre l'ordine del giorno, esamina preventivamente sia la mozione che gli emendamenti presentati dai membri, avendo la facoltà di abbreviare i termini; in caso di parità il suo voto è determinante. Il Presidente del Senato, insieme ai Presidenti del *Dail* e della Corte Suprema, costi-

¹⁰³ Vd. J. CASEY, *Constitutional Law in Ireland*, cit., p. 121.

tuisce la Commissione (art. 14 Cost.), che sostituisce il Presidente della Repubblica per i casi di: assenza, decesso, rimozione, dimissioni, e finanche, per mancato esercizio delle sue funzioni.

Le Commissioni permanenti al Senato sono poche¹⁰⁴. Si distinguono: la Commissione della selezione e quella delle procedure e dei privilegi¹⁰⁵, presieduta dal *Cathaoirleach*, che è suddivisa in due sottocommissioni; infine, vi è la Commissione interna dei membri del *Seanad*, che si occupa delle questioni inerenti alla procedura e a qualsiasi variazione e/o emendamento al regolamento interno.

Riguardo alla funzione legislativa¹⁰⁶, a ciascun senatore spetta il potere di iniziativa¹⁰⁷.

I progetti di legge inviati dalla Camera debbono essere esaminati entro 90 giorni, a partire dal momento dell'invio¹⁰⁸, da parte del *Dail*; fa eccezione il caso in cui le Camere d'intesa abbiano deciso un più lungo periodo. L'ultima parola sulla legge spetta alla Camera: seppure il Senato non dovesse approvare la legge, o dovesse porre emendamenti 'non graditi' dal *Dail*, una volta spirati 180 giorni (o un periodo più lungo se concordato), la Camera potrebbe decidere in maniera definitiva¹⁰⁹. Vi è un limitato periodo di tempo (21 giorni) per esprimersi, con raccomandazioni non vincolanti, su aspetti di leggi finanziarie¹¹⁰; decorso inutilmente il quale,

¹⁰⁴ Non risultano esservi Commissioni permanenti per l'esame dei progetti di legge.

¹⁰⁵ Vd. J. CASEY, *Constitutional Law in Ireland*, cit., p. 107.

¹⁰⁶ Si vd. il § precedente, la funzione è dominata dal *Dail*.

¹⁰⁷ L'iniziativa non può aversi in materia finanziaria e di riforma costituzionale; nel caso in cui il *Dail* effettui modifiche nei confronti di un progetto approvato dal *Dail* si considera di iniziativa della Camera, vd. J. CASEY, *Constitutional Law in Ireland*, cit., pp. 101-103.

¹⁰⁸ Fanno eccezione i casi in cui si tratti di progetti di legge in materia finanziaria o definiti urgenti, vd. F. MARCELLI, *Irlanda*, in AA.VV., *Le Camere alte, Servizio Studi del Senato della Repubblica*, Roma, 1987, p. 119 e ss.

¹⁰⁹ Ex art. 23 Cost., la legge si ritiene approvata da entrambe le Camere.

¹¹⁰ Si tratta di leggi che riguardano in maniera esclusiva questioni fiscali e/o di pubblica finanza.

le leggi si considerano approvate.

In materia di leggi urgenti¹¹¹, è il *Taoiseach* che può effettuare la relativa dichiarazione: conseguenza di ciò è la riduzione dei termini secondo quanto stabilisce la Camera dei Rappresentanti¹¹². Se non si dovesse addivenire ad un accordo, la legge entrerebbe in vigore ugualmente ma avrebbe efficacia per soli novanta giorni.

Fra i componenti del Governo possono esservi al massimo due membri del Senato (art 28 Cost.): di solito, il Primo Ministro nomina due tecnici, in modo da sceglierli successivamente quali ministri¹¹³.

Il *Seanad* non concede la fiducia e non ha poteri di censura, di interpellanza, né possibilità di dibattere sull'attività dell'Esecutivo¹¹⁴.

Il Senato, con almeno la maggioranza dei due terzi dei rispettivi componenti, può mettere sotto accusa¹¹⁵ il Presidente della Repubblica d'Irlanda e può rimuovere i giudici delle Corti superiori¹¹⁶.

Il Senato è visto come Camera di riflessione per le leggi, di ausilio e di consultazione. La sua funzione principale è quella di svolgere, approfondire, valutare; nonché quella di informare l'opinione pubblica riguardo a problematiche di particolare attualità¹¹⁷.

¹¹¹ Non è previsto lo strumento del decreto-legge nell'ordinamento irlandese.

¹¹² Sulla procedura seguita si veda § precedente.

¹¹³ Da notare che, per regolamento, trenta senatori hanno facoltà di chiedere una riunione e dibattere su argomenti aventi rilievo nazionale anche contro la volontà del Governo (strumento che il *Dail* non contempla), vd. D. G. MORGAN, *Lineamenti di diritto costituzionale irlandese*, cit., p. 187.

¹¹⁴ Vd. D. G. MORGAN, *Lineamenti di diritto costituzionale irlandese*, cit., p. 191.

¹¹⁵ Procedura prevista ai sensi dell'art. 12 Cost.: la Camera che non ha adottato la proposta deve disporre un'inchiesta in merito; una volta terminata, sempre con la maggioranza qualificata, si può approvare una risoluzione di rimozione dalla carica.

¹¹⁶ Art. 35, co. 4 Cost., vd. J. M. KELLY, *The Irish Constitution*, cit., p. 546.

¹¹⁷ Gli interventi di un certo rilievo sono stati effettuati fra l'altro, in

4. *Indicazioni desumibili dal rendimento del bicameralismo irlandese, in ordine alle prospettive di riforma del bicameralismo italiano*

Il bicameralismo irlandese, come si è già detto¹¹⁸, è imperfetto: sia per struttura, in quanto è presente una Camera corporativa; sia per funzioni, avendo il *Dail Eireann* e il *Seanad Eireann* prerogative diverse. È stato calcolato, che negli anni che vanno dal 1970 al 1980¹¹⁹, su trecento progetti di legge, solo l'11% ha subito emendamenti e, fra l'altro, solo in piccolissima parte erano innovativi.

È stato osservato¹²⁰ che il Governo ritiene il dibattito senatoriale di più elevato livello, in particolare dal punto di vista tecnico, per le qualità del ceto senatoriale¹²¹.

Pur dovendo il *Seanad* in astratto caratterizzarsi per la competenza tecnica e per l'indipendenza dalle logiche di partito – come è stato rilevato – invece, in concreto è costituito da senatori quasi tutti schierati politicamente. In effetti, si nota per alcuni un passaggio tra un ramo e l'altro del Parlamento; la differenza diviene, così, solo quantitativa¹²².

materia di pianificazione familiare, con l'abolizione dello *status* di figlio illegittimo, vd. D. G. MORGAN, *Lineamenti di diritto costituzionale irlandese*, cit., p. 191.

¹¹⁸ Vd. § precedente.

¹¹⁹ Vd. D. G. MORGAN, *Lineamenti di diritto costituzionale irlandese*, cit., p. 189.

¹²⁰ Vd. J. M. KELLY, *The Irish Constitution*, cit., p. 183e s.

¹²¹ Tuttavia, vi è stato chi ha sottolineato, vd. D. G. MORGAN, *Lineamenti di diritto costituzionale irlandese*, cit., p. 189, la circostanza secondo la quale diversi Governi hanno preso l'abitudine di presentare i disegni di legge in prossimità di periodi festivi, quali festività natalizie e/o estive, per lasciare al *Seanad* – sui tempi vd. § precedente –, un periodo non sufficiente, per esercitare la sua funzione di controllo. Riguardo a quest'ultima, c'è chi afferma un certa identità fra quella del *Seanad* e quella che esercita il Presidente d'Irlanda vd. E. MARNANE, *A Constitution for Ireland*, UCC Library, 1976, p. 82.

¹²² Il raffronto è stato fatto con le elezioni del 1992 per Camera e Senato: i maggiori partiti (*Fianna Fail* e *Fine Gail*) ottenevano la medesima

Non a caso sono state deliberate diverse proposte di riforma¹²³: l'ultima è stata redatta da una Sottocommissione, costituita appositamente per raggiungere tale obiettivo¹²⁴.

Tale Commissione punta al cambiamento sia della composizione che delle funzioni del Senato. Per la prima volta, è stato invitato ad esprimere la propria opinione il popolo. Sono giunte alla Commissione ben 161 relazioni e si sono avuti quattro giorni di dibattiti pubblici; sono state poche le proposte di abolizione della Camera senatoriale, mentre la maggior parte delle proposte mirava ad ottenere un *Seanad* più democratico e più adatto ai bisogni di una società in evoluzione.

Il problema è dato dal fatto che il Senato non risulta avere un ruolo ben definito nel sistema politico irlandese; inoltre, a causa del sistema di nomina, che risulta antico e obsoleto, la stessa elezione sminuisce la legittimazione pubblica dei senatori. In effetti, il Senato risulta troppo sbilanciato nei confronti del *Dail Eireann*¹²⁵ ed è, altresì, legato al destino di quest'ultimo. Le elezioni del Senato avvengono entro 90 gg. da quelle della Camera dei Rappresentanti. Nel procedimento legislativo, è la Camera che ha sempre la parola definitiva; sicché il Senato, agli occhi del popolo, appare inutile, oltre che influenzabile dal Governo per via delle nomine che esso effettua.

Il sistema elettorale, basato sulle categorie, non ha fornito una buona prova. Difatti, i senatori eletti, più che professionisti e tecnici, sono dei politici: in effetti, se un candidato

percentuale di seggi (41% e 27%) in entrambe le Camere, vd. *Studi Senato*, cit., p. 118.

¹²³ Undici rapporti di proposte di modifica sono stati trascritti sul Senato, conteggiando anche quello del 1928, *ante* Costituzione; fra gli altri, si ricorda quello del 1996, che proponeva una revisione totale; nel 2002 c'è stata una Commissione *bipartisan* che ha effettuato i lavori tra maggio e novembre 2003.

¹²⁴ Vd. rapporto del Comitato del *Seanad Eireann* in particolare del Sottocomitato di privilegi e di procedura sulla riforma del Senato dal *web site* (<http://www.oireachtas.ie/>).

¹²⁵ Si pensi alla funzione legislativa, vd. § precedente.

non lo è, ha pochissime *chances*, o nessuna, per essere eletto. L'elettorato attivo è politico. Le categorie che formano le liste di candidati non fanno parte dell'elettorato stesso¹²⁶. Ciò che è assolutamente evidente è che c'è grande distacco fra i cittadini e il Senato, perché la maggior parte del popolo non vota e, quindi, manca quell'essenziale ingrediente che è la legittimazione democratica.

La questione centrale è la composizione elettorale: per rappresentare l'Irlanda del XXI secolo, quali categorie sociali possono essere rappresentative ed in quali proporzioni? Diventa alquanto complesso definire il contenuto e il peso del nuovo scenario sociale nel XXI secolo¹²⁷.

Riguardo alla rappresentanza universitaria è forte la critica che vede il conferimento del diritto di voto ad un gruppo selezionato di persone, solo sulla base del livello d'istruzione; si vorrebbe estendere ad altri istituti universitari il diritto di voto, dal momento che, attualmente, si escludono i laureati della maggioranza delle istituzioni di terzo livello. È stato riconosciuto, comunque, alle Università il merito di mantenere in vita una tradizione ben consolidata nello scegliere candidati indipendenti; tuttavia, l'obiezione più ricorrente è quella di avere un sistema elitario di selezione degli stessi.

I principi generali che si evincono dalle indicate proposte di riforma del Senato irlandese, sono infornati a tre obiettivi principali: a) legittimazione popolare; b) adeguati poteri e funzioni; c) distinta composizione.

Le proposte di modifica prevedono una seconda Camera

¹²⁶ Vd. D. G. MORGAN, *Lineamenti di diritto costituzionale irlandese*, cit., p. 189.

¹²⁷ Il rapporto sottolinea che il sistema delle categorie non può essere cambiato perché è giusto che vi sia una ragionevole valutazione sulla natura e il peso degli interessi vocazionali. Rifare il sistema delle categorie è impossibile per tre motivi: a) estremamente difficile scegliere e definire un nuovo panorama di categorie a livello nazionale; b) non è facile riformare il metodo con cui le singole categorie concorrono all'elezione dei singoli candidati; c) quasi impossibile modificare la struttura amministrativa per come è già concepita.

composta da 65 membri, di cui: trentadue eletti direttamente¹²⁸, venti eletti indirettamente¹²⁹, dodici nominati dal Primo Ministro¹³⁰.

In base al progetto di riforma, anche le funzioni del *Seanad* debbono cambiare: soprattutto grazie all'introduzione di un sistema di pubblica consultazione; tra le competenze *ratione materiae* vi devono essere gli affari europei, ivi compresa la completa responsabilità nell'acconsentire a proposte legislative provenienti dal Consiglio Europeo e nell'adattare la legislazione europea alla politica nazionale. Il *Seanad* deve assumere un ruolo principale, interessandosi in modo particolare alla pianificazione economica e sociale nonché ai rapporti con i Dipartimenti di Governo, l'Agenzia di Stato e gli Enti parastatali.

Sta di fatto che l'auspicabile svecchiamento, pur se perorato dal corpo politico nella sua complessità, non ha ancora trovato una precisa formula di realizzazione. Alla luce di queste risultanze diventa relativamente complicato desumere possibilità applicative del bicameralismo irlandese a quello italiano, considerate anche quelle che sono state le modalità di formazione del nostro sistema bicamerale.

In Italia il bicameralismo è stato oggetto di diverse proposte di riforma¹³¹. La questione sul bicameralismo, come è stato osservato, riveste «un'importanza non marginale»¹³², in considerazione delle vicende che hanno caratterizzato negli anni il nostro sistema politico. L'istituto del bicameralismo, per certi aspetti, è stato sicuramente positivo, in quan-

¹²⁸ Di questi trentadue: ventisei dovrebbero essere letti da un'assemblea, gli altri sei dovrebbero essere eletti da rappresentanti delle istituzioni superiori universitarie.

¹²⁹ Questi saranno eletti dai Consigli di contea, dai deputati e dai senatori.

¹³⁰ Nella scelta delle persone da nominare, è interessante notare come vi sia l'intenzione di stabilire delle categorie, ad esempio: nord irlandesi, emigranti, immigrati e gruppi sottorappresentati.

¹³¹ Per un rapido *excursus* vd. S. BONFIGLIO, *Il Senato in Italia, riforma del bicameralismo e modelli di rappresentanza*, cit., p. 57 e ss.

¹³² Vd. M. VILLONE., *Il bicameralismo: problemi vecchi e nuovi*, in *Politica del diritto*, n. 2, 1992, p. 205.

to ha fornito spazio a tutte le componenti politiche, rafforzandone gli equilibri interni; tuttavia, ha avuto effetti negativi, in particolare, sulla difficile e spesso complessa fase decisionale, sia per il procedimento legislativo che per la stessa stabilità dell'azione di Governo¹³³.

La scelta della seconda Camera, nella sua forma compositiva nonché nella sua funzionalità, lascia profondi margini di incertezza nel dibattito costituzionalistico moderno, nella misura in cui, l'idea del positivismo giuridico di «democrazia», esige il monocameralismo¹³⁴, giustificando di contro l'esistenza di una seconda Camera solo per garantire il principio federalista¹³⁵. Seppure il bicameralismo in ambito democratico sia stato variamente motivato (il Senato come Camera di controllo e di garanzia, Camera di riflessione) – quindi, accettato – è stato sempre difficile, trasformare l'idea stessa del bicameralismo in un congegno che fosse rispondente alle congetture teoriche ed allo stesso tempo funzionante. C'è stato chi ha ritenuto opportuno eliminare il Senato e avere quindi, una sola Camera¹³⁶; un altro indirizzo riformatore, ha orientato le proprie proposte, per una differenziazione strutturale: in particolare c'è chi ha propugnato l'introduzione di una Camera tecnica e/o professionale, dando spazio anche alla componente non elettiva del Senato¹³⁷.

¹³³ Vd. E. CHELI, voce *Bicameralismo*, cit., p. 321.

¹³⁴ Vd. H. KELSEN, *Teoria generale dello Stato*, Giuffrè, Milano, 1978, p. 69.

¹³⁵ Vd. S. BONFIGLIO, *Il Senato in Italia, riforma del bicameralismo e modelli di rappresentanza*, cit., p. 97.

¹³⁶ Tale posizione è stata sostenuta dal partito comunista, in seno alla Commissione per le riforme istituzionali, posizione avversata dai più; difatti, come ha acutamente osservato qualcuno: «è strumentale la disponibilità di posizioni istituzionali per il "cursus honorum" dei propri esponenti». Vd. M. VILLONE, *Il bicameralismo: problemi vecchi e nuovi*, cit., p. 107.

¹³⁷ Vd. Commissione per le riforme istituzionali, in part. seduta dell'1 febbraio 1984, il sen. Giugni proponeva per il gruppo socialista un Senato non corporativo, tuttavia aperto all'apporto di competenze esterne; di diverso avviso, il progetto presentato dall'on. Franchi (MSI) che prevedeva il sistema monocamerale, con una composizione per metà tecnica-professionale, vd. Relazione della Commissione per le riforme istituzionali rel. Bozzi Aldo, IX legislazione, vol. II, Doc. XVI bis, n. 3 bis, p. 779 e

L'interrogativo che naturalmente è emerso da una parte autorevole della dottrina¹³⁸, ha riguardato gli interessi stessi che potrebbero essere rappresentati e le modalità di selezione degli stessi. Non a caso la proposta Mortati¹³⁹, di fornire rappresentatività alle c.d. *aristocrazie tecniche*¹⁴⁰, si arenò nell'Assemblea Costituente; in particolare, sugli aspetti tecnici, ovvero su come determinare le quote fra le diverse categorie, ma anche sulla scelta del sistema elettorale. La proposta socialista mirava ad ottenere un Senato che riflettesse gli orientamenti politici del Paese perché eletto dallo stesso corpo elettorale; non ammettendo «*l'elezione categoria per categoria, sulla base di un sistema di liste separate per ciascuna di queste*»¹⁴¹.

L'obiettivo di formare la seconda Camera, che fosse rappresentativa degli interessi territoriali, professionali e politici non ebbe sbocco. La volontà di raggiungere un accordo portò però alla proposta di avere un elettorato attivo indifferenziato, mentre tra gli eleggibili bisognava fare le differenze¹⁴².

Pensare di articolare la rappresentanza parlamentare per categorie professionali, quindi di rendere attuale la proposta Mortati¹⁴³, non è una scelta fattibile, oggi meno di

S.

¹³⁸ Vd. L. PALADIN, voce, *Bicameralismo*, cit., p. 7.

¹³⁹ Vd. la premessa del presente lavoro.

¹⁴⁰ Vd. F. P. CASAVOLA, *La riforma costituzionale sottoposta a referendum*, disponibile sul sito internet www.treccani.it/site/Primopiano/inprimopiano44.htm.

¹⁴¹ Vd. G. FERRARA, *Art. 55*, cit., p. 13.

¹⁴² Vd. in Atti Costituente, Assemblea generale, vol. IV, p. 3077.

¹⁴³ Proposta che l'illustre studioso rinnovò nei primi anni settanta; in particolare, osservava: «*Non sono da nascondere le difficoltà pratiche offerte da questo tipo di rappresentanza, ma sembra che sia in questa direzione a cui bisogna avvicinarsi per dare una ragion d'essere ad una seconda camera, che non sia, come per l'attuale Senato, un inutile doppione della prima*». Vd. C. MORTATI, *Senato «corporativo»*, in «*Gli Stati*», n. 10, 1973, p. 20 e ss.; invece, per il ruolo che dovrebbero avere i partiti, vd. Id., *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, in *Scritti giuridici in memoria di V.E. Orlando*, II, Padova, 1957.

ieri¹⁴⁴, in quanto questo tipo di rappresentanza non si presta ad essere funzionale e rispondente alle esigenze della società odierna. Tale tipo di rappresentanza è realizzabile in Paesi, come l'*Eire* e la Slovenia, che hanno comunque una popolazione inferiore ai quattro milioni di abitanti; invece, in Nazioni più popolate risulta complicato formulare e ordinare la popolazione in categorie sociali.

In presenza di una società in rapida trasformazione, in cui la definizione per categoria porterebbe solo a una forzatura e a un irrigidimento, verrebbe meno più facilmente la rappresentatività delle istituzioni.

La «liquidità»¹⁴⁵ è la caratteristica sociale di fondo di questo XXI secolo, dal momento che liquidi e mutevoli – per molti aspetti, incerti – sono gli interessi di cui oggi la società si fa portatrice e le categorie professionali che esprime. Si pensi tanto per citarne una, alla categoria professionale degli avvocati, al cui interno, vi sono professionisti con studi professionali associati a livello internazionale e quelli con uno studio individuale, in un piccolo paese, che hanno sicuramente esigenze e prospettive differenti, avendo anche un guadagno differente. Un'altra categoria che si presta alla difficile rappresentatività, è quella dei lavoratori precari: vi sono infatti troppo variegate professionalità da raggruppare.

In un mondo che sempre di più va verso la globalizzazione¹⁴⁶ dell'economia; in cui l'intensificazione delle relazioni sociali, su scala mondiale, comporta che ciò che accade a livello locale dipenda da eventi che accadono a grande distanza e viceversa, non può essere schematizzata la società in categorie professionali, tenendo in debita considerazione

¹⁴⁴ Vd. M. VILLONE, *Il bicameralismo: problemi vecchi e nuovi*, cit., p. 209.

¹⁴⁵ Uno dei massimi propugnatori di tale nozione, è il sociologo polacco Z. Bauman. Cfr., in particolare, sul tema Z. BAUMAN, *Modus vivendi*, Laterza, Bari, 2006; Id., *Dentro la globalizzazione. Le conseguenze sulle persone*, Laterza, Bari, 2004.

¹⁴⁶ Per una panoramica sul concetto di globalizzazione, si vd. fra gli altri, J. E. STIGLITZ, *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Einaudi, Torino, 2002; D. HELD – A. Mc GREW, *Globalismo e antiglobalismo*, Il Mulino, Bologna, 2003; V. AMATO, *Scenari della globalizzazione*, Cuen, Napoli, 2004.

ne anche l'esempio irlandese, che vede comunque, un sistema più politico che professionale e/o tecnico.

In Italia, attualmente, si punta ad una differenziazione di funzioni, che vanno dall'affidare ad una camera la legislazione e all'altra il controllo; o nel suddividere la competenza fra le due Camere per materia, o per tipo di legislazione, se bicamerale o monocamerale¹⁴⁷.

Merita sicuramente un cenno la proposta che nella scorsa legislatura è stata approvata dalle camere parlamentari¹⁴⁸ e che il referendum costituzionale¹⁴⁹ ha bocciato sonoramente: tale proposta¹⁵⁰ vedeva la trasformazione del Senato in federale¹⁵¹, in estrema sintesi, il progetto costituzio-

¹⁴⁷ Fra i progetti, si ricorda quello della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali presieduta da Aldo Bozzi, che scelse un bicameralismo differenziato, con funzione legislativa alla Camera dei Deputati e di controllo al Senato, leggi bicamerali e leggi a prevalenza di una Camera; la II Commissione parlamentare (bicamerale) presieduta dall'on. De Mita e poi dall'on. Iotti, effettuò un'indicazione tassativa delle materie di competenza statale; la III Commissione parlamentare per le riforme costituzionali presieduta dall'on. D'Alema ha previsto un tipo di legislazione necessariamente bicamerale; da notare la previsione del c.d. Senato in sessione speciale, ovvero la camera senatoriale si integrava di 200 consiglieri comunali provinciali o regionali, quest'organo risultava con precise competenze, ad esempio, legislazione elettorale e ordinamento degli enti locali.

¹⁴⁸ Tale progetto è stato approvato in via definitiva il 16 novembre 2005, la legge costituzionale è stata pubblicata nella Gazz. Uff. n. 269 del 18 novembre 2005.

¹⁴⁹ Non essendo stata raggiunta, in seconda deliberazione, la maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera, c'è stata la richiesta del referendum.

¹⁵⁰ Una proposta, che vedeva fra l'altro, la riduzione del numero dei parlamentari, guarda caso non per la XV legislatura, vd. F. DRAGO, *Brevi osservazioni sulla surrettizia e ingiustificata «blindatura» dei senatori della XV legislatura*, in *Federalismi.it*, 7, 2004.

¹⁵¹ Sul progetto di riforma, su cui le perplessità non sono mancate, da parte della dottrina, si sono espressi vari autori, fra gli altri: A. MASTROMARINO, *Il carattere pseudo federale del Senato italiano nella riforma costituzionale. Alcune note di diritto comparato*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2, pp. 578-589; L. ROMANELLI, *Il Senato federale nel progetto di riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Regioni e comunità locali*, 1-2, 2006, pp. 25-43; A. D'ATENA, *La riforma del regionalismo riformato. A proposito del testo licenziato dal Senato il 25- marzo 2004*, in *Iustitia*, 4, 2004, pp. 407-418; V.

nale prevedeva la differenziazione totale fra le due Camere, riconoscendo nettissima prevalenza alla Camera dei Deputati (ultima parola sulle leggi, rapporto fiduciario) inoltre era prevista una tripartizione di fonti¹⁵².

Nella specie, la concezione del Senato come luogo di mera concertazione, più che di reale rappresentanza territoriale, non fa che indebolire la seconda Camera rispetto al Governo, facendone una specie di «organo fantasma». Una riforma della seconda Camera in Italia risulta auspicabile nell'ottica di uno svecchiamento istituzionale capace di dare nuova voce all'elettorato politico attivo; bisogna tener conto che modificare funzioni, composizione e funzionamento della stessa, vuol dire andare ad incidere sull'intero nostro assetto costituzionale. Sta di fatto, quindi, che le difficoltà di riforma della seconda Camera, sia in Italia che in Irlanda, sono legate a prospettive di riforma dell'intero assetto istituzionale¹⁵³. È innegabile, infatti, che il graduale svuotamento di importanza che le stesse subiscono per effetto anche dei grandi cambiamenti avvenuti a livello sopranazionale fa aumentare i segnali di crisi, riducendo tali organi a mere Camere di decompressione.

Tra le diverse proposte elaborate (Senato federale, Parlamento monocamerale, bicameralismo differenziato solo funzionalmente) è emersa altresì, quella secondo cui pure per gli Stati che non si contraddistinguono per forme federali, si possa comunque giungere a forme di rappresentanza

BALDINI, *La proposta di riforma del Senato federale: un'abiura del modello Bundestrat?*, in *Quad. cost.*, 3, 2004, pp. 610-613, ivi si sottolinea, in particolare, come il pur tanto auspicato modello *Bundestrat*, sia ben distinto e ben distante dalla proposta di riforma costituzionale approvata nella passata legislatura dalle camere parlamentari e poi sonoramente bocciata dal corpo elettorale.

¹⁵² Per avere un quadro più completo, fra gli altri, si vd. C. FUSARO, *Un bicameralismo finalmente differenziato, non più paritario, forse transitorio*, in *Nuovi Studi politici*, fasc. 1-2, 2006, p. 105.

¹⁵³ La Repubblica deve diventare federale, per poter parlare di Senato federale, vd. in proposito F. P. CASAVOLA, *La riforma costituzionale sottoposta a referendum*, cit.

degli enti regionali e locali¹⁵⁴ (Camera delle Regioni¹⁵⁵, Senato delle autonomie¹⁵⁶).

Quello che emerge dal dibattito costituzionale¹⁵⁷, ad avviso di chi scrive, è la volontà, se non l'esigenza, di modificare la seconda Camera, non di abolirla; una riforma strutturale e funzionale, in modo da avere un Parlamento più rispondente alle esigenze della società.

Dalla disamina delle proposte attualmente giacenti dinanzi alle camere parlamentari¹⁵⁸, non ne è emersa nessuna che vada nella direzione di istituire una Camera degli interessi o delle professioni; questo, probabilmente, è dovuto alla difficile collocazione delle diverse categorie; d'altronde, tale tipo di riforma del Senato troverebbe difficilmente accoglimento in sede istituzionale; risulta, infatti, assai arduo pensare che un meccanismo di funzionamento del Senato – non storicizzato nel nostro ordinamento repubblicano e piuttosto lontano dalla nostra realtà – possa essere introdotto con un consenso sufficientemente ampio e, soprattutto, che possa avere un buon rendimento.

BIBLIOGRAFIA

AA.VV., *I sistemi bicamerali nei Paesi di prossima adesione all'Unione Europea*, in *Studi del Senato italiano, Dossier*, 2003.

P. AIMO, *Bicameralismo e regioni. La Camera delle autonomie: nascita e tramonto di un'idea. La genesi del Senato alla Costituente*, Giuffré, Milano, 1977.

¹⁵⁴ Vd. S. BONFIGLIO, *Il Senato in Italia, riforma del bicameralismo e modelli di rappresentanza*, cit., p. 101 e ss.

¹⁵⁵ Vd. N. OCCHIOCUPO, *La «Camera delle Regioni»*, cit., p. 26 e ss.

¹⁵⁶ Sull'idea di tale Camera nell'Assemblea Costituente, vd. P. AIMO, *Bicameralismo e regioni. La Camera delle autonomie: nascita e tramonto di un'idea. La genesi del Senato alla Costituente*, Giuffré, Milano, 1977, p. 79.

¹⁵⁷ Vd. S. BONFIGLIO, *Il Senato in Italia, riforma del bicameralismo e modelli di rappresentanza*, cit., p. 93 e ss.

¹⁵⁸ Si vd. quelle depositate alla Camera e al Senato tramite il sito web www.parlamento.it.

- V. BALDINI, *La proposta di riforma del Senato federale: un'abiura del modello Bundestrat?*, in *Quad. cost.*, fasc. 3, 2004.
- Z. BAUMAN, *Dentro la globalizzazione. Le conseguenze sulle persone*, Bari, 2004.
- Z. BAUMAN, *Modus vivendi*, Laterza, Bari, 2006.
- S. BONFIGLIO, *Il senato in Italia: riforma del bicameralismo e modelli di rappresentanza*, Laterza, Bari, 2006.
- N. BYRNE - Mc CUTCHEON, *The Irish legal System*, Sweet e Maxwell, London, 1996.
- F. P. CASAVOLA, *La riforma costituzionale sottoposta a referendum*, in www.treccani.it/site/Primopiano/inprimopiano44.htm.
- J. CASEY, *Constitutional law in Ireland*, London, 1992.
- E. CHELI, voce *Bicameralismo*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. II, Utet, Torino, 1987.
- B. CHUBBS, *The Government and Politics of Ireland*, New York, 1992.
- A. D'ATENA, *La riforma del regionalismo riformato. A proposito del testo licenziato dal Senato il 25 marzo 2004*, in *Iustitia*, n. 4, 2004.
- A. DE ANGELIS, *La Costituzione dell'Irlanda: presentazione*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, n. 3, 1986.
- U. DE SERVIO, *Parlamento, partiti e popolo nella progettazione costituzionale di Mortati*, in Galizia M., Grossi P. (a cura di), *Il pensiero giuridico di C. Mortati*, Giuffrè, Milano, 1990.
- U. DE SERVIO - P. CARETTI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Giappichelli, Torino, 2006.
- B. DOOLAN, *Constitutional law and Constitutional Rights in Ireland*, Gill and Macmillan, Dublino, 1984.
- F. DRAGO, *Brevi osservazioni sulla surrettizia e ingiustificata «blindatura» dei senatori della XV legislatura*, in *Federalismi.it*, 7, 2004.
- G. FERRARA, *Art. 55*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, I, Zanichelli-Soc. ed. Del Foro italiano, Bologna-Roma, 1984.
- C. FUSARO, *Un bicameralismo finalmente differenziato, non più paritario, forse transitorio*, in *Nuovi Studi politici*, fasc. 1-2, 2006.
- D. HELD - A. Mc GREW, *Globalismo e antiglobalismo*, Il Mulino, Bologna, 2003.
- J. M. KELLY, *The Irish Constitution* (a cura di G. Hogan, G. Whyte), Butterworths, London, 1994.
- G. LAVAGNA, *Le riforme costituzionali in Irlanda*, in *Nomos*, n. 1, 2001.
- F. MARCELLI, *Irlanda*, in AA.VV. (a cura di), *Le Camere alte, Servizio Studi del Senato della Repubblica*, Roma, 1987.
- A. MASTROMARINO, *Il carattere pseudo federale del Senato italiano nel-*

- la riforma costituzionale. Alcune note di diritto comparato*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2, 2006.
- U. MATTEI, *Common law: il diritto anglo-americano*, Giappichelli, Torino, 1992.
- R. MEUCCI, *La Costituzione nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, Roma, Camera dei deputati, 1970.
- G. MORBIDELLI - L. PEGORARO - A. REPOSO - M. VOLPI, *Diritto costituzionale e comparato*, Monduzzi, Bologna, 1997.
- D. G. MORGAN, *Lineamenti di diritto costituzionale irlandese*, Giappichelli, Torino, 1998.
- C. MORTATI, *La seconda Camera*, in «Cronache sociali», n. 9, 1947.
- C. MORTATI, *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, in *Scritti giuridici in memoria di V. E. Orlando*, vol. II, Padova, 1957.
- C. MORTATI, *Senato «corporativo»*, in «Gli Stati», n. 10, 1973.
- C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1975.
- G. NEGRI, voce *Bicameralismo*, in *Enc. dir.*, vol. V, Giuffrè, Milano, 1959.
- N. OCCHIOCUPO, *La «Camera delle Regioni»*, Giuffrè, Milano, 1975.
- N. OLIVETTI RASON, *Un semipresidenzialismo «intermittente» il caso irlandese*, in L. Pegoraro, A. Rinella (a cura di), *Semipresidenzialismi*, Cedam, Padova, 1997.
- N. OLIVETTI RASON, *La forma di governo in Irlanda*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, II, Giuffrè, Milano, 1999.
- L. PALADIN, voce, *Bicameralismo*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. III, Roma, 1990.
- S. PRISCO, *Il partito politico nel pensiero di C. Mortati*, in F. Lanche-ster (a cura di), *Costantino Mortati costituzionalista calabrese*, Napoli, 1989.
- Relazione della Commissione per le riforme istituzionali, rel. Aldo Bozzi, IX legislaz. in tre volumi.
- A. REPOSO, *Le fonti del diritto negli ordinamenti anglossassoni*, in G. MORBIDELLI - L. PEGORARO - A. REPOSO - M. VOLPI, *Diritto costituzionale e comparato*, Monduzzi, Bologna, 1997.
- L. ROMANELLI, *Il senato federale nel progetto di riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Regione e comunità locali*, n. 1-2, 2006.
- J. E. STIGLITZ, *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Einaudi, Torino, 2002.
- R. TONIATTI, voce, *Irlanda (Repubblica d'Eire)*, in *Digesto delle Discipline privatistiche*, sez. civ., Utet, Torino, 1992.
- M. VILLONE, *Il bicameralismo: problemi vecchi e nuovi*, *Politica del di-*

ritto, n. 2, 1992.

Forum di Quaderni Costituzionali