

AperTO - Archivio Istituzionale Open Access dell'Università di Torino

## Il ruolo del Senato nello Stato decentrato.

### This is the author's manuscript

*Original Citation:*

*Availability:*

This version is available <http://hdl.handle.net/2318/55719> since

*Publisher:*

Giuffrè

*Terms of use:*

Open Access

Anyone can freely access the full text of works made available as "Open Access". Works made available under a Creative Commons license can be used according to the terms and conditions of said license. Use of all other works requires consent of the right holder (author or publisher) if not exempted from copyright protection by the applicable law.

(Article begins on next page)

Anna Mastromarino

## IL RUOLO DEL SENATO NELLO STATO DECENTRATO

SOMMARIO: 1. La proliferazione dei processi di decentramento asimmetrico. — 2. La seconda Camera nei processi di decentramento asimmetrico. — 3. Seconda Camera *vs* circuito delle relazioni intergovernative.

### 1. *La proliferazione dei processi di decentramento asimmetrico.*

Interrogarsi sulla vitalità di un organo, la seconda Camera, da molti considerato superato anche negli ordinamenti federali (1), significa domandarsi se vi siano e quali siano le funzioni che le Camere alte sono chiamate a svolgere oggi. Significa anche, per questo, riflettere sui caratteri delle diverse realtà in cui esse possono operare. In quest'ottica, ed anticipando le conclusioni cui conducono queste brevi considerazioni, si ritiene di poter sin d'ora ribadire la validità di un modello, quello bicamerale, capace di interpretare alcune recenti evoluzioni in ambito costituzionale, garantendone uno sviluppo coerente con i canoni della democrazia partecipativa.

Negli ultimi anni si assiste al progressivo imporsi di una tendenza, ormai comune a tutti gli ordinamenti del panorama occidentale, che conduce da una parte al progressivo allontanamento dalla versione più classica dello Stato unitario, alla ricerca di nuove forme di disarticolazione territoriale (2), dall'altra all'abbandono della formula del de-

---

(1) Per una lettura "scettica" dell'esperienza bicamerale si rimanda da ultimo a R. BIN, I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2006, 903-954, ed anche a I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni*, Napoli, 2006. Si veda ancora G. LAURICELLA, *Il monocameralismo. Premesse per un'indagine di diritto comparato*, Palermo, 1990.

(2) In tal senso G. DE VERGOTTINI, *Devoluzioni e transizioni costituzionali: anno-*

centramento omogeneo, in favore di soluzioni che lasciano spazio alla differenziazione (3).

È opinione condivisa l'idea secondo cui, ai giorni nostri, lo Stato centralizzato rappresenterebbe un modello recessivo, così come si ritiene generalmente che l'uniforme allocazione del potere centrale su tutto il territorio statale sarebbe destinata ad essere definitivamente sostituita da progetti di decentramento di tipo asimmetrico, capaci di rispondere meglio ad almeno due degli aspetti che caratterizzano lo Stato moderno: la diversificazione dei servizi forniti e la complessità del progetto culturale offerto.

Secondo una visione funzionalista, l'asimmetria sarebbe in grado

---

tazioni comparative, in A. TORRE (a cura di), *Processi di devolution e transizioni costituzionali negli Stati unitari*, Torino, Giappichelli, 2007, 4 ss., parla di «una tendenza, facilmente decifrabile, che opera nel senso dell'alleggerimento degli apparati centrali dello Stato a favore di un sensibile rafforzamento delle autonomie politiche territoriali». Dal punto di vista storico sarebbe «chiaramente decifrabile in tutta Europa la tendenza all'incremento dello sviluppo dei processi di riconoscimento a livello costituzionale della garanzia delle autonomie politiche territoriali», secondo modelli «non necessariamente ripetitivi». Così anche G. ROLLA, *Lo sviluppo del regionalismo asimmetrico e il principio di autonomia nei nuovi sistemi costituzionali: un approccio di diritto comparato*, in *Quaderni regionali*, nn. 1-2, 2007, 387, secondo il quale lo «sviluppo del regionalismo asimmetrico e l'affermazione del principio di autonomia delle comunità territoriali rappresentano due caratteristiche degli attuali sistemi costituzionali». In un recente scritto, PETER HÄBERLE, *El federalismo y el regionalismo: una estructura modelica del Estado constitucional. Experiencias alemanas y proyectos. Memorandum para un proyecto español*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 77, 2006, 10, analizzando la ormai diffusa propensione verso il tipo di stato decentrato, riconosce come il federalismo ed il regionalismo siano divenuti ormai due elementi strutturali dello Stato costituzionale dei giorni nostri ed afferma che «en raras ocasiones se produce una vuelta a sistemas centralistas [...] o una abrogación de la segunda cámara [...]». Tanto el federalismo como el regionalismo se justifican a partir de la división vertical de poderes; su función es evitar el abuso de poder.

El federalismo y el regionalismo sirven a la libertad, sobre todo cultural, del lugar, y constituyen un buen contrapeso antropológico-cultural frente a la rasante globalización y a la economización anónima de hoy qua amenaza con arrojar al ombre, literalmente, al vacío »

(3) Sul punto si veda F. PALERMO, *"Divided we stand". L'asimmetria negli ordinamenti composti*, in A. TORRE (a cura di), *Processi di devolution e transizioni costituzionali negli Stati unitari*, cit., 149 ss., che parlando degli Stati unitari composti, definisce l'asimmetria come un loro «valore costituzionale imprescindibile». Essi «fanno dell'asimmetria un elemento centrale, caratterizzante e finanche "teleologico" del proprio modo di essere decentrati » (153).

di favorire lo sviluppo di formule di organizzazione del potere per aumentare l'efficacia e l'effettività dell'azione statale attraverso la valorizzazione, a livello locale, delle peculiari forze politiche e sociali, più prossime al cittadino e forse per questo meglio in grado di intercettarne i bisogni. Si tratterebbe in questo caso di una differenziazione che scaturisce dalla presa di coscienza dei caratteri dello "spazio"-Stato, inevitabilmente segnati dalla diversità, al punto da rendere necessarie politiche diversificate, adeguate agli aspetti socio-economici dei luoghi.

Dall'altra parte, l'asimmetria come espressione della specialità territoriale rappresenterebbe lo strumento più adatto non solo per riconoscere, ma anche per sottolineare l'esistenza di realtà nazionali e culturali diverse rispetto a quelle della maggioranza statale. In questo senso l'asimmetria, che di fatto contribuisce a registrare la presenza di fattori etnico-nazionali differenzianti e quasi connaturali a luoghi geograficamente circoscritti, può dirsi figlia di una "civiltà dei diritti" ormai matura, in quanto capace di riconoscere nella cultura un tratto dell'individuo degno di tutela.

Decentramento, dunque, ed asimmetria come *leit motiv* delle più recenti modifiche costituzionali (4). Decentramento che, in qualunque tipo di stato sia declinato (5), vuol dire qualcosa di più, o meglio di diverso rispetto ai meri progetti di deconcentrazione dello Stato unitario (6). Soprattutto quando decentrare significa al contempo differenziare.

Tanto quando è manifestazione della progressiva valorizzazione degli enti locali all'interno dell'ordinamento statale (che in essi riconosce i soggetti più adatti, anche nel rispetto del principio di sussidiarietà,

---

(4) In questo senso, oltre al caso italiano, si pensi anche all'esperienza della *devolution* nel Regno Unito, alle modifiche costituzionali approvate in Francia negli anni 2003-2004, al dibattito in corso in Spagna ed in Belgio sulla possibile riforma dell'assetto regionale/federale ed alla più recente modifica della Carta costituzionale tedesca.

(5) Lo Stato decentrato non costituisce di per sé un tipo di Stato, quanto piuttosto un processo avviato dagli ordinamenti che a partire da una condizione unitaria procedono ad una disarticolazione del potere centrale sul territorio. Questo processo può assumere forme diverse sino a pervenire, nella sua massima espressione alla federalizzazione.

(6) Sulla differenza fra decentramento e deconcentrazione si vedano le riflessioni della dottrina francese, ed in particolare L. FAVOREAU, P. GAÏA, R. GHEVONTAÏAN, J.-L. MESTRET, O. PFERSMANN, A. ROUX, G. SCOTTONI, *Droit constitutionnel*, Paris, 2000, 475; P. PACTET, *Institution politiques droit constitutionnel*, Paris, 1988, 46 ss.

ad individuare e dare risposta alle esigenze diversamente connotate della popolazione), quanto nell'ipotesi in cui sia fisiologica conseguenza dell'esistenza di un corpo sociale etnicamente e culturalmente composito, l'accoglimento di modelli di disarticolazione del territorio, infatti, presuppone necessariamente che si proceda ad una effettiva riallocazione del potere centrale, con la creazione di autonomi "centri di decisione" a livello locale (7). Decentramento ed autonomia come due facce di una stessa medaglia: un binomio inscindibile da cui scaturisce inevitabilmente la necessità di ripensare in chiave pluralista l'organizzazione istituzionale dello Stato.

Come facoltà di autogoverno locale, l'autonomia, infatti, presuppone sempre un certo grado di discrezionalità nelle scelte compiute: nessuna delle clausole previste a salvaguardia dell'unità nazionale potrà evitare che, almeno in potenza, le decisioni legittimamente assunte dagli organi di rappresentanza territoriale, siano, dal punto di vista politico, di segno opposto a quelle assunte dal legislatore nazionale. A ciò si aggiunga che, anche quando il decentramento non è pensato in chiave "differenziante", nulla esclude che dal mero esercizio delle funzioni assegnate scaturisca, eventualmente, un'asimmetria *de facto*, che non risiede nel catalogo delle competenze ripartite, bensì nel diverso uso delle medesime da parte degli enti territoriali.

Pluralismo sociale, pluralismo istituzionale ed, infine, pluralismo decisionale, al punto che nei processi di decentramento, in particolare se di tipo asimmetrico, sembrerebbe non residuare più alcuno spazio per lo Stato inteso nella sua unità. Difficile resistere alla tentazione di riconoscere nelle forme decentrate, soprattutto in quelle federali, dei casi estremi di *policentrismo esploso* (8), in cui lo Stato è votato alla propria autodistruzione (9).

---

(7) Gli enti del governo locale assumono il ruolo di *centri di riferimento*, essendo deputati «alla cura di interessi radicati nella società dello Stato» a livello locale. Cfr. M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. I, Milano, 1988.

(8) Secondo la plastica espressione di F. PIZZETTI, *L'attuazione del nuovo ordinamento costituzionale in un sistema policentrico "esploso". Le nuove esigenze di governance*, nella sua raccolta di saggi *Il nuovo ordinamento italiano fra riforme amministrative e riforme costituzionali*, Torino, 2002.

(9) Non è mancato chi ha voluto vedere nel federalismo per disaggregazione una mera tappa di un processo più ampio che tende verso l'autodeterminazione della comu-

Pare comunque potersi affermare che questa conclusione non sia necessariamente l'unica dal momento che non necessariamente l'avvio di progetti di disarticolazione territoriale e del potere, anche di tipo federale, devono essere letti come preludio alla dissoluzione dello Stato (10).

Al contrario, soprattutto nel caso di corpi sociali fortemente divisi al loro interno, sembrerebbe che proprio il decentramento possa costituire lo strumento che permette alle diverse componenti sociali non tanto di *stare* quanto di *restare* insieme, nonostante le differenze economiche, geografiche, culturali (11).

---

nità politica autonoma, contribuendo ad « abbandonare la cornice della costituzione per passare a quella dell'ordine internazionale ». Così G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, vol. I, Padova, 2004, 304. Dello stesso avviso, fra gli altri, J.R. WOOD, *Secession: A Comparative Analytical Framework*, in *Canadian Journal of Political Science*, XIV, n. 1, 1981, 107, 118 s., che non riconosce ai processi di decentramento, anche se condotti attraverso riforme di tipo costituzionale, la forza di rovesciare il trend disintegrativo di certi processi nazionali. La concessione di autonomia fomenterebbe, piuttosto che placare, « l'appetito » secessionista; ed anche seppure su posizioni diverse, A. OSSIPOV, *Alcune riserve in materia di « giustizia etnoculturale »*, in W. KYMLICKA, M. OPALSKI (a cura di), *Il pluralismo liberale può essere esportato? Teoria politica occidentale e relazioni etniche nell'Europa dell'Est*, (2001), trad. it., Bologna, il Mulino, 2003, 254, che in opposizione alle teorie di Kymlicka afferma che laddove « la nozione di diritti di gruppo, mediante autonomia territoriale o altro modello di segmentazione, fosse accolta o dichiarata su scala internazionale, i conflitti interni ne sortirebbero accentuati, piuttosto che conciliati ».

(10) Non vi sarebbero motivi concreti per sostenere che il concetto di autodeterminazione si pone necessariamente in termini consequenziali rispetto all'idea di autonomia alla base dei processi di disarticolazione territoriale. Questa idea, anzi, sembrerebbe porsi in contrasto con le osservazioni comunemente accolte dalla dottrina circa lo stato di precario equilibrio in cui solo apparentemente versano un po' tutti i sistemi composti. Tale condizione non rappresenterebbe di per sé un limite del sistema, quanto piuttosto un aspetto essenziale dei modelli multilivello, come già rilevato da Carl Schmitt, il quale formulando la terza fra quelle che lui definiva le antinomie giuridiche e politiche della federazione, affermava che in uno stato federale « coesistono due specie di esistenza politica: l'esistenza complessiva della federazione e l'esistenza singola dei membri della federazione. Le due specie di esistenza politica devono necessariamente continuare a coesistere, finché deve continuare ad esserci una federazione. L'esistenza complessiva della federazione non può sopprimere l'esistenza singola degli Stati membri né questa esistenza degli Stati membri può sopprimere quella della federazione ». Questo dualismo da cui sembra discendere un inevitabile senso di instabilità non rappresenta un carattere che conduce necessariamente alla disgregazione dello Stato, quanto piuttosto l'essenza stessa della ideologia federale, il suo punto di forza, permettendo l'istituzione di un sistema di poteri e contropoteri che non permettono la prevaricazione di un soggetto sull'altro.

(11) In realtà l'autonomia politica intesa come autogoverno (*ex multis* cfr. G. Di

Purché alla *pars destruens* del progetto di disaggregazione dello Stato segua una fase *costruens*.

GASPARE, *Autogoverno*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, IV, 1988, 1 ss., ed ancora, seppur più sinteticamente, a M. CANTUCCI, *Autogoverno*, in *Novissimo Digesto Italiano*, I<sup>2</sup>, 1958, 1553 ss.) finisce con il contrapporsi a principi, pur diffusi in ambito internazionale, quali il diritto all'autodeterminazione inteso in senso prevalentemente etno-nazionalista. Essa infatti « riguarda la protezione di interessi e culture autoctone espressi da regioni e comunità locali senza che sia messa in discussione l'unità dello Stato e l'articolazione pluralistica della società. L'autogoverno poggia sul principio di sussidiarietà, sulla sovranità democratica degli elettori, sulla libertà di associazione tra cittadini e sulla libertà di unione tra istituzioni territoriali, sul dominio della legge costituzionale. Permette di individuare dinamicamente le strutture politico-istituzionali più rispondenti alla natura dei problemi che la società deve affrontare » Così A. SABATINO, nel suo *Autodeterminazione o autogoverno?*, in *Il federalista*, 2002, 110 e s, il quale polemicamente ascrivendo al principio di autodeterminazione, riconosciuto nel diritto internazionale, le conseguenze disastrose del riaccendersi dell'odio etnico nell'Europa dell'est all'indomani della caduta del muro di Berlino, tesse l'elogio dell'autogoverno come cammino ancora possibile nella soluzione dei conflitti nazionali, nella ferma convinzione che « l'autogoverno è un concetto politico che si regge sui principi di sussidiarietà, solidarietà, cooperazione e coordinamento che sono tipici del federalismo, il quale consente la costruzione dell'unificazione politica dell'umanità, dalla comunità locale alla dimensione mondiale, nella pace e nella osservanza della legge, attraverso l'esercizio del potere sovrano democratico del cittadino ai diversi livelli del potere politico organizzato ». Al di là di ogni altra considerazione sul piano teorico, va comunque ricordata l'effettiva riluttanza dell'ordinamento internazionale ad appoggiare l'azione dei movimenti separatisti nel conseguimento dei loro obiettivi indipendentisti. La prassi delle Nazioni Unite, in particolare, sembra riconoscere la legittimità della rivendicazione alla propria libera determinazione da parte di un popolo solo in caso di dominazione coloniale e razzista, o comunque in caso di dominazione esercitata da governi stranieri, nonché in caso di grave oppressione concretata anche dalla reiterata violazione dei diritti fondamentali dell'individuo e del gruppo di appartenenza. Il diritto all'autodeterminazione e conseguentemente alla secessione non possono dunque essere considerati suscettibili di una interpretazione estensiva. Ecco perché con il tempo è andata affermandosi una visione più circoscritta, ma anche più concreta, che guarda a questo principio come ad una delle tante e possibili manifestazioni del diritto alla uguaglianza e non come ad un progetto volto all'ottenimento dell'indipendenza, ricercata come valore in sé e per sé. In tal senso F. LATTANZI, *Autodeterminazione dei popoli*, in *Digesto delle discipline Pubblicistiche*, II, Torino, 1992, 7, ricorda che di per sé il « principio di autodeterminazione non implica il diritto di secessione da parte di minoranze desiderose, spesso per rivendicazioni puramente nazionalistiche, di ergersi a stato indipendente. I diritti delle minoranze possono essere garantiti in uno Stato retto da un regime democratico rispettoso dei diritti dell'uomo in generale e dei diritti specifici delle minoranze in particolare e disposto, infine, a concedere ampie autonomie di governo a gruppi etnici stanziati su una parte del territorio nazionale ». A ciò si aggiungano le evidenti difficoltà pratiche che sorgono anche sul piano del diritto interno al momento di definire le tappe di un pro-

I processi di decentramento non possono essere letti solo in chiave territoriale come premessa alla definizione di un nuovo tipo di Stato, ma devono essere colti anche nella loro dimensione dinamica, rappresentata dalla ricerca di un nuovo equilibrio fra decentramento ed unità, fra sovranità dello Stato ed autonomia territoriale, fra interesse nazionale e locale (12).

Ciò presuppone un ripensamento degli organi centrali, alla ricerca di un agente di integrazione e di sintesi politica, in grado di interpretare il pluralismo, intercettando, dove possibile, una comune volontà generale.

Preso atto della struttura composita del proprio tessuto sociale ed istituzionale, lo Stato che abbia provveduto a ripartire il potere centrale alla periferia, arricchendo di prospettive il diritto di partecipazione dei cittadini o riconoscendo protagonismo alle comunità locali culturalmente connotate, dovrà successivamente farsi promotore di un processo di integrazione che è rivolto all'autoformazione della propria identità (13). Un'identità che non può essere il risultato della mera so-

---

cesso di separazione territoriale che, dal punto di vista sociale, dovrà necessariamente dare garanzie sufficienti a coloro che pur non appartenendo alla maggioranza nazionale del neo Stato, non intendono lasciare le loro abitazioni, mentre, dal punto di vista economico, dovrà trovare soluzioni ritenute adeguate dai partners internazionali rispetto al riparto del debito pubblico, in particolare quando le risorse del Paese risultano essere geograficamente concentrate. Gli ostacoli teorici e pratici all'ottenimento dell'indipendenza territoriale da parte di un gruppo contribuiscono a rendere il progetto federale comunque appetibile e trasformano le rivendicazioni separatiste in un'azione ideologica a tutela dell'identità del gruppo, piuttosto che in un progetto politico che può trovare attuazione. Di tutt'altro genere le considerazioni che devono essere svolte relativamente ai casi di irredentismo dove le minoranze mirano alla separazione dallo Stato centrale non per ottenere una completa indipendenza, bensì al fine di potersi annette ai cosiddetti Stati-fratello. Difficilmente la concessione di autonomia politica e territoriale, anche laddove assumesse la forma dello Stato federale, potrebbe soddisfare le istanze avanzate dal gruppo autoctono irredentista.

(12) In questo senso G. D'IGNAZIO che nel suo saggio, *Integrazione europea e tendenze asimmetriche nel 'neoregionalismo' in Italia*, in G. D'IGNAZIO (a cura di), *Integrazione europea e asimmetrie regionali: modelli a confronto*, Milano, 2007, 5 s., ricorda che tutti « gli Stati regionali o federali presentano aspetti di uniformità e di differenziazione e raggiungere l'equilibrio fra tali principi rappresenta la sfida per tali forme di Stato che tendono a conseguire l'unità e la coesione, evitando fenomeni di separazione e di disgregazione. Anzi, riuscire a rafforzare l'unità valorizzando la diversità è uno degli obiettivi principali di ogni modello di Stato composto ».

(13) Secondo l'insegnamento di Rudolf Smend, « lo Stato non è un intero im-



vrapposizione di più elementi, ma che deve essere il frutto di un'integrazione che genera un tutto indistinto a partire da singoli elementi, attraverso il ricorso alla pratica politica della mediazione (14).

## 2. La seconda Camera nei processi di decentramento asimmetrico.

Presupposto essenziale di questa attività di integrazione, infatti, sarà la condivisione, tanto nella sostanza che nella forma, delle decisioni collettive. La decisione sarà tanto più atto di integrazione politica quanto più i suoi contenuti saranno condivisi dalle componenti sociali. Quanto maggiore sarà la partecipazione garantita nelle procedure decisionali, tanto più i contenuti della decisione saranno espressione di una volontà che da nominalmente generale potrà dirsi sostanzialmente tale.

Va da sé che questo processo di *reductio ad unum*, che rappresenta un'azione di integrazione di tipo chiaramente politico, non potrà che avere luogo in seno al Parlamento, in seno cioè ad una istituzione che,

---

mobile da cui emenano singole espressioni di vita, atti diplomatici, sentenze, atti amministrativi. Ma piuttosto esso esiste di per sé soltanto in queste singole espressioni di vita, in quanto attivano una connessione spirituale complessiva, e nelle ancora più importanti innovazioni e trasformazioni che hanno come oggetto esclusivo questa stessa connessione. Esso vive ed esiste soltanto in tale processo di rinnovamento costante, di continua rigenerazione del vissuto ... Ciò costituisce il processo centrale della via statale, se si vuole, il suo nucleo sostanziale, per caratterizzare il quale ho già proposto altrove il termine integrazione ... Lo Stato esiste solo perché e in quanto si integra continuamente, si costruisce nei e a partire dai singoli — e in questo processo continuo consiste la sua essenza di realtà sociale spirituale ». Cfr. R. SMEND, *Costituzione e diritto costituzionale*, (1928), trad. it., Milano, 1988, 75 s.

(14) Interrogandosi sulla idoneità della teoria federale a risolvere conflitti di natura etnico-culturale, alcuni studiosi, ascrivibili al movimento dei cosiddetti « neofederalisti » sono giunti a definire il federalismo quale procedura democratica in funzione aggregativa, concludendo che un « regime federale non sopravvive se non attua la strategia della mediazione ». Non si tratterebbe « né di convincere, né di battere l'avversario, ma di rafforzare l'intesa fra i cittadini, di rispettare le diversità, di realizzare quella consociatio simbiotica, come già la intendeva Althusius, quel patto di mutualità che — come indicava Proudhon — consente di regolare i conflitti con dei contrasti equilibrati tra gruppi autonomi ». Così L. CEDRONI, *Federalismo versus nazionalismo?*, *Elementi per una teoria politica integrata*, in *Democrazia e diritto*, 1994 106 s. Il termine neofederalismo è stato introdotto per la prima volta da JOHN PINDER, *European Community and Nation State: A Case for Neo-federalism*, in *International Affairs*, vol. 62, n. 1, 1985-1986, 41 ss.

seppur in maniera imperfetta, facendo della rappresentanza politica la propria essenza, cerca di dar voce unitaria alla volontà dei singoli (15).

(15) L'idea del Parlamento come luogo della rappresentanza in cui si perviene ad una unità che altrimenti non appartiene di per sé né al popolo, né alla nazione si ritrova in H. HELLER, *Dottrina dello Stato*, (1971), trad. it., Jovene, 1988, 255 s. Il passaggio da una politica sostanzialmente monoclasse ad una politica della molteplicità apre la strada allo sviluppo storico delle teorie pluralistiche e pone interrogativi circa la relazione che intercorre fra interesse generale e rappresentanza. Che si ritenga che la volontà generale rappresenti solo una mera "finzione giuridica", dal momento che anche la decisione collettiva altro non è che la decisione della maggioranza che, secondo le procedure della democrazia, si fa portatrice di un interesse parziale assunto come comune, o che si creda nell'esistenza di un'unità politico-ideale del popolo quotidianamente rinnovata nell'attività istituzionale dello Stato e fondata su un processo di integrazione materiale, nel senso precisato da Smend, dal quale scaturiscono atti che aspirano ad essere atti di volontà generale, in ogni caso, si diceva, il Parlamento finisce con l'essere considerato il luogo deputato ad esprimere o definire una volontà condivisa. Per Hans Kelsen la volontà generale non può mai preesistere alla deliberazione collegiale in Parlamento: la decisione è il risultato del convergere di interessi opposti che nel Parlamento, grazie allo scontro/incontro tra maggioranza e minoranza, pervengono ad una composizione. (sulla neutralizzazione da parte della teoria kelseniana della carica valoriale del Parlamento che si muove solo entro regole di procedura si rimanda alla ricostruzione di P. RIDOLA, *La rappresentanza parlamentare fra unità politica e pluralismo*, in *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, Vol. II, Padova, 1995, 439 ed alla bibliografia citata, in particolare alla nota 9). Al contempo ci si imbatte nelle impostazioni di chi, come GERHARD LEIBHOLZ, *La rappresentazione nella democrazia*, (1973), trad. it., Milano, 1989, 100 s., attribuisce alla volontà generale il compito di esprimere unità attraverso gli strumenti della rappresentanza politica: infatti « se il popolo può venir rappresentato solo come unità politico ideale, si chiarisce così anche il significato generale che la funzione rappresentativa assume per il diritto costituzionale.

Il senso di tale funzione consiste nel rendere empiricamente percepibile nella realtà la concreta comunità di popolo, che esiste ed è presente come unità ideale, e nel garantire « il potere del popolo inteso come unità, sul popolo inteso come pluralità » ed, inoltre, nell'integrare il popolo in un'unità statale. Il senso specifico della funzione rappresentativa consiste proprio nel fatto che, attraverso essa, la comunità unificata nello Stato può sempre nuovamente realizzarsi e riprodursi come associazione delle volontà, « nel senso di una continua creazione dei presupposti che consentono le espressioni e le azioni della comune volontà statale ». La volontà popolare, l'ideale « *volonté générale* » strettamente connessa alla volontà individuale, ma al contempo distinta da questa, non potrebbe costituirsi nella sfera politica — rimanendo così senza effetto e senza orientamento — se non esistessero istanze rappresentative — non importa se costituite dal monarca o dal parlamento — per mezzo delle quali la molteplicità delle volontà individuali possa venir unificata in una volontà comune e individualizzata ». In questo contesto la *Repräsentation* diviene una « forma di "mediatizzazione" piuttosto che di mediazione, attraverso la quale viene resa presente un'entità collettivo-spirituale », pertanto non riconducibile « né alla *Vertretung* di gruppi organizzati, né

Il ripensamento dell'organizzazione politica degli Stati decentrati dovrà muovere, pertanto, proprio dal rinnovamento dell'istituzione parlamentare specialmente nella sua forma bicamerale, ovverosia nell'unica forma davvero capace di dare espressione alla sovranità in tutte le sue manifestazioni. Negli stati politicamente decentrati, infatti, siano essi di tipo federale o regionale, la sovranità non è solo il risultato dell'espressione della volontà dei singoli, ma anche di quella veicolata attraverso le comunità locali. Nello Stato composto il singolo partecipa alla vita politica sia attraverso processi che lo coinvolgono direttamente, sia in forma mediata attraverso gli organi della sua comunità territoriale di appartenenza (16).

Ciò implica che il processo di integrazione politica negli Stati territorialmente e politicamente articolati debba svolgersi su due livelli, coinvolgendo direttamente il cittadino, ma anche, secondo modalità diverse, le comunità e le loro istituzioni autonome. È evidente che in questi casi la scelta bicamerale finisce con il rappresentare la soluzione istituzionale più adatta a dare corpo alla sovranità popolare generando

---

all'«espressione» o alla «riproduzione» del popolo reale ». Così P. RIDOLA, *La rappresentanza parlamentare*, cit., 455. Distinguendo fra rappresentanza formale e rappresentanza di contenuto, E.-W. BÖCKENFÖRDE, *Democrazia e rappresentanza*, in *Quaderni costituzionali*, 1985, 227 ss., insiste piuttosto sulla rappresentanza come « processo (dialettico), che non si limita semplicemente ad impersonificare o a rendere presente qualcosa di già compiuto » (256). A differenza di Kelsen, però l'Autore non accetta di pensare alla volontà popolare come ad una finzione mentale, dal momento che a suo parere essa « esiste come grandezza reale, ed è reale anche come grandezza politica, sebbene essa non esista indipendentemente e per così dire separata dalle singole volontà ... Tuttavia la volontà popolare ha una sua particolare specificità. Questa, come sottolinea Kaufmann, consiste nel fatto che essa è in se stessa informe e diffusa e quindi bisognosa di un processo che le dia forma » (235). Al contrario, per Carl Schmitt unità politica e principio parlamentare sarebbero divisi da un'insanabile incompatibilità, dal momento che l'articolazione in maggioranza e minoranza, propria dello Stato pluralista, genera una dialettica interna al popolo, disperdendone l'identità. Cfr. C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione*, (1928), trad. it., Milano, 1984. Per una analisi critica della democrazia identitaria di Schmitt si rimanda, *ex multis*, a G. Azzariti, *Critica della democrazia identitaria*, Roma-Bari, 2005, in particolare 67 ss.

(16) Nella sentenza n. 106 del 2002 è la stessa Corte costituzionale italiana ad affermare che le diverse forme in cui si manifesta la sovranità popolare « si rifrangono in una molteplicità di situazioni ed istituti ed assumono una configurazione talmente ampia da ricomprendere certamente il riconoscimento e la garanzia delle autonomie territoriali ».

decisioni che sono, al contempo, il frutto del convergere non solo delle singole individualità, ma anche delle diverse formazioni territoriali di cui il singolo è parte.

Non per nulla federalismo e bicameralismo sono da sempre considerati due realtà fortemente legate (17). La scelta bicamerale indubbiamente permette la rappresentazione del pluralismo istituzionale dello Stato federale, dove la seconda Camera assume prevalentemente la funzione di Camera di rappresentanza territoriale, contribuendo ad una lettura in chiave nazionale degli interessi locali (18).

Così, più generalmente, dovrebbe accadere in ogni manifestazione dello Stato decentrato, a patto che nella selezione dei membri della Camera alta, nella individuazione dei meccanismi di funzionamento, nonché nell'assegnazione di competenze si tenga conto proprio di alcune peculiari caratteristiche dei tipi dello Stato composto. In particolare quando il decentramento trova ragione nella multinazionalità, determinata dall'esistenza sul territorio statale di una o più comunità etnico-nazionali, che non sono state assorbite nella cultura del gruppo numericamente o socialmente più forte, rispetto al quale mantengono rapporti di più o meno accesa contrapposizione (19).

---

(17) Sul ruolo giocato dalla seconda camera nei sistemi federali tanto a livello funzionale quanto simbolico si vedano da ultimo J. LUTHER, P. PASSAGLIA, R. TARCHI, *A world of Second Chambers*, Milano, 2006, ma anche, W. SWENDEN, *federalism and Second Chambers*, Bruxelles, 2004, 25 ss.

(18) Naturalmente il federalismo e la rappresentanza degli interessi locali non esauriscono il panorama bicamerale. Ciò è dimostrato in primo luogo dal numero di democrazie non-federali che hanno aderito al modello bicamerale. L'esistenza di una seconda Camera può giustificarsi infatti non solo per dar voce agli interessi locali, ma anche in termini di maggiore legittimità democratica del sistema, di rafforzamento del principio della separazione dei poteri, di equilibrio e di contropotere rispetto alla Camera bassa, di stimolo alla riflessione nella decisione legislativa. Sul punto, A. MASTROPAOLO, L. VERZICHELLI *Il parlamento*, Roma-Bari, 2006, 81 ss; S. BONFIGLIO, *Il Senato in Italia*, Roma-Bari, 2006, 93 ss., F. MARCELLI, *Le «Camere alte». Un quadro comparativo*, in *Le Camere alte. Aspetti del bicameralismo nei paesi dell'Unione Europea e negli Stati Uniti d'America*, Roma, Servizio studi del Senato della Repubblica, 1997, 17 ss.

(19) Secondo l'accezione suggerita da Will Kimlickà, definiamo multinazionale l'esperienza dei paesi caratterizzati dalla presenza di comunità autoctone, ovvero di comunità originarie del luogo in cui sono insediate. Volendo prescindere dall'uso frequente di vocaboli onnicomprensivi quali Stato e società multiculturale, si privilegia una classificazione che distingue la natura multinazionale di alcune società, dal carattere polietnico di quelle realtà che sono il risultato della sovrapposizione di una melange

Secondo una distinzione comunemente accettata dalla dottrina, infatti, questi gruppi rappresenterebbero un classico esempio di minoranza permanente, vale a dire di minoranza caratterizzata da una tendenziale stabilità, numerica e fisica, dei membri al loro interno (20).

---

di tradizioni estranee al panorama culturale del gruppo che riceve i flussi migratori. Si veda W. KYMLICKA, *La cittadinanza multiculturale* (1995), trad. it., Bologna, 1999, 22 ss. Si rimanda altresì a M. WALZER, che nello svolgere le proprie riflessioni nel suo *Statinazione e società di immigrati* (in W. KYMLICKA, M. OPALSKI (a cura di), *Il pluralismo liberale può essere esportato? Teoria politica occidentale e relazioni etniche nell'Europa dell'Est*, cit., 231 ss.) segue la medesima classificazione suggerita da Kymlicka. Pur restando fedele al termine "multiculturalismo", nel descrivere il paradigma multiculturale anche C. GALLI, nel suo saggio introduttivo a C. GALLI (a cura di), *Multiculturalismo*, cit., 9 s., fa riferimento ad un complesso di problematiche riconducibili alla presenza — per la prima volta all'interno delle omogeneità nazionali e sociali, delle identificazioni e delle individuazioni costruite nei secoli in Europa dall'azione uniformante della statualità moderna — di differenze culturali di cui sono portatori non tanto « nativi » quanto immigrati di diverse etnie e religioni che — a differenza di quanto è avvenuto nella storia degli Stati Uniti — sono una realtà del tutto nuova ». Più scettico rispetto a questo tipo di impostazione/distinzione è E. VITALE che nel suo *Liberalismo e multiculturalismo. Una sfida per il pensiero democratico*, Roma-Bari, 2000, in particolare 155 ss., ne contesta la validità euristica.

(20) Le minoranze tendenzialmente permanenti, trovando ragione in fattori sociali dotati di una certa stabilità, si contrappongono alle minoranze occasionali, che si vengono a creare funzionalmente in un dato momento storico con riferimento a problemi più o meno contingenti. Sul punto si veda M.A. CABIDDU, *Maggioranza minoranza eguaglianza*, Padova, 1997, in particolare 127 ss.; A. PIZZORUSSO, *Minoranze e maggioranze*, Torino, 1993, 45; S. SICARDI, *Maggioranza, minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, Milano, 1984, 26. In particolare la tendenziale stabilità che si riscontra nei gruppi autoctoni sembrerebbe riconducibile non tanto a singoli connotati quali la lingua, l'etnia, la cultura, quanto piuttosto e più generalmente, ad una identità che, se pure in quegli stessi tratti distintivi trova la propria forma, nella sua essenza può essere descritta solo in termini astratti « attraverso un racconto, attraverso un "movimento mimetico", come il prodotto di una finzione", di una "costruzione mitica" » (A. TUCCI, *Ripensare l'identità nell'epoca della globalizzazione. Il contributo delle discipline sociali e antropologiche*, in *Sociologia del diritto*, n. 1, 2004, 111). In questo senso, l'identità non sarebbe altro che il frutto di una costruzione ideale e dinamica a partire dal riconoscimento del *noi* rispetto agli *altri*. D'altra parte quegli stessi fattori che concorrono a formare l'identità dell'individuo rispetto al gruppo di appartenenza, pur essendo nella maggior parte dei casi frutto di autoconvincimento collettivo, non sempre possono essere agevolmente abbandonati. Se è vero che sarebbe un errore ritenere che « in realtà non abbiamo alcuna concreta possibilità di scelta di identificazioni alternative e che dobbiamo semplicemente "scoprire" la nostra identità », d'altra parte è lo stesso FRANCESCO VIOLA, *Identità e comunità, Il senso morale della politica*, Milano, 1999, a richiamare l'attenzione sull'esistenza di un'identità per nascita, che non si può scegliere, potendo

Per quanto riguarda l'ambito pubblico, che è quello che ora ci interessa direttamente, la tendenziale fissità determina rispetto a questo genere di gruppi l'insorgere di problemi diversi rispetto a quelli sollevati dai gruppi comunemente chiamati occasionali, la cui natura rimanda ad una certa volatilità essendo ontologicamente predisposti, se non a modificarsi nella sostanza, almeno a trasformarsi assai più rapidamente nell'aspetto e nella consistenza numerica. Nei casi di contrapposizione tra formazioni occasionali la dicotomia maggioranza/minoranza si presenta molto meno rigida e ben si adatta ad un caposaldo della democrazia e delle dinamiche democratiche secondo cui la minoranza di oggi può aspirare a divenire maggioranza di domani. Al contrario, per quanto riguarda i gruppi permanenti o semi permanenti il conflitto maggioranza-minoranza si pone in termini molto più critici, dal momento che le probabilità di uno stravolgimento tale da invertire il rapporto numerico o di forza appaiono assai ridotte. Nelle relazioni maggioranza statale/gruppo di minoranza l'ipotesi che il secondo divenga maggioranza è assai più remota o comunque legata a fattori straordinari o a proiezioni di lunghissimo periodo (21). Ne discende che nel caso di conflitti che coinvolgono le minoranze permanenti la fiducia nella possibile inversione delle parti che generalmente anima il dibattito

---

solo essere semmai rinnegata nel corso della vita. Come ricorda Amartya. K. Sen, l'identità, infatti, viene prima del ragionamento, tanto da rappresentare per l'individuo « qualcosa di intrinseco più che qualcosa che egli può determinare » (A.K. SEN, *La ricchezza della ragione*, (1999), trad. it., Bologna, 2000, 14 ss.). In questo senso lo stesso A. Pizzorusso parla di minoranze *volontarie* (*minorities by will*), in contrapposizione alle cosiddette *minoranze discriminate* (*minorities by force*), caratterizzate, queste ultime, dal desiderio di assimilarsi, e non differenziarsi, con i membri della maggioranza, seppure questi tendano ad impedirlo, adoperandosi piuttosto per il mantenimento di uno stato di separazione. Lo stesso Autore, *Minoranze e maggioranze*, cit., 65 sottolinea che: « la dichiarazione di appartenenza alla minoranza si presenta come una dichiarazione di volontà e non come una dichiarazione di scienza; essa è insindacabile da chiunque quanto alla sua veridicità ed è impugnabile — in quanto una forma di impugnazione sia concretamente ammessa — soltanto per dedurre vizi della volontà dichiarata quali, ad esempio, la violenza, l'errore o il dolo; essa, infine, è modificabile, ma la modificazione può avere effetto soltanto per l'avvenire e, ove la dichiarazione abbia riferimento ad un determinato ciclo di attività (quale, ad esempio, una legislatura parlamentare, un anno scolastico, ecc.) può essere dichiarata immutabile per il tempo corrispondente ».

(21) Si pensi al caso belga dove il gruppo fiammingo, un tempo relegato ad una condizione di subalternità sociale rispetto alla comunità francofona, si è oggi imposto numericamente e politicamente, emarginando a sua volta l'identità vallona.

democratico non può rappresentare la sola condizione sufficiente per indurre la minoranza ad accettare la decisione della maggioranza.

Questa considerazione ha portato, erroneamente, a guardare al conflitto che deriva dalla contrapposizione fra gruppi permanenti come ad un fenomeno patologico della vita democratica di una società, distinto dalla fisiologica ed anzi virtuosa dinamica che caratterizza il confronto fra minoranze e maggioranze occasionali. Il conflitto generato dalle differenze, in molti casi, è stato vissuto come un ostacolo da rimuovere e le diversità come un male sociale cui porre rimedio. Ma questa non è l'unica prospettiva possibile.

Infatti, assodato che la fenomenologia dei gruppi permanenti non può essere assimilata a quella dei gruppi occasionali non si tratterebbe di formulare giudizi di valore in merito alla loro esistenza, quanto, piuttosto, di verificare la possibilità di affiancare alla dinamica dell'alternanza formule di interazione per pervenire, a partire dal confronto, ad una decisione che possa dirsi comunque democraticamente assunta (22).

---

(22) È per questo che, rispetto alle politiche relative alle dinamiche fra gruppi permanenti, il principio maggioritario, quale metodo puro di decisione, è stato più volte modificato e smorzato nei suoi effetti, favorendo l'affermarsi di nuove regole di relazione che tendono al compromesso, tenuto conto dei rapporti di forza fra i soggetti in gioco. Si richiama la nota distinzione introdotta da A. LIJPHART, *Le democrazie contemporanee*, (1984), trad. it., Bologna, il Mulino, 1988, fra il modello Westminster di democrazia e quello consensuale. Secondo l'Autore, solo la possibile alternanza al governo fra opposizione e maggioranza, unitamente alla sostanziale vicinanza delle posizioni delle forze politiche, permette un'applicazione pressoché pura del principio di maggioranza. Al contrario, in società non omogenee le «politiche perseguite dai maggiori partiti tendono a divergere in misura maggiore, e la fedeltà degli elettori al loro partito è più rigida, riducendo così la possibilità per i principali partiti di alternarsi nell'esercizio del potere governativo. In special modo nelle *società plurali* — divise nettamente da fratture a carattere religioso, ideologico, linguistico, culturale, etnico o razziale, in sottogruppi praticamente separati, dotati di partiti politici, gruppi di interesse, mezzi di comunicazione — manca la flessibilità necessaria per la democrazia maggioritaria. In queste condizioni il governo maggioritario si rivela non solo non democratico, ma anche pericoloso, perché le minoranze alle quali si nega l'accesso al potere si sentiranno escluse e discriminate e perderanno la loro fedeltà al regime [...]. Nelle società plurali, quindi, la regola maggioritaria porta alla dittatura della maggioranza e alla guerra civile e non alla democrazia. Ciò di cui questo tipo di società ha bisogno è un regime democratico che ponga l'accento sul consenso più che sull'opposizione, che includa più che escludere e che tenti di allargare al massimo le dimensioni della maggioranza che governa anziché contentarsi di una maggioranza semplice: a queste esigenze risponde la democrazia consensuale».

In particolare, nel caso dei gruppi di minoranza di natura etnico-nazionale, il riconoscimento di diritti di partecipazione al procedimento decisionale a loro garantiti quali entità collettivamente intese, diverrà presupposto politico indispensabile, a partire dal quale potranno essere immaginate eventuali formule di formazione di una volontà che possa dirsi davvero generale o quantomeno generalmente accettata. La partecipazione alla formulazione della decisione, al contempo risultato del confronto fra posizioni diverse, sintesi ed atto di integrazione politica, diviene la via attraverso cui il gruppo di minoranza, che mai potrà aspirare a divenire maggioranza e ad imporre la propria posizione, fa concretamente sentire la sua voce, comunque contribuendo a determinare l'orientamento delle scelte del proprio paese nella sede in cui la Costituzione prevede che sia espressa la volontà generale: il Parlamento (23).

In questo senso la seconda Camera, da sempre considerata il luogo privilegiato per dare voce alla rappresentanza degli interessi diversi da quello nazionale, dovrebbe essere considerata la sede naturalmente più adatta a tentare una composizione attraverso il confronto delle diverse posizioni.

Il processo deliberativo in seno al Senato potrebbe contribuire a garantire al dibattito una più ampia prospettiva di insieme, inducendo gli interessi meramente locali a confluire nella più generale e comprensiva categoria dell'interesse territoriale, destinato anch'esso ad essere successivamente composto nell'interesse statale.

L'iniziale sterile condizione di contrapposizione fra diverse posizioni, che può caratterizzare il dibattito parlamentare che si sviluppa fra gruppi tendenzialmente permanenti, prima o poi è destinata a convertirsi in un dibattito costruttivo. A garantire che ciò avvenga dovrebbe essere il più tradizionale principio dell'istinto della conservazione e del minimo utile che, secondo un'impostazione che vede nel conflitto una risorsa imprescindibile per la tutela del pluralismo e nella

---

(23) Si rimanda ancora a R. SMEND, *Costituzione e diritto costituzionale*, cit., 93 s. per il quale nello Sato parlamentare «non conta che in generale il parlamento deliberi e in particolare deliberi bene, ma piuttosto importante che la dialettica parlamentare conduca alla formazione di gruppi, alla associazione, alla formazione di un determinato atteggiamento politico complessivo all'interno del parlamento e del popolo dello Stato che condivide quella esperienza vissuta».



ricerca dell'unità politica (24), porta a raggiungere un compromesso anche rispetto a posizioni che in un primo momento potevano sembrare inconciliabili (25). Il dibattito si arricchisce sulla base delle argomentazioni di ciascuno per giungere alla definizione di una visione collettiva depurata dagli atteggiamenti estremi di ciascuna parte, incentrata sul riconoscimento di punti di contatto maturati attorno ad una base comune su cui si fonda la tecnica dell'argomentare (26).

(24) In questo senso si veda la ricostruzione di A. MASTROPAOLO, L. VERZICHELLI, *Il parlamento*, cit., 21, i quali, interrogandosi sulla funzione svolta dalle Camere negli ordinamenti moderni, propongono di guardare al Parlamento quale « luogo privilegiato in cui almeno simbolicamente si ricompongono i conflitti che dividono la società. Se l'idea originaria dello Stato moderno — che è per riconoscimento generale quella formulata da Hobbes — prevedeva che esso negasse il conflitto sociale e realizzasse pace e ordine, il parlamento è una formidabile macchina inventata a questo scopo: ovvero non per sopprimere il conflitto, ma per canalizzarlo e regolarlo. È una funzione, questa del parlamento, scoperta da subito, anche se il suffragio si è allargato progressivamente, ma forse non apprezzata a sufficienza, né in via definitiva: ancor oggi talora si dimentica che quando si riesce a trasferire un conflitto in parlamento, e i portatori di valori e interessi configgenti si sottopongono al vaglio elettorale e si siedono nelle aule parlamentari, il conflitto lo si è cominciato ad addomesticare sottoponendolo a vincoli che lo privano quanto meno di una parte del suo potenziale dirompente ». Sull'inevitabilità del conflitto e sul suo valore positivo nella democrazia pluralista si veda in particolare P. RIDOLA, *Rappresentanza e associazionismo*, in G. PASQUINO (a cura di), *Rappresentanza e democrazia*, Roma-Bari, 1988, 107; G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale. Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, 1992, XI; N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, 1991, 327.

(25) Il compromesso, in molti casi, diviene la massima espressione cui l'ideale della volontà generale può aspirare nel farsi atto concreto. Sul punto H. Kelsen, *Das Problem des Parlamentarismus*, (1925), trad. it., in *Il primato del parlamento*, Milano, Giuffrè, 1982, 193, per il quale col «dividere essenzialmente in due gruppi, maggioranza e minoranza, l'insieme di coloro che sono soggetti alle norme, il principio maggioritario crea la possibilità del compromesso. Ma compromesso significa accantonamento di ciò che divide in favore di ciò che unisce. Ogni scambio, ogni contratto è un compromesso, sicché compromesso significa mettersi d'accordo. Ogni integrazione sociale è possibile, in definitiva, solo grazie al compromesso». Sul rapporto che lega il concetto di volontà generale all'idea di compromesso nel pensiero di Kelsen si rimanda alla ricostruzione di F. CASSELLA, *Profili costituzionali della rappresentanza. Percorsi storici e comparatistici*, Napoli, Jovene, 1997, 229 ss.

(26) Sul valore dell'argomentazione nella retorica giuridica si rimanda alle riflessioni di M. CAVINO, *Interpretazione discorsiva del diritto. Saggio di diritto costituzionale*, Milano, 2004, 150 ss., che nelle sue pagine affronta approfonditamente il tema dell'«uditorio universale», interrogandosi sul comportamento dell'oratore che non può o non vuole prescindere dal consenso di nessuna parte di un uditorio disomogeneo.

Ne consegue che negli Stati decentrati, i caratteri che concretamente il Senato andrà ad assumere rispetto al proprio funzionamento ed alla propria composizione dovranno essere funzionali alla soddisfazione delle istanze di partecipazione politica manifestate a livello locale, al fine di garantire l'assunzione di decisioni collettive che possano dirsi atti di vera integrazione politica, perché sentite come legittime dal maggior numero possibile di consociati.

Dal momento che le esigenze di integrazione saranno diverse a seconda delle peculiarità dell'ordinamento e del grado di disomogeneità del corpo sociale, tali caratteri dovranno essere individuati concretamente a partire dall'analisi del sistema cui saranno applicati.

Ad esempio, ancora prestando attenzione all'analisi degli Stati multinazionali, il cui decentramento è connotato dalla presenza di *devages* etnico-culturali geograficamente circoscritti, questo obiettivo potrà essere raggiunto, anzitutto, garantendo una stretta corrispondenza fra territorio e senatori, ovverosia fra interessi locali, proiettati a livello nazionale ed eletti. (27) In tal senso il diritto comparato offre diverse soluzioni. La scelta dell'una o dell'altra sarà condizionata dalle concrete caratteristiche del paese.

Per garantire continuità fra la politica locale (istituzioni e cittadini) ed il centro, i senatori possono, in primo luogo, essere nominati direttamente dagli organi di governo periferici, come avviene in Germania ed in Austria (28) — dove i senatori sono designati dal Gover-

---

(27) Nel suo *La rappresentanza politica*, Roma-Bari, Laterza, 1996, 14 ss, Domenico Fisichella riconosce almeno due forme di rappresentanza alternative a quella elettiva, comunque in grado di esprimere un elevato grado di rappresentatività: la rappresentanza intesa come *somiglianza sociologica*, ovverosia «come riproduzione del microcosmo rappresentativo del macrocosmo sociale, come carta geografica dell'intero territorio collettivo, con le sue articolazioni di *status* economico e sociale», e la rappresentanza come *comunanza psicologica*, che si concreta nella consonanza tra *demos* e rappresentanza che si risolve in un *idem sentire de re publica*. Tuttavia lo stesso autore finisce con il sottolineare come «l'assunto storico e culturale della rappresentanza che esprime partecipazione postula il momento elettivo».

(28) Per una analisi completa della forma bicamerale tedesca e austriaca si rinvia, da ultimo, a M. KOTZUR, *Federalism and Bicameralism - The German «Bundesrat» (Federal Council) a san Atypical Model* ed a A. GAMPER, *The Austrian Bundesrat*, entrambe in J. LUTHER, P. PASSAGLIA, R. TARCHI, *A world of Second Chambers*, cit., rispettivamente 257 ss e 781 ss. Sulla Germania si veda anche F. PALERMO, J. WOELK, *Germania*, Bologna, 2005, in particolare 35, dove il Senato tedesco, proprio per i caratteri

no federale in un caso, dall'Assemblea legislativa dall'altro — ed in parte anche nell'esperienza spagnola e belga (29).

Sono molte le critiche cui è stato sottoposto questo metodo di selezione dei senatori. Seppure vada ricordato che la maggior parte dei difetti che ad esso vengono attribuiti non possono essere considerati connaturali alla procedura. Piuttosto, la tendenza ad una eccessiva ingerenza dei partiti nelle dinamiche locali e l'attrazione da parte del governo nazionale rispetto alla politica degli enti territoriali, cui avrebbe condotto la nomina dei membri della seconda Camera da parte degli organi periferici sembrerebbero rappresentare effetti collaterali riconducibili ai caratteri dei sistemi politici cui è stata applicato, nonché alla forma precipua che ciascun ordinamento ha singolarmente assunto (30).

---

del suo procedimento di formazione viene definito «non come una Camera del parlamento, ma un organo *sui generis* di rappresentanza dei *Länder*»; M. GROSSE HÜTTMANN, *The practice of federalism in Germany*, in J. ROSE, J. CH. TRAUT (ed.), *Federalism and decentralization*, New York, 2002, 97 ss., che riconosce nella rappresentazione del punto di vista dei *Länder* la funzione precipua del *Bundesrat* (104). Sull'esperienza bicamerale austriaca si rimanda da ultimo, in chiave meramente ricostruttiva a P. MACCHIA, *Il bundesrat austriaco*, Torino, 2007.

(29) In questi ordinamenti si è optato per una soluzione mista, che prevede la presenza in Senato tanto di membri eletti direttamente dai cittadini, quanto di membri designati dagli organi di rappresentanza locale. In particolare in Spagna le assemblee legislative delle Comunità autonome designano un senatore ciascuna, «mas otro por cada millón de habitantes» (art. 69 Cost. sp.), mentre in Belgio accanto ai senatori eletti ed a quelli cooptati siedono 21 membri (su un totale di 71) detti «comunitari», perché scelti dai Parlamenti delle tre Comunità.

(30) In particolare è la selezione dei senatori ad opera degli organi legislativi locali ad essere considerata una soluzione «fallimentare», sulla base dell'esperienza austriaca. In realtà, il caso austriaco andrebbe contestualizzato, dal momento che i limiti riconosciuti alla formula per la composizione del Senato dell'Austria e, più in generale, al sistema federale austriaco non sembrano dipendere di per sé dalle specifiche modalità di scelta dei delegati dei singoli *Länder*, quanto piuttosto dal sistema politico e dalla forma di governo adottata a livello regionale. Lo sviluppo dei tratti tipici del modello federale all'interno di una realtà politica portata a favorire pratiche proprie del modello consociativo, infatti, ha determinato rilevanti conseguenze almeno su due piani: da una parte relativamente al grado di interazione fra centro e periferia, dall'altra rispetto al grado di analogia fra la politica a livello centrale e quella a livello locale. Va da sé che questa situazione ha profondamente condizionato l'attitudine politica della classe dirigente locale: in particolare, il consolidarsi del modello consociativo, fondandosi su scontri sociali che percorrono trasversalmente la società, ha condotto verso una centralizzazione del conflitto, prescindendo da eventuali distinzioni territoriali e favorendo la

Scendendo nel dettaglio, per quanto riguarda concretamente la scelta dell'organo locale deputato alla nomina dei senatori a livello locale, si ritiene non possano essere formulati giudizi di preferenza in senso assoluto: il favore per l'uno o per l'altro dovrebbe essere valutato in relazione ai casi concreti, tenuto conto, in primo luogo, della forma di governo a livello nazionale e locale, così da rendere l'atto della nomina un momento il più possibile coerente ed in equilibrio con il modello di separazione verticale dei poteri adottato. Va da sé che in un caso come nell'altro, ad essere sempre e comunque garantita dovrebbe essere la partecipazione di tutte le forze politiche locali, ad esempio attraverso la condivisione del potere di nomina con l'opposizione, alla quale potrebbe essere garantita la scelta di una quota di senatori, oppure un diritto di veto, sulla falsa riga dell'*advice and consent*

---

omogeneizzazione della politica della periferia con quella nazionale, a discapito dello sviluppo delle prospettive di sviluppo del federalismo austriaco e dell'emancipazione dei rappresentanti dei Länder, portati comunque a rispondere alle domande dei vertici di partito, più che alle istanze regionali, debolmente manifestate (Così secondo la convincente ricostruzione di P.J. KATZENSTEIN, *I rapporti fra centro e periferia in una democrazia consociativa: il caso dell'Austria*, in L. GRAZIANO, P.J. KATZENSTEIN, D.G. TARRROW (a cura di), *Centro e periferia nelle nazioni industriali. Saggi di politica comparata*, (1978), trad. it., Roma, 1982, 123). A ciò si aggiunga che la stessa forma di governo locale appare essere caratterizzata dalla disciplina rigorosa che la Costituzione austriaca impone per l'organizzazione politica dei singoli stati membri. Inoltre, il sistema parlamentare che caratterizza i singoli *Land* è nei fatti smaterializzato dalla natura ibrida che caratterizza il governo locale e la tenuità della struttura federale austriaca è dimostrata fra l'altro dall'analisi delle funzioni dello stesso governatore del *Land*, eletto dalla Dieta allo stesso modo degli altri membri del Governo, rappresentante, al contempo, dello stesso Stato federale nel *Land*. È lo stesso ruolo ambivalente del capo del Governo del *Land*, determinato anzitutto dal peculiare istituto della c.d. amministrazione indiretta, a contribuire a ridurre l'autonomia politica dei Länder e la loro capacità a contrapporsi allo stato centrale. Per un approfondimento sul sistema federale austriaco e sui suoi risvolti rispetto alla forma di governo si rimanda, fra gli altri, a W. PESENDORFER, *La forma di Stato federale in Austria*, in B. CARAVITA (a cura di), *Le regioni in Europa. Esperienze costituzionali a confronto*, Milano, 2002, 33 ss.; C. CHIMENTI, *Noi e gli altri*, vol. II, Parte II, Torino, 2001, 97 ss.; P. PERNTHALER, *Lo stato federale differenziato*, (1992), trad. it., Bologna, 1998, 17 ss.; S. HAMMER, *La riserva di poteri costituenti: il caso dei Länder austriaci*, in S. BARTOLE (a cura di), *La volontà degli stati membri e delle regioni nelle vicende del federalismo*, Torino, 1996, 101 ss.; P. URBANITSCH, *Federalismo e centralismo in Austria dal 1861 alla prima guerra mondiale*, in M. GARBARÌ, D. ZAFFI (a cura di), *Autonomia e federalismo nella tradizione storica italiana e austriaca*, Trento, Società di Studi trentini, 1995, 23 ss.; ed alla bibliografia ivi citata.

statunitense, o ancora la facoltà di pronunciarsi a partire da una rosa di candidati indicati dalla maggioranza.

Detto ciò, va comunque ricordato che alla designazione dei senatori da parte degli organi territoriali il diritto comparato sembra aver generalmente preferito una diversa modalità di selezione dei membri della Camera alta che prevede la loro diretta elezione popolare, secondo il modello statunitense. Questo metodo sembrerebbe infatti garantire una maggiore corrispondenza fra la realtà locale e gli interessi rappresentati in Senato. Purché, va aggiunto, sia data la giusta rilevanza ad alcune condizioni di fondo.

Soprattutto nelle realtà in cui si registra la presenza di gruppi territorialmente circoscritti e con una forte identità etnico-culturale per l'elezione dei membri della seconda Camera, sarebbe auspicabile la previsione in Costituzione di un sistema elettorale di tipo proporzionale, al fine da una parte di garantire la rappresentanza della minoranza, dall'altra di evitare un fenomeno di discriminazione al contrario dovuta allo strapotere numerico della minoranza stessa nello spazio geograficamente limitato della circoscrizione elettorale. Tenuto conto del possibile radicamento di forti partiti politici a livello locale, ciò sarebbe possibile mediante il ricorso a strategie di *gerrymandering* e correttivi in grado di razionalizzare il metodo proporzionale.

Potrebbe così essere preferita l'adozione del sistema d'Hondt, applicato su distretti elettorali territorialmente coincidenti con l'ente autonomo ed abbinato alla previsione di alte soglie di sbarramento ed al recupero dei resti a livello locale. La valorizzazione dei sistemi partitici locali potrebbe essere ottenuta mediante la distribuzione di un basso numero di seggi per circoscrizione di modo che, salvo il principio proporzionale, sarebbe comunque garantita una certa omogeneità del risultato elettorale: la sovrarappresentazione dei partiti con un forte radicamento territoriale che raccolgono il maggior numero di voti, infatti, non comporterebbe il sacrificio del voto concesso delle maggiori formazioni a livello nazionale.

L'applicazione di queste minime previsioni potrebbe determinare risultati simili a quelli che si otterrebbero mediante l'elezione diretta da parte degli organi locali. A conferma del fatto che, *a priori*, non pare possibile esprimere una preferenza incondizionata per l'uno o l'altro

metodo di selezione dei senatori, prescindendo dalle condizioni politiche e sociali del singolo ordinamento (31).

Per quanto riguarda il riparto dei seggi, in particolare quando si registra la presenza di forti *clevages* territoriali, fra i criteri offerti dal diritto comparato sembrerebbe preferibile propendere per modelli che prevedono una distribuzione ponderata dei seggi rispetto alla popolazione, così da favorire le entità decentrate più popolate, seppure non in termini di stretta proporzionalità. L'esaltazione del principio di uguaglianza che anima gli Stati federali nati da processi di aggregazione non appare, infatti, compatibile con il progetto asimmetrico alla base di molte trasformazioni territoriali, mentre una distribuzione direttamente proporzionale finirebbe con il frustare del tutto la partecipazione delle minoranze in Senato (32).

D'altra parte, e passando all'analisi di aspetti più strettamente operativi, non vi è dubbio che, comunque scelti, l'attività dei senatori, proprio nell'ottica del favorire la ricerca di punti di condivisione per la formazioni di decisioni collettive, dovrebbe essere il più possibile libera. In particolare, i senatori non dovrebbero essere sottoposti ad alcun vincolo di mandato imperativo rispetto ai loro elettori, né dovrebbero essere sottoponibili alla pratica del *recall*. L'uno come l'altro istituto, infatti, se pure potrebbero valere a rafforzare il legame del senatore con il corpo elettorale che lo ha votato, rappresentano un evidente freno al raggiungimento di quella sintesi politico-sociale che i sistemi nati dalla disarticolazione di uno Stato inizialmente unitario si impongono di ottenere a livello centrale (33).

---

(31) Rimanendo nell'ambito dell'esperienza del decentramento nei paesi multinazionali, si potrebbe affermare che mentre il primo metodo sembra essere preferibile nei casi in cui la presenza di gruppi di minoranza nazionale interessa l'intero territorio statale (come in Belgio, dove non esistono spazi "culturalmente indifferenti"), la seconda opzione appare più adatta a quelle realtà in cui il fenomeno nazionalista interessa ambiti territorialmente ben circoscritti (come nel caso della Spagna).

(32) Per una ricostruzione dei metodi di riparto dei seggi in Senato negli Stati federali si veda la classificazione proposta da W. SWENDEN, *Federalismo and Second Chambers - Regional representation in parliamentary Federations: the Australian Senate and German Bundesrat compared*, Bruxelles, Pie, 2004, 107 ss., che distingue fra *Equal regional representation*, *Proportional regional representation* e *Weighted Regional Representation*.

(33) Sulla "rappresentanza vincolata" dal mandato imperativo e dalla revocabilità degli eletti si rimanda a N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, cit., 11 s., dove,

La loro applicazione rischia di trasformare quella che dovrebbe essere una *Camera di rappresentanza degli enti autonomi*, che esprime un modo diverso di essere della sovranità rispetto alla Camera bassa, in una *Camera degli enti autonomi* (34).

Come ricordato, nei sistemi composti il fine ultimo che deve essere raggiunto dal Senato è la definizione di scelte che possano davvero dirsi atto di integrazione politica. La libertà di scelta dei singoli senatori facilita il raggiungimento di un compromesso che abbiamo detto essere un passaggio imprescindibile del processo decisionale nelle realtà caratterizzate da forti *clivages* sociali di natura etnica. Il vincolo del mandato imperativo o la minaccia del *recall*, al contrario, ingessano l'azione degli eletti, impedendo loro di tenere conto della contingenza

---

ricercando le origini dei due istituti, si ricorda come tanto l'idea quanto la pratica «rivoluzionario-giacobine di una presenza, fisica e diretta, del popolo nei luoghi del potere politico, e in particolare all'interno di quell'Assemblea legislativa che a partire dal 1789 si era ammantata di una sorta di onnipotente indipendenza, costituiscono l'aspetto concreto e storicamente tangibile di una concezione dei rapporti fra elettori ed eletti che fa leva sulla responsabilità (giuridica, politica, o semplicemente «morale») dei secondi nei confronti dei primi e che dal punto di vista di una teoria costituzionale si contrappone alla teoria del *gouvernement représentatif*, basata viceversa sull'indipendenza e sulla irresponsabilità sia dell'Assemblea nel suo complesso che dei suoi singoli membri». Ricorda D. FISICHELLA, *La rappresentanza politica*, cit., 28 s., come la rappresentanza politica non possa essere considerata un atto « puntuale e definito sia nell'oggetto sia nel tempo ». Si tratta piuttosto di « un insieme di atti. Meglio è un processo, che si dipana nel tempo e che investe una molteplicità di temi, al limite tutti quelli di politica interna, internazionale, economica militare sociale, educativa, che si presentano nel corso della legislatura [...] ». Come conseguenza della configurazione processuale, il rappresentante vive la sua condizione in termini assai più complessi di quanto possa comportare una mera interazione con il rappresentato, singolo o collegio ». Si rimanda anche a P. RIDOLA, *Divieto di mandato imperativo e pluralismo politico*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, vol. II, Padova, 1985, 679 ss., e a E.-W. BÖCKENFÖRDE, *Democrazia e rappresentanza*, cit., in particolare 245 ss.

(34) Secondo la nota affermazione di Burke nel *Discorso agli elettori di Bristol* del 1774, ora in L. ORNAGHI (a cura di), *Il concetto di interesse*, 1984, Milano, 313 ss. secondo cui il « parlamento non è un congresso di ambasciatori d'interessi diversi e l'un l'altro ostili, che ciascuno deve sostenere come mandatario e patrocinatore in opposizione ad altri mandatarî e patrocinatori; il parlamento è invece un'assemblea deliberativa di un'unica Nazione, con un solo interesse, quello dell'intero: dove dovrebbero essere di guida non già obiettivi locali, ma il bene generale derivante dalla generale ragione dell'intero » (321). Vedi anche D. FISICHELLA (a cura di), *La rappresentanza politica*, Milano, 1983, 66.

politica e costringendoli ad onorare, senza alcuna discrezionalità, un impegno preso in precedenza (35).

Un'ultima precisazione va svolta, infine, in merito alle funzioni attribuite alla Camera alta dei sistemi frutto di processi disaggregativi. Ad essa non dovrà essere assegnata una posizione di subordine, bensì integrativa rispetto alla Camera bassa, in sintonia con un'idea di bicameralismo differenziato, che tende ad evidenziare le diverse competenze cui sono chiamate a rispondere le due Camere piuttosto che a sottolineare la prevalenza di una sull'altra.

Pertanto, pur non essendo riconosciuti al Senato i medesimi compiti istituzionali che sono affidati alla Camera bassa, soprattutto rispetto al circuito politico della fiducia all'esecutivo, esso dovrà essere titolare di funzioni proprie e dovrà essere coinvolto (se necessario anche con poteri di veto) ogni qual volta le decisioni assunte in sede parlamentare interessano direttamente anche gli enti decentrati.

In primo luogo, pertanto, al Senato dovrà essere riconosciuto un ruolo nel procedimento legislativo (36), non tanto attraverso l'individuazione di un elenco di materie in cui la Camera alta ha facoltà di pronunciarsi, (elenco mai esaustivo e fonte di incertezze interpretative), quanto prevedendo una sua preferenza al momento della presentazione di progetti di legge a rilevanza territoriale, nonché una contingentazione dei tempi procedurali, trascorsi i quali verrebbe meno il potere del Senato di deliberare aderendo o apponendosi alla scelta della Camera bassa. Ciò permetterebbe alla seconda Camera di valutare sempre la

---

(35) Così ancora N. ZANON, *Il libero mandato*, cit., 43 ss., evidenziando le cause che hanno condotto ad un generale superamento storico del vincolo del mandato imperativo afferma che « lo studio delle procedure deliberative delle antiche assemblee ha fatto sostenere ad alcuni che la tendenza all'abolizione del mandato imperativo si affermò insieme al riconoscimento del carattere ostruzionistico della rappresentanza vincolata, ciò che avvenne prima dell'esplosione rivoluzionaria. Infatti, si è rilevato, un collegio composto di veri e propri mandatarî non potrebbe deliberare, giacché in tal caso le posizioni di ciascun rappresentante si frangerebbero irrigidite dalle puntuali istruzioni dei committenti, impedendo l'uso di quella tecnica del compromesso fra opinioni che, in termini pressoché atemporali, è alla base della funzionalità di qualsiasi assemblea ».

(36) Attualmente, fra gli Stati federali, solo gli Stati Uniti e la Svizzera prevedono dal punto di vista del procedimento legislativo un ruolo pari ordinato del Senato rispetto alla Camera.



*portata locale* delle decisioni assunte dal Parlamento, evitando un uso strumentale a meri fini ostruzionistici dell'attività del Senato, che non potrebbe bloccare *ad libitum* l'attività legislativa della Camera di rappresentanza nazionale (37).

L'intervento del Senato, inoltre, dovrà essere garantito anche e soprattutto nei processi di modifica della Costituzione, nonché nella nomina di organi di garanzia (Capo dello Stato e Corte Costituzionale), di modo che la seconda Camera possa validamente sostituirsi ad un possibile intervento diretto delle singole entità dello Stato decentrato, a garanzia di una maggiore omogeneità dell'azione statale (38), che non prescinde da un coinvolgimento degli enti politici locali nei processi di integrazione istituzionale.

### 3. *Seconda Camera vs circuito delle relazioni intergovernative.*

Le considerazioni svolte a proposito del ruolo del Senato negli Stati decentrati, in particolare in quelli multinazionali, se non pretendono di chiudere la partita, d'altra parte invitano a sospendere il giudizio circa l'eventuale fungibilità del modello intergovernativo rispetto alla previsione, in seno al Parlamento, di una Camera territoriale quale luogo di composizione degli interessi territoriali con l'interesse nazionale.

Negli ultimi anni la tendenza alla trasformazione in senso multi-

---

(37) Per la medesima ragione, è possibile immaginare che anche l'opposizione del veto da parte del Senato possa essere superato dal successivo voto aggravato della Camera bassa (come avviene in Spagna, art. 81 Cost. sp.), oppure dalla costituzione di una commissione bicamerale in grado di fornire un testo condiviso. La revisione costituzionale approvata in Germania il 26 giugno del 2006, in particolare, ha voluto porre rimedio alle difficoltà cui aveva condotto nella prassi politica l'uso sempre più frequente del veto assoluto da parte del *Bundesrat* rispetto alle decisioni del *Bundestag*. L'interpretazione estensiva dell'ambito relativo all'interesse dei *Länder*, che è condizione per il ricorso al veto assoluto, aveva portato ad un'indiscriminata crescita del numero delle materie soggette all'approvazione incondizionata della seconda Camera tedesca.

(38) Dal momento che nelle forme dissociative gli enti federati non godono di prerogative sovrane, a differenza di quel che accade nei sistemi federali per aggregazione, la loro partecipazione ad atti di sovranità può meglio configurarsi attraverso procedure mediate dal Senato.

livello del governo e del territorio ha amplificato la necessità di rafforzare o creare *ex novo* centri di coordinamento delle plurime sedi decisionali presenti negli Stati composti. Sono andate moltiplicandosi, così, soprattutto in Italia, le voci a favore del rafforzamento delle conferenze intergovernative, anche a scapito della trasformazione in senso territoriale della seconda Camera.

La fungibilità del modello della cooperazione intergovernativa rispetto a quello del parlamentarismo bicamerale, che garantisce la rappresentanza territoriale degli enti autonomi, però, è tutt'altro che pacifica (39).

Vi è accordo sul fatto che il modello delle conferenze possa rappresentare un valido strumento di cooperazione fra il centro e la periferia (40). Detto ciò, però, si ritiene esso non possa aspirare a divenire l'unico organo deputato alla composizione degli interessi territoriali (41).

---

(39) Numerosi gli interventi della dottrina italiana a favore di un rafforzamento del sistema delle conferenze e del progressivo accantonamento del progetto di riforma della seconda Camera in senso strettamente regionale. In particolare da ultimo I. RUGGIU, *Contro la Camera delle regioni*, cit., in particolare 179 ss.; R. BIN, I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia*, cit. Più scettica la posizione sul punto recentemente espressa da R. BIFULCO, *The Italian Model of State-Local Autonomies-Conferences (also) in the Light of Federal Experiences*, in J. LUTHER, P. PASSAGLIA, R. TARCHI, *A world of Second Chambers*, cit., 1045 ss., in particolare 1079 s.

(40) Ancora utile, M.J. GARCIA MORALES, *Convenios de colaboración en los sistemas federales europeos*, Madrid, 1998.

(41) Questa considerazione troverebbe conferma in particolare proprio nell'ordinamento italiano, dove si è assistito, di fatto, alla progressiva distorsione del ruolo affidato al circuito intergovernativo. Dal momento che manca nel nostro ordinamento un organo cui sia riconosciuta una funzione di rappresentanza territoriale, la Conferenza è divenuta « strumento di negoziazione politica e sintesi di livelli di Governo ». Non più momento di confronto e di scambio di informazioni, bensì luogo in cui è svolta una funzione suppletiva nei confronti di una Camera delle Regioni che ancora non c'è. E che, verrebbe da aggiungere, dovrebbe esserci per far fronte ad una serie di difficoltà, sorte in seguito alla riforma (1999-2001) del Titolo V della Costituzione, che non sono riconducibili a mere mancanze sul piano del coordinamento, essendo piuttosto sintomatiche di una evidente incapacità di fornire alle regole costituzionali un senso ed un contenuto comune. Da questa confusione iniziale sul ruolo che avrebbero dovuto assumere e che sono andate effettivamente assumendo le conferenze, sembrerebbe derivare la tendenziale recessività, rispetto al rafforzamento del modello intergovernativo, dell'idea di introdurre in Italia una Camera territoriale. Sull'organizzazione e sul ruolo svolto dal sistema delle Conferenze in Italia, con particolare attenzione alla Conferenza stato-regioni si rimanda da ultimo a G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione ad oggi*, Bologna, 2006.

Nei sistemi federali e più generalmente in quelli che presentano una forte tendenza al decentramento politico le sedi di raccordo fra gli esecutivi rappresentano uno strumento di mera "gestione" della politica e rispondono ad *input* che provengono dagli organi della "rappresentanza" del territorio.

Il modello della cooperazione intergovernativa non nasce per sostituirsi al circuito della rappresentanza territoriale: non ne ha la vocazione e manca dei presupposti strutturali per assumere un tale compito.

Anzitutto perché non è caratterizzato da alcuna funzione rappresentativa. Nel corso del presente lavoro è stata più volte evidenziata la necessità propria degli Stati composti di prevedere la formazione di organi chiamati a svolgere una funzione di sintesi politica rispetto al pluralismo istituzionale e sociale. Presupposto di tale attività di integrazione sono il riconoscimento di diritti di partecipazione alla fase decisionale. In quest'ottica, la funzione coadiuvante e prodromica svolta dalle conferenze per il raggiungimento di una posizione comune in sede di deliberazione parlamentare è innegabile. Ma altrettanto inconfutabile è l'affermazione per cui a muovere questi organi intergovernativi non sarebbe affatto l'esigenza della ricerca della sintesi, bensì quella della governabilità, certo non trascurabile, ma assai meno rilevante nei processi di integrazione politica.

Il legame rappresentativo con l'elettorato, infatti, fa sì che il Parlamento costituisca ancora il soggetto istituzionale cui il cittadino guarda per valutare la corrispondenza delle scelte adottate dalla politica rispetto alle proprie aspettative ed al programma elettorale. D'altra parte, a differenza delle sedi intergovernative, il Parlamento (e quindi il Senato) resta il solo luogo dove sono codificate le regole della responsabilità politica e dove all'assunzione delle decisioni corrisponde il momento della responsabilità rispetto alle decisioni prese, tenuto conto che proprio in Parlamento «il mandato politico viene conferito ai parlamentari attraverso una formalizzazione giuridica ben definita, che prevede ruoli e responsabilità precise per ogni eletto» (42).

Le ragioni che sono oggi alla base della crisi del parlamentarismo come forma di governo, non possono essere di per sé richiamate a le-

---

(42) Vedi A. MASTROPAOLO, L. VERZICHELLI, *Il Parlamento*, cit., 50.

gittimare l'esaltazione del modello delle conferenze intergovernative rispetto alla valorizzazione del sistema bicamerale in senso territoriale. È piuttosto vero che proprio insistendo sulla preferibilità del primo rispetto al secondo si rischia di aggravare le condizioni del malato: la propensione ad accentuare il ruolo istituzionale del sistema delle conferenze intergovernative, infatti, accrescerebbe il fenomeno, in atto già da diverso tempo, di marginalizzazione cui è sottoposto il Parlamento e di sovraesposizione della politica degli esecutivi, privilegiando l'efficienza decisionista del sistema piuttosto che la sua rappresentatività in seno al Parlamento.

Se questa opzione potrebbe avere un senso in sistemi federali come quelli nati dall'adesione ad un progetto federale da parte di Stati sovrani — dove «si parte da una tendenziale autosufficienza dei soggetti federati e dal riconoscimento dell'“insufficienza della loro autosufficienza” che genera il bisogno di coordinamento tra loro e con il livello federale» (43) —, esso, alla luce di quanto sinora ricordato, appare meno accettabile in ordinamenti caratterizzati da processi di disaggregazione del territorio e del potere centrale, in cerca di spazi di rappresentanza e sintesi, oltre che di legittimazione degli enti autonomi, e non solo o non tanto di luoghi di coordinamento.

---

(43) Così G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni*, cit., 193, che sul punto richiama in nota anche C. BASSU, *La Conferenza Stato-Regioni nella riforma costituzionale*, in T. GROPPi, P.L. PETRILLO (a cura di), *Cittadini, Governo, Autonomie. Quali riforme per la Costituzione*, Milano, 2005, 144.



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO  
CENTRE FOR STUDIES ON FEDERALISM

Studi 6

# IL REGIONALISMO ITALIANO IN CERCA DI RIFORME

a cura di

ALFONSO DI GIOVINE e ANNA MASTROMARINO



GIUFFRÈ EDITORE