

Partiti politici e autonomie territoriali

di Raffaele Bifulco

Sommario: 1. La relazione partiti/sistema dei partiti e autonomie territoriali nel panorama costituzionalistico e politologico internazionale.- 2. Il punto di osservazione prescelto: il rapporto tra struttura costituzionale e partiti.- 3. Gli elementi di influenza della struttura costituzionale sui partiti e sul sistema dei partiti negli Stati federali.- 3.1. Il primo elemento di influenza della struttura costituzionale: la distribuzione delle competenze.- 3.1.1. In particolare il riparto finanziario.- 3.2. Il secondo elemento di influenza della struttura costituzionale: la rappresentanza degli interessi regionali al centro.- 3.3. Considerazioni riassuntive.- 4. I sistemi di partito negli Stati federali: il livello di simmetria tra sistemi di partito e l'organizzazione interna dei partiti.- 4.1. Analisi dei sistemi di partito nei singoli ordinamenti federali. 5. Strutture costituzionali e sistemi dei partiti a confronto. Il terzo elemento di influenza della struttura costituzionale: la forma di governo.- 6. Il fenomeno del partito regionale.- 6.1. Analisi di alcuni ordinamenti con significativa presenza di partiti regionali.- 7. Quali insegnamenti per il processo federale italiano?

1. Il rapporto partiti/sistema dei partiti e autonomie territoriali nel panorama costituzionalistico e politologico internazionale.

Il rapporto tra partiti e sistema dei partiti da un lato e autonomie territoriali dall'altro non ha ricevuto, nonostante alcune pregevoli eccezioni, molta attenzione da parte dei costituzionalisti italiani. Non è certo un silenzio casuale. Di per sé, questo silenzio è già indicativo dello stato di salute, non certo eccellente, del regionalismo italiano¹.

Per onestà, va detto che anche coloro che *professionalmente* studiano i partiti, gli scienziati della politica, sono stati attratti soprattutto dallo studio del sistema dei partiti e dal rapporto partiti-società, piuttosto che dalla dimensione territoriale dei partiti. Questa disattenzione è stata rilevata anche con riferimento alla letteratura costituzionalistica e politologica sui partiti politici negli Stati federali².

Tuttavia, se consideriamo i più recenti eventi che interessano l'Italia e altri Stati composti, una migliore e più approfondita comprensione del rapporto tra partiti/sistema dei partiti e autonomie territoriali è quanto mai urgente. In Italia esiste oramai da diversi anni un partito, classificabile senza dubbio come regionale –la *Lega nord*–, che non solo mira alla riorganizzazione della forma di Stato ma svolge anche un ruolo di primo piano nella politica nazionale, condizionandola e/o indirizzandola. Altri, specularmente, ne stanno sorgendo, come il *Movimento per l'autonomia* siciliano, anche se la sua effettiva configurazione come partito regionale è ancora in via di

¹ Tra le menzionate eccezioni cfr. M.VILLONE, *Autonomia regionale e partiti politici: considerazioni in margine ad una vicenda incompiuta*, in *Regioni e governo locale*, 1987, 67 ss.; T.MARTINES, *L'«intreccio delle politiche» tra partiti e Regioni: alla ricerca dell'autonomia regionale*, in F.Cazzola, M.Ilardi, T.Martines, G.Priulla, S.Scarrocchia, *Autonomia politica regionale e sistema dei partiti*, I, Milano, Giuffrè, 1988, 1 ss. Il tema del partito politico nell'ambito delle forme di Stato e di governo è, come è noto, un 'classico' oggetto di studio delle discipline giuridiche. Per un primo approccio cfr. le seguenti voci enciclopediche: P.RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enc.dir.*, 1982; S.BARTOLE, *Partiti politici*, in *Dig.disc.pubbl.*, 1995; C.ROSSANO, *Partiti politici*, in *Enc.giur.*, 2002.

² Anche in questo caso vi sono pregevoli eccezioni: con riferimento all'Italia cfr. G.PASQUINO, *Organizzazione dei partiti*, in ISAP, *La regionalizzazione*, I, Milano, Giuffrè, 1983, 785 ss.; M.FEDELE, *Autonomia politica regionale e sistema dei partiti*, II, *Le forme politiche del regionalismo*, Milano, Giuffrè, 1988. Sulla scarsa attenzione degli studi di scienza politica alla dimensione territoriale dei partiti cfr. E.GRANDE, *Parteiensystem und Föderalismus. Institutionelle Strukturmuster und politische Dynamiken im internationalen Vergleich*, in *Politische Vierteljahresschrift*, 42, 2001, 185; K.DETTERBECK, W.RENZSCH, *Regionalisierung der politischen Willensbildung: Parteien und Parteiensysteme in föderalen oder regionalisierten Staaten*, in *Jahrbuch des Föderalismus 2004*, Baden-Baden, Nomos, 2004, 89 e 95; D.HOUGH, C.JEFFERY, *Wahlverhalten und Parteienwettbewerb in regionalisierten Staaten*, in *Jahrbuch des Föderalismus 2004*, Baden-Baden, Nomos, 2004, 49; K.DESCHOUWER, *Political Parties as Multi-level Organizations*, in R.S.Katz, W.Crotty (a cura di), *Handbook of Party Politics*, London, Sage, 2006, 292.

formazione e comunque necessita di verifiche ³. Non va inoltre trascurata la circostanza che da decenni esistono in Italia partiti regionali autonomistici legati alle realtà regionali speciali, come la *Südtiroler Volkspartei* o l'*Union Valdôtaine*, per ricordare solo i più rilevanti ⁴.

La torsione dualistica che ha ricevuto il sistema partitico in occasione delle elezioni politiche del 2008 spinge poi le nuove grandi aggregazioni partitiche a interrogarsi sulla forma della propria organizzazione territoriale. È importante capire se, a differenza di quanto accaduto al momento della regionalizzazione degli anni '70, queste nuove realtà partitiche, nel prossimo futuro, tenderanno verso forme organizzative maggiormente decentrate ⁵.

L'osservazione degli altri Stati composti ci offre infine uno spettro analitico di grande interesse. In Europa registriamo: partiti regionali che diventano spesso l'ago della bilancia dei governi nazionali (Spagna); processi federali o di decentramento che comportano la perdita della dimensione nazionale di partiti tradizionali e la loro riarticolazione secondo divisioni etniche e linguistiche (Belgio e, sotto altri aspetti, Gran Bretagna); nuovi partiti regionali che si inseriscono in contesti politico-partitici federali molto strutturati a seguito di profonde innovazioni politico-territoriali (è il caso del *Partei des Demokratischen Sozialismus*, ora *Die Linke. PDS* in Germania). Sullo sfondo rimane poi il processo di rafforzamento dell'Unione europea, legato al consolidamento di un sistema partitico europeo.

Rispetto a questi fenomeni europei gli Stati federali, dentro e fuori l'Unione europea, presentano sistemi di partito che sono un *tertium comparationis* indispensabile per capire quanto avviene in Europa e in Italia. Dall'osservazione comparatistica si possono ricavare importanti insegnamenti per la comprensione dei processi politico-istituzionali in atto in Italia e soprattutto indicazioni sulla desiderabilità di alcune riforme costituzionali di cui, da tempo, si ragiona in Italia.

2. Il punto di osservazione prescelto: il rapporto tra struttura costituzionale e partiti.

L'emersione dei partiti regionali, vale a dire di partiti presenti solo in una parte del territorio nazionale ma non necessariamente su di un solo livello di governo, è un fenomeno relativamente recente, sul quale vale la pena di spendere qualche parola, perché segnala un mutamento profondo della struttura sociopolitica degli Stati europei e nordamericani.

La scarsa attenzione al rapporto tra partiti/sistema dei partiti e autonomie territoriali non è casuale; essa riflette un atteggiamento culturale giustamente egemone per gran parte del Novecento, secondo cui la nascita dei partiti, nei paesi europei, riflette le linee di conflitto sociale prodottesi

³ Da ora in poi il termine *regionale* indica il livello di governo immediatamente inferiore a quello *nazionale* (Regioni in Italia, Stati negli Stati Uniti, Cantoni in Svizzera, ecc.). Il termine *Stato composto* è utilizzato per indicare sia gli Stati federali che quelli regionali.

⁴ Pur riconducibili tutti al fenomeno del partito regionale, i partiti autonomistici, come la *Südtiroler Volkspartei* o l'*Union Valdôtaine*, mirano al riconoscimento e alla tutela di uno statuto particolare del livello regionale di riferimento, mentre partiti regionali con forte proiezione nazionale, come la *Lega nord*, hanno un obiettivo più ampio in quanto, come si è detto, mirano alla complessiva riorganizzazione dello Stato: sul punto cfr. HOUGH, JEFFERY, *Wahlverhalten und Parteienwettbewerb in regionalisierten Staaten*, cit., 53, che riportano la classificazione dei partiti regionali proposta da L.De Winter.

⁵ Sulla debolezza del livello regionale dei partiti italiani successivamente alla regionalizzazione degli anni '70 del secolo scorso cfr. in particolare A.BARBERA, *Partecipazione e decisione. La crisi dei poteri locali*, in *Laboratorio politico*, 1982, 112 ss.; PASQUINO, *Introduzione*, cit., *passim*; ID., *Introduzione. Partiti e sistemi di partito*, in P.Grilli di Cortona, G.Pasquino (a cura di), *Partiti e sistemi di partito nelle democrazie europee*, Bologna, il Mulino, 2007, 11-13; VILLONE, *Autonomia regionale e partiti politici*, cit., 70 ss.; ID., *Autonomie locali e riforma: un cammino difficile*, in *Democrazia e diritto*, 1985, 98-100; FEDELE, *Autonomia politica regionale e sistema dei partiti*, cit., *passim*; M.ILARDI, *Analisi dei dibattiti degli organi dirigenti dei partiti (1970-1984) sulla regionalizzazione del partito come organizzazione*, in Cazzola, Ilardi, Martines, Priulla, Scarrocchia, *Autonomia politica regionale e sistema dei partiti*, cit., 47 ss.; S.SCARROCCHIA, *Le innovazioni statutarie nella DC, nel PCI e nel PSI*, in Cazzola, Ilardi, Martines, Priulla, Scarrocchia, *Autonomia politica regionale e sistema dei partiti*, cit., 4; per un approccio diverso che tende a non leggere i partiti come canali di centralizzazione B.DENTE, *Governare la frammentazione. Stato, Regioni ed enti locali in Italia*, Bologna, il Mulino, 1985, 98.

durante il processo di costruzione dello Stato nazionale nel corso del XIX e XX secolo ⁶. La tesi, notoriamente formulata prima da Rokkan e poi da Lipset insieme a Rokkan, identifica alcune notissime linee del conflitto: lavoro-capitale, Stato-Chiesa, città-campagna, centro-periferia ⁷. Quest'ultima, che più da vicino interessa il nostro tema, ha avuto per lungo tempo un ruolo decisamente secondario nell'ambito della teoria in esame perché, a differenza delle altre, priva appunto di quella dimensione nazionale sulla quale si è costruito lo Stato nazionale ⁸.

L'emersione dei partiti nazionali, a partire dagli anni '70 del secolo scorso, rappresenta, dunque, una novità importante per lo studio dei processi federali e dei sistemi partitici e può essere ricondotta a diverse cause. Essa è certo la dimostrazione che si è esaurito il processo di formazione degli Stati nazionali e che gli schemi conflittuali tradizionali, fondati su linee di conflitto socioeconomiche, non riescono più a spiegare le dinamiche politiche ⁹. Inoltre il fatto che esso sia apparso solo in alcune realtà statali potrebbe dimostrare che il processo di *nation-building* non si sia completato in tali organizzazioni statali ¹⁰. L'affermazione di partiti regionali può poi essere riconducibile alla diminuita capacità d'integrazione svolta dai partiti tradizionali ¹¹.

Delineato così lo scenario dell'analisi –scarsa attenzione al rapporto partiti-autonomie territoriali, declino delle classiche linee di conflitto politico-partitico, emersione della dimensione territoriale del conflitto politico-partitico (ovviamente accanto ad altre che non rilevano in questa sede) attraverso lo strumento dei partiti regionali, diversa incidenza di questo strumento a seconda della forma di Stato- la presente indagine intende affrontare, utilizzando il ricorso alla comparazione giuridica, i due seguenti punti problematici:

-se e come la struttura costituzionale influenzi o determini i partiti nella loro struttura organizzativa e, più in generale, il sistema dei partiti;

-se il fenomeno dei partiti regionali sia riconducibile a peculiarità della struttura costituzionale di riferimento.

Nella prima parte dell'indagine (parr.3, 4 e 5) proveremo a individuare quegli elementi delle strutture costituzionali che possono esercitare una concreta influenza sui partiti avvalendoci soprattutto delle più risalenti esperienze federali (Stati Uniti d'America, Confederazione Elvetica, Canada, Australia, Austria, Repubblica federale di Germania), mentre nella seconda (par.6) guarderemo alle più recenti esperienze dei partiti regionali (Spagna, Belgio, Gran Bretagna). Passeremo dunque dall'esame di Stati considerati pacificamente federali a quello di Stati che vivono processi di federalizzazione, in questa sede accomunati dal comune oggetto di analisi: il sistema dei partiti e la loro organizzazione. Mai come in questo caso, la riconducibilità di questi ordinamenti a diverse forme di Stato (secondo l'approccio classicamente giuridico-costituzionale)

⁶ Per questa ricostruzione v. in particolare HOUGH, JEFFERY, *Wahlverhalten und Parteienwettbewerb in regionalisierten Staaten*, cit., 50-2; cfr. anche PASQUINO, *Organizzazione dei partiti*, cit., 786-7; per una critica sferzante cfr. G.SARTORI, *The sociology of parties*, in O.Stammer (a cura di), *Party system, party organizations, and the politics of new masses*, Berlin, Institut für politische Wissenschaft an der Freien Universität Berlin, 1968, 18 ss.

⁷ Cfr. S.M.LIPSET, S.ROKKAN, *Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction*, in IIDD. (a cura di), *Party Systems and Voter Alignments. Cross-National perspectives*, New York-London, The free press- Collier-Macmillan, 1967, in part.13-26.

⁸ HOUGH, JEFFERY, *Wahlverhalten und Parteienwettbewerb in regionalisierten Staaten*, cit., 51.

⁹ DETTERBECK, W.RENZSCH, *Regionalisierung der politischen Willensbildung*, cit., 88. Sul rapporto tra linee di divisione politica e tipo di integrazione politica svolta dai partiti (sociale, etnico-razziale, territoriale) cfr. già A.BALDASSARRE, *L'evoluzione dei partiti politici*, J.RASCHKE, *Die politischen Parteien in Westeuropa* [1978], trad.it. *I partiti politici dell' Europa occidentale*, Roma, Editori riuniti, 1983, XXXVIII.

¹⁰ É quanto presuppone S.VENTURA, *Asimmetrie, competizione partitica e dinamiche centrifughe nelle nuove forme di stato decentrate*, in Id. (a cura di), *Da stato unitario a stato federale. Territorializzazione della politica, devoluzione e adattamento istituzionale in Europa*, Bologna, il Mulino, 2008, 195.

¹¹ Questa ipotesi è particolarmente discussa da HOUGH, JEFFERY, *Wahlverhalten und Parteienwettbewerb in regionalisierten Staaten*, cit., 54-56, secondo cui l'emersione dei partiti regionali risponde a logiche nuove –come l'intensificarsi del processo di unificazione europea, le trasformazioni dello stato sociale, le spinte del capitalismo globale verso sviluppi economici territorialmente differenziati- che indicano una difficoltà nel tentativo di ricondurre i partiti regionali alle logiche dei partiti nazionali.

lascia meglio emergere, attraverso l'esame del fenomeno partitico, processi di avvicinamento, di commistione tra federalismi e regionalismi.

La posizione dei problemi lascerebbe intendere che, all'interno del rapporto tra partiti e autonomie territoriali, si sia stabilita una variabile indipendente -la struttura costituzionale, vale a dire l'insieme di norme e istituti presenti in Costituzione o in documenti di valore costituzionale che rilevano per la forma di Stato- e una variabile dipendente, i partiti e il sistema dei partiti. Ciò è vero, ma solo a fini di portare avanti l'ipotesi teorica prescelta. Siamo infatti ben consapevoli che altri approcci allo studio dei processi federali -oltre a quello sostanzialmente prescelto di tipo giuridico-istituzionale- sono possibili e fruttuosi, come quello sociologico o quello esclusivamente partitico¹². In via generale è anzi plausibile affermare che, essendo il federalismo soprattutto un principio di ordine sociale, ogni avvicinamento all'oggetto *federalismo* dovrebbe, in qualche modo, inglobare i tre metodi. Tuttavia, in una prospettiva costituzionalistica, interessa capire soprattutto se e come la struttura costituzionale eserciti influenza sul sistema dei partiti e sulla loro organizzazione negli Stati composti. Solo al fine di rispondere ai problemi appena formulati, si fa dunque propria una prospettiva giuridico-istituzionale, riconoscendo *ex ante* la sua falsificabilità e relatività e la necessità di un'integrazione soprattutto attraverso l'ausilio di altre discipline¹³.

Del resto, questa impostazione pare storicamente giustificabile. È infatti vero che, nella gran parte degli Stati federali tradizionali (Stati Uniti, Svizzera, Canada, Australia), i partiti, nel senso moderno del termine, si sono formati successivamente all'entrata in vigore della costituzione di riferimento e all'instaurazione della forma di Stato federale¹⁴. È dunque corretto ritenere che siano stati i partiti ad adattarsi alla struttura costituzionale, e non viceversa. Naturalmente questo dato storico non ha carattere fissamente univoco e generale: sia perché, una volta consolidatosi il sistema partitico, questo influenza, a sua volta e in maniera determinante, la struttura costituzionale¹⁵, sia perché in alcuni Stati federali, come Austria e Germania, i partiti preesistevano all'attuale struttura federale, anche se non nella loro attuale configurazione¹⁶.

3. Gli elementi di influenza della struttura costituzionale sui partiti e sul sistema dei partiti negli Stati federali.

La struttura costituzionale condiziona il sistema dei partiti e la loro organizzazione attraverso alcuni dei suoi elementi portanti: la distribuzione delle competenze, il modo in cui gli interessi regionali sono portati al centro per essere rappresentati e 'contrattati', la forma di governo. Questi fondamentali elementi di ogni costituzione federale non sono stati esaminati dai costituzionalisti sotto la lente del loro rapporto con i partiti e il sistema dei partiti; solo di recente alcuni di codesti elementi sono stati utilizzati dalla scienza politica, all'interno di approcci istituzionalisti, per

¹² GRANDE, *Parteiensystem und Föderalismus*, cit., 180-1 distingue tra approccio istituzionale, approccio sociologico (ricondotto agli studi di Livingstone e Schultze) e approccio partitico (ricondotto all'opera di Riker).

¹³ Sulla insufficienza della sola dimensione costituzional(istica) a dar conto delle recenti evoluzioni degli assetti territoriali cfr. di recente BALDI, Stato, XIV; D.J.ELAZAR, *Exploring Federalism* [1987], trad.it. *Idee e forme del federalismo*, Milano, Mondadori, 1998, 19, che tuttavia riconosce il ruolo indispensabile delle barriere costituzionali per arginare l'accentramento del potere (82-3).

¹⁴ L.EPSTEIN, *Political Parties in Western Democracies*, New York, Praeger, 1967, 32.

¹⁵ Secondo K.von BEYME, *Föderalismus und regionales Bewusstsein. Ein internationaler Vergleich*, München, Beck, 2007, 129, un sistema partitico non centralizzato è la condizione più importante per il mantenimento di uno Stato federale non centralizzato.

¹⁶ Proprio questa preesistenza dei partiti rispetto alla struttura federale accentua l'interesse del sistema tedesco per l'osservatore del rapporto tra struttura costituzionale e sistema dei partiti: in proposito cfr. già PASQUINO, *Organizzazione dei partiti*, cit., 811. La distinzione appena fatta tra Stati in cui la forma federale precede la formazione del sistema partitico e Stati in cui ciò non avviene, si sovrappone, in maniera estremamente interessante, a quella più nota di federalismi per associazione e federalismi per dissociazione; quest'ultima, tuttavia, è una distinzione che si preoccupa di tracciare la direzione del processo federale, prescindendo dal ruolo dei partiti.

esaminare il rapporto con il sistema dei partiti ¹⁷. In questa sede, utilizzando in parte tali contributi della scienza politica, vorremmo, per un verso, provare a dimostrare una più ampia sfera di influenza della struttura costituzionale sul sistema dei partiti, in particolare attraverso la lente analitica della forma di governo, e per altro verso estendere l'oggetto d'analisi al fenomeno dei partiti regionali per come esso si presenta negli Stati composti di più recente formazione (Belgio, Regno Unito, Spagna).

3.1. Il primo elemento di influenza della struttura costituzionale: la distribuzione delle competenze.

Venendo al primo elemento della struttura costituzionale, una reale distribuzione di competenze legislative, più in genere di potere decisionale, su diversi livelli di governo incide sul sistema dei partiti in quanto l'elettore -consapevole che, oltre a quello nazionale, anche altri livelli di governo hanno potere decisionale effettivo- a questi rivolgerà domande e richieste; conseguentemente, i partiti saranno più sensibili alle richieste locali, tenderanno a diversificare la loro 'offerta' politica, potranno lasciare maggiore autonomia alle proprie organizzazioni periferiche, potranno sviluppare o conservare collegamenti deboli o creare organizzazioni collegate ma separate ('split organizations') ¹⁸.

Va tuttavia subito premesso che il concreto funzionamento della distribuzione delle competenze dipende da una serie di condizioni giuridiche e istituzionali che hanno permesso agli studiosi di distinguere tra federalismo duale e cooperativo (o, nella terminologia anglosassone, tra *dual/jurisdictional federalism* e *joint/functional federalism*). L'osservazione di questi ordinamenti obbliga a una constatazione che da un lato relativizza, dall'altro enfatizza la suddetta distinzione: in tutti gli Stati federali, anche in quelli dove più forti sono le tendenze alla separazione, esistono comunque forme e meccanismi consolidati di cooperazione ¹⁹. Del resto, la spinta alla cooperazione può essere effettiva solo se muove da una base ben definita (ad opera soprattutto delle norme costituzionali) di responsabilità del singolo livello di governo; in mancanza di questa previa definizione di sfere di responsabilità il rapporto tra diversi livelli di governo tende a trasformarsi da equiordinato in sovraordinato ²⁰.

¹⁷ Cfr. in particolare GRANDE, *Parteiensystem und Föderalismus*, cit., 197-200; DETTERBECK, RENZSCH, *Regionalisierung der politischen Willensbildung*, cit., 89; HOUGH, JEFFERY, *Wahlverhalten und Parteienwettbewerb in regionalisierten Staaten*, cit., 49 ss.; L.THORLAKSON, *Federalism and the European party system*, in *Journal of European Public Policy*, 12, 2005, 468 (qui consultato nella versione disponibile su www.informaworld.com); per la costituzione finanziaria W.RENZSCH, *Föderale Finanzverfassungen: ein Vergleich Australiens, Deutschlands, Kanadas, der Schweiz und der USA aus institutioneller Perspektive*, in *Jahrbuch des Föderalismus*, 2000, 42 ss.

¹⁸ DESCHOUWER, *Political Parties as Multi-level Organizations*, cit., 295; per un'analisi empirica delle difficoltà degli elettori a individuare le responsabilità dei diversi livelli di governo negli Stati composti cfr. F.CUTLER, *Government Responsibility and Electoral Accountability in Federations*, in *Publius*, 34, 2, 2004, 19 ss.

¹⁹ F.SCHARPF, B.REISSERT, F.SCHNABEL, *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, Kronberg/Ts, Scriptor, 1977; M.BOTHE, *Die Entwicklung des Föderalismus in den angelsächsischen Staaten*, in *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, 31, 1982, 109 ss.; H.BAKVIS, *The Future of Federalism*, in Id., W.M.Chandler, *Federalism and the Role of State*, Toronto, University of Toronto Press, 1987, 307 ss.; R.SIMEON, A.NUGENT, *Parliamentary Canada and Intergovernmental Canada: Exploring the Tensions*, in H.Bakvis, G.Skogstad, *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness, and Legitimacy*, Oxford, University Press, 2008, 94 ss.; R.-O.SCHULTZE, T.ZINTERER, *Föderalismus und regionale Interessenkonflikte im Wandel: Fünf Fallbeispiele*, in *Politische Vierteljahresschrift*, 32, 2001, 273-4.

²⁰ Sul punto sia consentito rinviare a R.BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto. Le relazioni intergovernative di Belgio, Italia, Repubblica federale di Germania e Spagna nell'Unione europea*, Padova, Cedam, 1995. Molto interessante è quanto osservano SCHULTZE, ZINTERER, *Föderalismus und regionale Interessenkonflikte im Wandel*, cit., 257, che distinguono tra federalismo cooperativo e *Politikverflechtung* (intreccio politico): per loro un vero federalismo cooperativo c'è solo quando non esiste un obbligo di cooperazione ed è previsto l'*opting out* dai programmi federali; alla *Politikverflechtung* tendono invece quei sistemi politici non caratterizzati dalla pluralità

È però vero che alcuni Stati federali sono maggiormente orientati all'intreccio dei poteri decisionali e dei livelli di governo rispetto ad altri (lo spettro, per limitarsi agli Stati federali, potrebbe essere delimitato, da un lato, dalla Germania e, dall'altro, dal Canada). Il compito del costituzionalista sta, da un lato, nel mostrare l'intreccio tra elementi di separazione e cooperazione negli Stati composti contemporanei, dall'altro nella corretta valutazione di quale tra i due momenti prevalga in un dato ordinamento e in un dato periodo storico.

Ai nostri fini la distinzione è rilevante in quanto il funzionamento della distribuzione delle competenze, orientato alla netta separazione tra livello nazionale e regionale, tende a rafforzare l'autonomia dei livelli regionali. Dove, invece, più forti sono le spinte all'intreccio delle competenze, i diversi livelli di governo sono obbligati a coordinarsi; questa circostanza incide sul funzionamento dei partiti in quanto le relazioni tra diversi livelli di governo tendono a diventare anche relazioni interpartitiche²¹.

3.1.1. In particolare il riparto finanziario.

Ciò premesso, per poter esprimere una valutazione sul grado di influenza dei criteri di distribuzione delle competenze sul sistema dei partiti, dobbiamo procedere a una misurazione di tale distribuzione. Se a tal fine adottassimo il riparto delle competenze legislative, andremmo incontro a risultati non corrispondenti alla realtà perché ogni costituzionalista sa bene quanta distanza ci sia tra il quadro formale delle competenze e la realtà istituzionale in ragione di fattori molto diversi (come, ad esempio, le interpretazioni del riparto da parte delle Corti supreme) a seconda degli Stati considerati.

Piuttosto che il quadro formale del riparto delle competenze legislative, conviene allora esaminare il grado di autonomia dei livelli regionali nel mobilitare e allocare i mezzi finanziari per l'adempimento dei propri compiti. Per quanto anche questo segmento della costituzione –c.d. costituzione finanziaria- vada letto collegando testo costituzionale, sue concrete interpretazioni e implementazioni legislative, esso fornisce un parametro più realistico della distribuzione del potere decisionale tra i livelli di governo.

Una sintesi delle costituzioni finanziarie degli Stati federali, applicando la coppia analitica cooperazione-separazione, ci mostra uno spettro che va dalla limitata autonomia dei *Länder* austriaci a quella molto ampia delle Province canadesi²².

L'*Austria* presenta una costituzione finanziaria fortemente centralizzata, non avendo i *Länder* effettive competenze sul lato delle entrate. Il grosso delle entrate finanziarie dei *Länder* dipende dalle c.d. imposte federali comuni –che, a differenza di quanto accade in Germania, sono determinate dalla legge federale e non dalla Costituzione- e dai trasferimenti federali²³.

sociale, quindi quei federalismi omogenei nei quali molta importanza è data alla separazione dei poteri in senso verticale, come la Repubblica federale di Germania.

²¹ Le analisi più interessanti di questi fenomeni sono dovute alla scienza politica tedesca: cfr. gli ormai classici lavori di G.LEHMBRUCH, *Parteienwettbewerb im Bundesstaat*, Stuttgart, Kohlhammer, 1976 (poi riedito) e SCHARPF, REISSERT, SCHNABEL, *Politikverflechtung*, cit. Cfr., da ultimo, le interessanti applicazioni di DESCHOUWER, *Political Parties as Multi-level Organizations*, cit., 295.

²² Cfr. in particolare RENZSCH, *Föderale Finanzverfassungen*, cit., 42 ss.; GRANDE, *Parteiensystem und Föderalismus*, cit., 199-200; SCHULTZE, T.ZINTERER, *Föderalismus und regionale Interessenkonflikte im Wandel*, cit., 258-60; A.ZORZI GIUSTINIANI, *Distribuzione delle competenze legislative e federalismo fiscale in sei ordinamenti federativi consolidati (Stati Uniti-Canada-Australia-Svizzera-Austria-Germania)*, in S.Gambino (a cura di), *Stati nazionale e poteri locali*, Rimini, Maggioli, 1998, 559; per uno sguardo d'insieme sui trasferimenti finanziari negli Stati federali T.TER-MINASSIAN, *Intergovernmental Fiscal Relations in a Macroeconomic Perspective: An Overview*, in Id. (a cura di), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington, International Monetary Fund, 1997, 13-15; sulla perequazione finanziaria negli Stati composti cfr. la modellistica proposta in F.COVINO, *La perequazione finanziaria nella costituzione*, Napoli, Jovene, 2008, 61 ss..

²³ Sugli aspetti della costituzione finanziaria cfr. l'ampia sintesi di F.PALERMO, *La costituzione finanziaria austriaca. Tare genetiche di un sistema in evoluzione*, in V.Atripaldi, R.Bifulco (a cura di), *Federalismi fiscali e costituzioni*, Torino, Giappichelli, 2001, 75 ss.

Accanto ad un elevato grado di accentramento, la costituzione della *Germania* presenta la disciplina più dettagliata del riparto della potestà finanziaria. La forte polarizzazione delle due principali funzioni statali, quella legislativa in capo alla Federazione e quella amministrativa in capo ai *Länder*, si riflette anche sul versante finanziario, atteso che la potestà normativa in materia tributaria e quella impositiva non procedono insieme ma sono disciplinate in maniera distinta²⁴. Attualmente tutti i tributi sono disciplinati dalla Federazione, anche se è la stessa costituzione a stabilire quanto spetta a ciascuno dei due livelli di governo. Ciò che maggiormente caratterizza il riparto finanziario in Germania è la condivisione, tra Federazione e *Länder*, delle imposte più importanti, e cioè quelle sulle entrate, sulle società, sul giro d'affari (c.d. imposte comuni), che costituiscono circa tre quarti delle entrate tributarie generali. Quanto resta spetta o alla Federazione (imposte indirette e di consumo) o ai *Länder* (imposte dirette).

Altra nota peculiarità del sistema tedesco è la perequazione finanziaria di tipo orizzontale, molto criticata dai *Länder* più ricchi della parte occidentale dopo la riunificazione della Germania. In funzione compensativa entrano poi in gioco i trasferimenti finanziari sia di tipo vincolato (in particolare i c.d. Compiti comuni), che di tipo non vincolato. In ragione del forte intreccio sul lato delle entrate e, probabilmente, della più dettagliata disciplina costituzionale (rispetto alle altre costituzioni finanziarie degli Stati federali), il livello dei trasferimenti federali è minore che non negli altri Stati federali.

Tra gli Stati presi in considerazione l'*Australia* presenta un sistema finanziario abbastanza centralizzato: competendo alla Federazione la tassazione sui redditi delle persone fisiche e giuridiche, le imposte doganali, sui consumi, sulle vendite, agli Stati residuano poteri impositivi di minore rilievo. La Federazione percepisce circa l'80 % delle entrate generali (pur essendo competente per il 55% delle uscite statali), gli Stati circa il 16 % (il 4% resta ai livelli locali)²⁵.

Questa '*vertical fiscal imbalance*' ha creato una dipendenza degli Stati membri dai contributi federali (grants), che si concretizza attraverso trasferimenti federali per lo più a destinazione vincolata (circa il 50% dei trasferimenti). Un *opting out* degli Stati è possibile solo in teoria, non in pratica. Ciò ha favorito lo sviluppo di tecniche di *interstate federalism*, anche in ragione del fatto che il Senato australiano non permette un accesso diretto degli Stati nel circuito decisionale federale²⁶. Rientrano nei trasferimenti non vincolati le quote di perequazione, che, nel sistema federale australiano, giocano un ruolo decisivo. L'ammontare di tali quote è determinata a una commissione di tecnici, la *Commonwealth Grant Commission*, le cui deliberazioni, prese sulla base di consultazioni con la Federazione e gli Stati, sono in genere fatte proprie dalla Federazione.

La costituzione della *Svizzera* assegna espressamente alla potestà legislativa esclusiva della Confederazione determinate materie, lasciando per il resto agire il criterio generale e residuale a favore dei Cantoni. Il riparto della potestà impositiva in Svizzera assegna alla Confederazione le imposte dirette sui redditi delle persone fisiche e giuridiche e sul patrimonio, oltre che quelle relative ai dazi doganali e al traffico transfrontaliero; ai Cantoni spetta una potestà impositiva concorrente. Esistono così ben ventisei sistemi finanziari cantonali, che, data la ristrettezza del territorio complessivo, creano non pochi problemi alle imprese presenti in più Cantoni. I tentativi di semplificazione non hanno avuto sempre successo.

Fino al 2008 l'ordinamento svizzero mostrava, dal punto di vista comparativo, una scarsa propensione alla perequazione; ciò consentiva di avvicinare il sistema federale, anche dal punto di vista del riparto finanziario, agli Stati Uniti. La riforma del sistema perequativo, entrata in vigore il 1 gennaio 2008, ha temperato questa forte impostazione duale del sistema finanziario, prevedendo

²⁴ Sugli aspetti della costituzione finanziaria cfr. la sintesi di J.WOELK, *La Germania. Il difficile equilibrio tra unitarietà, solidarietà e (maggiore) competizione*, Atripaldi, Bifulco (a cura di), *Federalismi fiscali e costituzioni*, cit., 187 ss., che evidenzia anche i più recenti sviluppi in senso competitivo provocati dalla riunificazione.

²⁵ Sul riparto finanziario in Australia cfr. ampiamente F.ANGELINI, *Le relazioni finanziarie intergovernative nell'esperienza australiana. Centralismo federale e perequazione neutrale: due elementi connotativi di un sistema di federalismo fiscale particolare*, in Atripaldi, Bifulco (a cura di), *Federalismi fiscali e costituzioni*, cit., 323 ss.

²⁶ DETTERBECK, RENZSCH, *Regionalisierung der politischen Willensbildung*, cit., 102.

un doppio meccanismo di perequazione, di tipo sia orizzontale che verticale. Accanto a questi meccanismi perequativi si affiancano poi trasferimenti finanziari confederali senza vincoli di destinazione. Per alcune materie che richiedono particolari impegni finanziari, la riforma prevede un esercizio comune delle competenze sulla base di accordi intercantionali che la Confederazione può rendere obbligatori.

In *Canada* la distribuzione generale delle competenze, presente nel *British North America Act* del 1867, favorisce la Federazione, anche se l'evoluzione costituzionale, attraverso un intenso ricorso ad accordi intergovernativi, ha rafforzato consistentemente l'ambito competenziale delle Province²⁷. Il riparto finanziario rispecchia l'evoluzione del più generale ambito competenziale: fino allo scoppio della seconda guerra mondiale le Province hanno avuto il predominio nella fase di imposizione. Le esigenze della guerra e poi dello Stato sociale hanno spostato l'ago finanziario a favore della Federazione, dando vita, anche in questo settore, a un sistema di accordi in materia finanziaria ancor oggi utilizzato²⁸.

All'origine dei forti contrasti tra Federazione e Province vi è la concreta configurazione di questi accordi, che si traducono in complessi meccanismi di trasferimenti finanziari federali²⁹. Per rispondere alle forti pressioni autonomistiche provenienti soprattutto dalle Province del *Québec* e dell'*Ontario*, tali meccanismi sono stati spesso configurati in maniera asimmetrica e differenziata, a volte con la espressa previsione di clausole di *opting out* (utilizzate dal *Québec*). Nonostante le notevoli spinte autonomistiche e il carattere tendenzialmente duale del criterio distributivo delle competenze, il sistema finanziario canadese si caratterizza per la previsione di meccanismi di perequazione sostanzialmente interprovinciali, fondati sulla *tax capacity* delle Province.

La costituzione finanziaria degli *Stati Uniti* è, notoriamente, la più decentrata tra gli Stati federali presi in considerazione. Essa riflette la più generale distribuzione delle competenze, in cui, come è noto, solo alcune materie sono attribuite con precisione a un determinato livello di governo. Federazione e Stati membri dispongono di una libera potestà impositiva. Tuttavia questa separazione tendenziale sul lato dell'entrata viene incrinata da complessi meccanismi di trasferimenti finanziari federali (conditional e non-conditional grants), dovuti all'incapacità degli Stati di far fronte ai compiti loro spettanti e oscillante, negli ultimi venti anni, tra il 20 e il 25% delle entrate complessive degli Stati. La maggior parte di questi trasferimenti ha carattere vincolato (block grants e categorial grants).

Ai fini della nostra analisi conviene osservare, in via di prima approssimazione, che criteri distributivi delle competenze favorevoli al livello di governo federale sono presenti in quegli Stati federali –segnatamente Germania e Australia, oltre che Austria- in cui, come vedremo nel corso dell'analisi, sono attive compagini partitiche ancora integrate e con sistemi partitici simmetrici; sono questi gli Stati dove maggiore è anche la spinta verso intense forme di perequazione. È interessante notare che questa tendenza è presente in Stati che adottano criteri generali di distribuzione delle competenze molto differenti: da un lato la Germania che, unica tra gli Stati esaminati, separa le due principali funzioni statali, dall'altro l'Australia che, come tutti gli altri Stati federali, utilizza il principio del parallelismo tra funzione legislativa e funzione amministrativa³⁰.

²⁷ H.BAKVIS, G.SKOGSTAD, *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness, and Legitimacy*, in IIDD., *Canadian Federalism*, Oxford, University Press, 2008, 6-11, sottolineano come la costituzione canadese, avendo vissuto il federalismo canadese fasi diverse (maggiore tendenza all'accentramento, seguita poi da periodi favorevoli al decentramento), non sia 'affidabile' per la comprensione del reale assetto delle relazioni intergovernative.

²⁸ Su tutto ciò cfr. ampiamente T.GROPPI, *I rapporti finanziari Federazione-Province in Canada tra decostituzionalizzazione e accordi intergovernativi*, in Atripaldi, Bifulco (a cura di), *Federalismi fiscali e costituzioni*, cit., in part. 356 ss.

²⁹ DETTERBECK, RENZSCH, *Regionalisierung der politischen Willensbildung*, cit., 94-5.

³⁰ Questa trasversale spinta verso forme accentuate di perequazione –trasversale perché indipendente dai criteri di distribuzione delle competenze- potrebbe essere collegata alla comune forma di governo parlamentare, poggiante su grandi partiti federali organizzati, che mal sopportano forti disparità economiche tra le entità territoriali costituite. L'ipotesi è problematicamente (eine vage Vermutung) avanzata da RENZSCH, *Föderale Finanzverfassungen*, cit., 54.

3.2. Il secondo elemento di influenza della struttura costituzionale: la rappresentanza degli interessi regionali al centro.

Il secondo fattore di condizionamento esercitato dalle strutture costituzionali federali è dato dal modo in cui gli interessi regionali sono rappresentati o comunque riescono ad entrare nell'agenda politica centrale. Nell'organizzazione di questa fondamentale sezione del circuito decisionale le costituzioni degli Stati federali optano, come è ben noto, per modelli differenti e, ciò facendo, finiscono per condizionare il sistema partitico.

In proposito può essere utile introdurre una distinzione di origine canadese³¹, che, al di fuori dei confini italiani, è considerata fondamentale nell'analisi del concreto modo di funzionamento degli Stati composti: quella tra *intrastate* e *interstate federalism*. Con il primo termine della distinzione, si allude a quei sistemi federali in cui gli interessi regionali sono rappresentati nelle istituzioni federali *direttamente* (nel governo e/o nel parlamento); con il secondo, a quei sistemi in cui gli interessi regionali sono rappresentati a livello federale indirettamente, attraverso contrattazioni di tipo intergovernativo, tra esecutivi.

Come è evidente, la distinzione mira a una considerazione dei meccanismi di rappresentanza degli interessi regionali al centro molto più ampia di quella fondata esclusivamente sull'esistenza di una seconda camera a ciò preposta. Non a caso la distinzione, oramai molto diffusa nella letteratura internazionale sul federalismo, è opera di studiosi canadesi che si confrontano con un sistema federale privo di una seconda camera in grado di esprimere effettivamente gli interessi regionali. In ogni caso la distinzione non impedisce che diversi ordinamenti composti –ad esempio l'Australia o la Germania- presentino elementi sia di *intrastate* che di *interstate federalism*. Anzi, dalla particolare commistione di questi due sistemi emergono le specificità dei singoli Stati federali³². Da un punto di vista teorico questa distinzione può essere di una certa utilità per il corretto inquadramento del nostrano sistema delle Conferenze.

Volendo per ora limitare l'analisi al ruolo delle seconde camere negli Stati federali, in particolare alla loro idoneità a rappresentare gli interessi regionali all'interno dei circuiti decisionali nazionali³³, possiamo dire che solo in quattro tra i sei Stati federali presi in considerazione si registrano seconde camere forti, vale a dire eterogenee nella loro composizione e simmetriche o solo moderatamente asimmetriche, quanto ai poteri, rispetto alla prima camera³⁴. Questi Stati sono notoriamente Stati Uniti, Svizzera, Germania e Australia, mentre Austria e Canada presentano seconde camere prive di incidenza sul circuito decisionale³⁵. In quest'ultimo ordinamento, pure caratterizzato dalla forte autonomia politica delle Province, la rappresentanza degli interessi regionali avviene appunto attraverso le forme dell'*interstate federalism*.

3.3. Considerazioni riassuntive.

A questo punto, mettendo insieme i due indicatori prescelti –distribuzione delle competenze e forme di rappresentanza degli interessi regionali al centro-, si giunge alla seguente situazione:

³¹ D.V.SMILEY, E.L.WATTS, *Intrastate Federalism in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1985, 4; BAKVIS, *The Future of Federalism*, cit., 308.

³² DETTERBECK, RENZSCH, *Regionalisierung der politischen Willensbildung*, cit., 88, nt.4.

³³ Anche sulla base dell'osservazione che tutti gli Stati federali sono bicamerali: A.LIJPHART, *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries* [1984], trad. it. *Le democrazie contemporanee*, Bologna, il Mulino, 1988, 104, 113. La contrapposizione sulla determinazione delle seconde camere più efficienti è molto forte. *Lo standard*, il criterio di misura dovrebbe essere dato dalla capacità di rappresentare gli interessi dei livelli di governo regionali. Ma, proprio su questo punto, si aprono le divergenze degli analisti, divisi soprattutto tra coloro che ritengono che funzioni meglio il modello senatoriale (Stati Uniti e Svizzera) e coloro che preferiscono il modello *Bundesrat* tedesco. Naturalmente all'interno di questo spettro esistono poi altre soluzioni a carattere misto.

³⁴ LIJPHART, *Le democrazie contemporanee*, cit., 108.

³⁵ GRANDE, *Parteiensystem und Föderalismus*, cit., 199.

- la Germania presenta una seconda camera forte con un riparto finanziario molto peculiare che, separando funzionalmente le competenze, spinge (obbliga!) alla cooperazione. La presenza di imposte comuni rafforza l'intreccio sul lato dell'entrata piuttosto che su quello della spesa;

- l'Australia presenta una seconda camera forte con una ridotta autonomia finanziaria degli Stati sul lato dell'entrata e con una forte dipendenza degli Stati sul lato della spesa;

- la Svizzera presenta una seconda camera forte con una discreta autonomia finanziaria dei Cantoni sul lato dell'entrata. La recente riforma del sistema di perequazione ha attenuato l'impianto dualista della costituzione finanziaria sul lato della spesa;

- gli Stati Uniti presentano una seconda camera forte e una forte autonomia finanziaria degli Stati sul lato dell'entrata; sulla lato della spesa, tuttavia, anche gli Stati membri dipendono dai trasferimenti federali;

- il Canada, invece, presenta una seconda camera debole ma una forte autonomia finanziaria delle Province sul versante dell'entrata. Rispetto al sistema statunitense presenta una maggiore spinta alla perequazione interprovinciale.

- l'Austria, infine, presenta una seconda camera debole con scarsa autonomia finanziaria dei *Länder*.

I primi quattro Stati federali dell'elenco sono anche quelli che la dottrina costituzionalistica e quella politologica considerano meglio funzionanti, perché meglio degli altri –anche grazie al sistema partitico- coniugano il principio di autonomia (enfaticizzando la responsabilizzazione dei livelli di governo) con quello di efficienza (frenando le diseconomie esterne che l'organizzazione federale può provocare)³⁶.

4. I sistemi di partito negli Stati federali: il livello di simmetria tra sistemi di partito e l'organizzazione interna dei partiti.

Possiamo ora procedere alla verifica dell'ipotesi di partenza relativa all'influenza della struttura costituzionale sui partiti e sul sistema dei partiti negli ordinamenti territorialmente composti di tipo federale. Più precisamente la questione è: al dato che emerge dall'analisi precedente, costruita su elementi di valutazione prettamente costituzionalistici, corrisponde una particolare configurazione del sistema dei partiti e della loro organizzazione?

Per rispondere, dobbiamo avvalerci degli strumenti analitici messi a punto dalla scienza politica: il livello di simmetria o congruenza nei sistemi fondati su più livelli di governo e il più noto criterio dell'organizzazione interna dei partiti.

Per *simmetria* si intende la tendenziale corrispondenza esistente tra sistema di partiti a livello nazionale e a livello regionale. Negli Stati composti, infatti, i sistemi partitici possono presentare partiti regionali che agiscono secondo logiche differenti da quelle nazionali: in questo caso, di non coincidenza tra sistema partitico nazionale e sistemi partitici regionali, si parla di sistemi partitici asimmetrici. Se i due livelli di governo presentano invece un identico o tendenzialmente identico sistema partitico, si parla di sistemi simmetrici³⁷.

A proposito del livello di simmetria è possibile provare a svolgere una prima incidentale considerazione, che lega insieme strumenti analitici più prettamente costituzionalistici con strumenti della scienza politica. Negli Stati federali a forte impronta cooperativa è infatti possibile riscontrare che spostamenti elettorali a livello regionale hanno spesso conseguenze sul livello

³⁶ Sugli scopi dell'organizzazione federale cfr. CHANDLER, *Federalism and Political Parties*, cit., 163-5.

³⁷ GRANDE, *Parteiensystem und Föderalismus*, cit., 188-9; THORLAKSON, *Federalism and the European party system*, cit. 2. DESCHOUWER, *Political Parties as Multi-level Organizations*, cit., 292-5 introduce due dimensioni per l'analisi dei partiti attivi in diversi livelli di governo: presenza del partito sui diversi livelli di governo (regionale, nazionale, entrambi) e diffusione (pervasiveness) sul territorio (partiti presenti in un livello regionale, in più livelli regionali, in tutte le regioni).

partitico-politico nazionale. Da questo punto di vista la Germania è un esempio paradigmatico in ragione del forte intreccio politico prodotto dal modo di funzionamento della seconda camera ³⁸. Negli Stati a tendenza duale, invece, l'eventuale asimmetria serve a dare risalto ai problemi locali, sicché uno spostamento di voti a livello regionale non produce riflessi sul livello partitico-politico nazionale. Da questo punto di vista è paradigmatico il caso del Canada, ma anche quelli degli Stati Uniti, della Svizzera e dell'Australia sono istruttivi ³⁹. Ritorna dunque utile la distinzione tra federalismi duali e cooperativi.

Quanto al più noto strumento di analisi costituito dall'*organizzazione interna dei partiti*, la scienza politica distingue tra *partiti integrati* e *non integrati*: i primi possono contare su un programma politico identico, coalizioni omogenee nei diversi livelli di governo, risorse comuni, carriere permeabili tra i vari livelli organizzativi. I partiti integrati possono poi essere distinti in partiti *centralizzati* e *decentralizzati*: centralizzati se l'autonomia dell'organizzazione partitica regionale è ridotta e se il confronto tra partiti si determina comunque a livello nazionale; decentralizzati se l'organizzazione partitica regionale dispone di autonomia decisionale in maniera considerevole ⁴⁰.

4.1. Analisi dei sistemi di partito nei singoli ordinamenti federali.

Possiamo a questo punto procedere ad un sintetico esame del livello di congruenza del sistema dei partiti e dell'organizzazione interna dei partiti negli Stati federali considerati, procedendo dal sistema più simmetrico a quello più asimmetrico.

Ad oggi il sistema partitico dell'*Austria* è il più simmetrico e integrato tra i sistemi federali esaminati. A livello federale c'è stato a lungo un equilibrio tra i due grossi partiti, l'*Österreichische Volkspartei* (ÖVP) e il *Sozialdemokratische Partei Österreichs* (SPÖ), che hanno raccolto fino a metà degli anni '80 del secolo scorso circa l'80 % dei voti. Accanto ad essi, per lungo tempo, vi sono stati due piccoli partiti, il *Freiheitliche Partei Österreichs* (FPÖ), a destra dello spettro, e il

³⁸ Va tuttavia osservato che, secondo D.HOUGH, C.JEFFERY, *Landtagswahlen: Bundestestwahlen oder Regionalwahlen?*, in *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 1, 2003, 93-4, anche la Germania è ormai interessata dalla presenza di partiti regionali che mettono fortemente in discussione la nota tesi dell'*Allparteienproporzregierung* di G.Lehmbruch, costruita sul ruolo di interdizione svolto, in alcuni periodi, dalla camera alta tedesca nei confronti della maggioranza presente nella camera bassa. In altri termini, un *Bundesrat* nelle mani dell'opposizione non si traduce più in un sicuro strumento di interdizione nell'attività legislativa del Governo federale, in quanto i governi dei *Länder* tendono a rispondere maggiormente alle esigenze dei propri territori. Questa tesi – formulata da C.JEFFERY, *From Cooperative Federalism to a 'Sinatra Doctrine' of the Länder*, in Id. (a cura di), *Recasting German Federalism. The Legacies of Unification*, London Pinter, 1999, 338- trova conferma nella ricerca di R.STURM, *Party Competition and the Federal System: The Lehbruch Hypothesis Revised*, pubblicata nel volume appena citato curato da Jeffery, 197 ss. dove si dimostra, attraverso confronti statistici, che a seguito della riunificazione la competizione partitica nei *Länder* non solo è sopravvissuta alla rottura delle tradizionali alleanze presenti a livello federale, ma si è ulteriormente diversificata, seguendo regole proprie dei processi politici regionali e favorendo, quindi, uno sviluppo competitivo, piuttosto che consociativo, dell'intero sistema politico tedesco.

³⁹ W.M.CHANDLER, *Federalism and Political Parties*, in H.Bakvis, W.M.Chandler (a cura di), *Federalism and the Role of the State*, Toronto, University of Toronto Press, 1987, 161. Per una periodizzazione delle relazioni intergovernative canadesi, caratterizzata da periodi di cooperazione alternati ad altri di maggiore competizione, cfr. D.CAMERON, R.SIMEON, *Intergovernmental Relations in Canada: The Emergence of Collaborative Federalism*, in *Publius*, 32, 2, 2002, 50-4. Con riferimento al Canada, tuttavia, F.GÉLINEAU, É.BÉLANGER, *Electoral Accountability in a Federal System: National and Provincial Economic Voting in Canada*, in *Publius*, 2005, 423, sostengono, attraverso un'analisi dei recenti flussi elettorali federali e provinciali, che le elezioni provinciali in Canada sono adoperate dagli elettori come *referendum* sull'operato del governo federale, nel senso che i governi provinciali retti dai partiti liberale o conservatore risentono dell'andamento dell'economia nazionale quando il loro partito è anche a capo del governo federale, mentre un comportamento opposto e speculare è riscontrabile nei confronti dei governi provinciali formati dal *New Democratic Party*, dal *Social Credit Party* o dal *Parti Québécois*.

⁴⁰ GRANDE, *Parteiensystem und Föderalismus*, cit., 189.

Kommunistische Partei Österreichs (KPÖ), alla sinistra. Entrambi non sono stati ritenuti 'affidabili' (koalitionswürdig), con la conseguenza che i due grandi partiti sono stati costretti alla coalizione⁴¹.

Nella dimensione verticale il sistema partitico è completamente simmetrico e fortemente centralizzato. I partiti regionali in Austria non giocano alcun ruolo. La forte simmetria è stata favorita dalla rigida integrazione dei grandi partiti in senso centralistico⁴².

A partire dagli anni '80 del secolo scorso il sistema partitico ha mostrato i primi segni di cambiamento, con la decisa affermazione del *Grün-Alternative Partei*, rappresentato in Parlamento dal 1986, e del *Freiheitliche Partei Österreichs* (FPÖ), che negli anni '90 è riuscito a rompere il predominio dei due partiti⁴³. La coalizione di governo tra l'ÖVP e l'FPÖ, successiva alle elezioni del 1999, ha creato un pluralismo partitico asimmetrico, in quanto l'FPÖ è rimasto per il Partito Socialdemocratico non 'affidabile' (koalitionswürdig), con la conseguenza che le possibilità di coalizione sono unilaterali, e cioè solo tra ÖVP e FPÖ⁴⁴.

Ad oggi il sistema partitico della *Repubblica federale di Germania* è ancora simmetrico, integrato e tendenzialmente decentralizzato.

Il sistema partitico registrava fino a poco tempo fa la presenza di due grandi partiti nazionali, il *Christlich-Demokratische Union* (CDU) e il *Sozialdemokratische Partei Deutschlands* (SPD), e quella di un unico partito regionale, il *Christlich-Soziale Union* (CSU), da sempre alleato della CDU⁴⁵. Essenziale per il funzionamento del sistema è stato un terzo partito, il *Freie Demokratische Partei* (FDP), indispensabile per la formazione di coalizioni di governo con uno dei due grandi partiti.

Nella dimensione verticale il sistema è ancora fortemente simmetrico, se si fa eccezione per la CSU, che, fino alla fine del 2008, ha sempre goduto della maggioranza assoluta nel *Land* bavarese. Con la riunificazione, però, è nato ad est un nuovo partito regionale, il *Partei des Demokratischen Sozialismus* (PDS), ora *Die Linke.PDS*. Assistiamo così allo sviluppo di un sistema di partiti integrato, con alcune peculiarità regionali, provocato per un verso dall'aumento dei conflitti di interesse territoriale (crisi di bilancio, costi dell'unità, divergenze tra *Länder* ricchi e poveri), per l'altro dall'accresciuta eterogeneità sociale⁴⁶. Dopo la riunificazione, con l'entrata del PDS nel *Bundestag* e nelle diete regionali dei *Länder* orientali si è delineata una differenziazione partitica di tipo territoriale fino a quel momento sconosciuta con effetti sui processi decisionali intrafederali: mentre nelle diete regionali dell'Ovest tutto o quasi è rimasto intatto, in quelli dell'Est si è formata

⁴¹ Sui singoli partiti e sulla loro organizzazione in Austria cfr. A.J.DAY, *Austria*, in Id. (a cura di), *Political Parties of the World*, London, Harper, 2002, 2 ed., 27 ss.; GRANDE, *Parteiensystem und Föderalismus*, cit., 195; DETTERBECK, RENZSCH, *Regionalisierung der politischen Willensbildung*, cit., 104-5; meno recente RASCHKE, *I partiti politici dell' Europa occidentale*, cit., 1983, 55 ss.

⁴² Così GRANDE, *Parteiensystem und Föderalismus*, cit., 195; cfr. anche M.FRENKEL, *Föderalismus und Bundesstaat. I Föderalismus*, Bern-Frankfurt, Lang, 1984, 230-1.

⁴³ Cfr. la magistrale sintesi di F.ERMACORA, *Österreich als kooperativer Bundesstaat*, in H.R.Klecatsky (a cura di), *Die Republik Österreich*, Wien, Herder, 1968, 221-2, che, pur riconoscendo il ruolo fondamentale dei partiti per il federalismo austriaco, evidenzia come proprio i due partiti maggiori, almeno fino al 1966, abbiano 'strapazzato' la forma federale.

⁴⁴ In tal senso GRANDE, *Parteiensystem und Föderalismus*, cit., 195 e DETTERBECK, RENZSCH, *Regionalisierung der politischen Willensbildung*, cit., 104.

⁴⁵ Il CSU, però, dà vita a un unico gruppo parlamentare insieme al CDU: LIJPHART, *Le democrazie contemporanee*, cit., 126-7, considera il CSU come parte del CDU.

⁴⁶ Sui mutamenti del sistema partitico successivamente alla riunificazione cfr. A.BENZ, *Reformpromotoren oder Reformblockierer? Die Rolle der Parteien im Bundesstaat*, in *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 20-30, 2003, 35 ss.; sulla perdita della capacità d'integrazione sociale dei partiti in Germania D.DELLA PORTA, *I partiti politici*, Bologna, il Mulino, 2001, 177. Sui singoli partiti e sulla loro organizzazione in Germania cfr. A.J.DAY, *Germany*, in Id. (a cura di), *Political Parties of the World*, cit., 207; GRANDE, *Parteiensystem und Föderalismus*, cit., 196-7; DETTERBECK, RENZSCH, *Regionalisierung der politischen Willensbildung*, cit., 99-101; meno recente RASCHKE, *I partiti politici dell' Europa occidentale*, cit., 563 ss. Un'ottima sintesi delle tendenze che spingono a destrutturare il federalismo tedesco per come si era assestato fino alla riunificazione è in H.P.SCHNEIDER, *Nehmen ist seliger als Geben. Oder: Wieviel "Föderalismus" verträgt der Bundesstaat?*, in *Neue Juristische Wochenschrift*, 1998, 3757 ss., dove *Föderalismus* non è un errore di stampa.

una struttura partitica a tre nella quale il partito più piccolo è molto più forte dei piccoli partiti presenti nelle diete dell'Ovest. A livello di parlamento federale il sistema partitico si è differenziato (nel 2002 c'erano 5 partiti) ⁴⁷.

Per quanto la realtà organizzativa dei due grandi partiti sia differenziata al suo interno, nel confronto con altre realtà partitiche attive in ordinamenti federali il sistema partitico tedesco risulta sostanzialmente integrato e tendenzialmente accentrato ⁴⁸.

L'*Australia* presenta un sistema partitico simmetrico, integrato e decentralizzato, pur condividendo con il Canada elementi del modello *Westminster*.

L'originaria struttura duale, in ciò molto simile a quella degli Stati Uniti, ha quindi ceduto il posto a un intreccio interfederale dei livelli. I processi di coordinamento e di trattative scorrono soprattutto a livelli interstatale, in particolare nella *Premiers Conference* dei capi di governo ovvero nei *Ministerial Councils* dei diversi settori. Come abbiamo già osservato, i singoli Stati non hanno un accesso diretto, di tipo *intrastate*, alla legislazione della Federazione, giacché il Senato non può essere considerato come rappresentante dei governi nei processi nazionali dello Stato federale.

Nonostante questo retroterra di relazioni interstatali, il confronto partitico si esprime attraverso partiti integrati, e cioè l'*Australian Labour Party* (ALP) da un lato e la coalizione anti-Labour, composta dal *Liberal Party* e dal *National (Country) Party*, anche in ragione della prevalenza della linea di conflitto sociopolitica. Ciò vale sia per il livello federale che statale. La relativa omogeneità culturale e il sistema elettorale maggioritario per la Camera dei rappresentanti (*alternative vote*) rafforzano la tendenza verso una competizione bipolare.

Nel Senato, eletto col sistema proporzionale (*single transferable vote*) a partire dagli anni '50, i terzi partiti -come il *Democratic Labour Party* (tra il 1955 e il 1975), gli *Australian Greens* o gli *Australian Democrats* (un partito di centro attivo dagli anni '70)- hanno avuto maggiore possibilità di affermarsi ⁴⁹. In Australia, tuttavia, i partiti regionali non hanno attecchito, anche se la forza dei partiti nazionali è differentemente distribuita ⁵⁰.

Può dunque parlarsi di un sistema partitico simmetrico. Ci sono due condizioni che determinano questa situazione: la forte persistenza del conflitto di classe, che ha dominato il confronto politico e che produce una forte compattezza interna dei partiti, e la minore intensità dei conflitti territoriali in una società nella quale le differenze socioculturali e socioeconomiche non si sono radicate in senso territoriale ⁵¹.

Il sistema partitico riflette questa struttura sociale. I due grandi partiti presentano un forte legame tra conduzione federale e statale della politica, anche se le organizzazioni regionali partitiche, soprattutto dei Liberali e del *National (Country) Party*, poggiano soprattutto sul livello statale. Queste strutture mostrano una forte cooperazione tra i differenti livelli territoriali, nonché una somiglianza tra l'impostazione dei problemi a livello federale e statale.

Nel complesso i partiti australiani appaiono meno decentralizzati di quelli presenti negli Stati Uniti, ma più decentralizzati di quelli europei ⁵².

⁴⁷ Come si è detto, evidenziano molto bene il processo di differenziazione territoriale dei partiti in Germania HOUGH, JEFFERY, *Landtagswahlen: Bundestestwahlen oder Regionalwahlen?*, cit., 79 ss., che, attraverso un'analisi statistica delle elezioni federali e regionali precedenti e successive al 1990, giungono a sostenere che le elezioni regionali, dopo la riunificazione, non sono più influenzate dal livello federale ma rispondono a logiche autonome, legate alle esigenze dei territori. Oltre al PDS nei *Länder* orientali, indicano come espressione di regionalizzazione dei partiti *Statt und Schill* ad Amburgo, *Arbeit für Bremen*, i successi della destra estrema in *Sachsen-Anhalt*, *Baden-Württemberg*, ecc. Sul punto cfr. però già STURM, *Party Competition and the Federal System*, cit., 197 ss.

⁴⁸ La differenziazione organizzativa interna ai due partiti è in genere riconosciuta: M.CACIAGLI, *Germania: partiti e sistema partitico prima e dopo l'unificazione*, in Grilli di Cortona, Pasquino (a cura di), *Partiti e sistemi di partito nelle democrazie europee*, cit., 37; PASQUINO, *Organizzazione dei partiti*, cit., 812.

⁴⁹ Sui singoli partiti e sulla loro organizzazione in Australia cfr. A.J.DAY, *Australia*, in Id. (a cura di), *Political Parties of the World*, cit., 23; GRANDE, *Parteiensystem und Föderalismus*, cit., 190-1; DETTERBECK, RENZSCH, *Regionalisierung der politischen Willensbildung*, cit., 101-103.

⁵⁰ DETTERBECK, RENZSCH, *Regionalisierung der politischen Willensbildung*, cit., 103.

⁵¹ DETTERBECK, RENZSCH, *Regionalisierung der politischen Willensbildung*, cit., 103.

⁵² GRANDE, *Parteiensystem und Föderalismus*, cit., 191.

Ad oggi il sistema dei partiti degli *Stati Uniti d'America* è simmetrico, integrato e fortemente decentralizzato.

Il sistema partitico è omogeneo, fondato su due partiti –partito democratico e partito repubblicano– che si alternano al governo con logica concorrenziale⁵³. Il sistema partitico dualistico risale alla fine del '700, con la classica divisione tra federalisti e antifederalisti. L'attuale contrapposizione tra Repubblicani e Democratici comincia a configurarsi all'epoca della guerra di secessione⁵⁴. La persistenza del sistema bipartitico viene spesso collegata all'esistenza della Presidenza, che è l'unica istituzione unitaria ed unificatrice del governo centrale⁵⁵.

I partiti statunitensi non sono partiti caratterizzati ideologicamente o programmaticamente, bensì mettono insieme interessi economici, sociali ed etnici non connotati, appunto, da ideologie o programmi. Ciò fa sì che ben difficilmente nascano nuovi partiti; i mutamenti nel sistema politico si producono, piuttosto che con la fondazione di nuovi partiti, attraverso spostamenti della base sociale all'interno dei partiti esistenti (realignment)⁵⁶.

Dal punto di vista organizzativo i partiti sono fortemente decentralizzati. Nonostante le differenze regionali, etniche e confessionali, i partiti regionali non hanno avuto finora un rilievo politico. La forte capacità d'integrazione dei due grandi partiti è legata anche alla forte decentralizzazione organizzativa presenti in entrambi i partiti: i rapporti tra partiti nazionali e statali sono stati per lungo tempo caratterizzati dalla forte autonomia⁵⁷. L'accentuata decentralizzazione organizzativa, oggi messa in discussione da forti spinte alla centralizzazione, si è tradotta, per lungo tempo, in una garanzia per l'autonomia degli Stati membri⁵⁸.

Il sistema partitico della *Svizzera* è lievemente asimmetrico e molto decentralizzato.

Per quanto il sistema politico sia orizzontalmente caratterizzato da una struttura multipolare e da diverse linee di conflitto, il sistema proporzionale introdotto alla fine della seconda guerra mondiale ha fatto emergere quattro grandi partiti: *Christlichdemokratische Volkspartei* (CVP), *Schweizerische Volkspartei* (SVP), il *Freisinnig-Demokratische Partei* (FDP), *Sozialdemokratische Partei* (SP). Questi quattro partiti hanno raccolto nella camera bassa l'80-85% dei voti e hanno dato vita, dal 1959, a una stabile forma di governo di tipo consociativo⁵⁹.

Nella dimensione verticale il sistema è leggermente asimmetrico e decentralizzato. L'asimmetria, tuttavia, non è provocata dall'esistenza di partiti regionali, ma dal fatto che, in ragione delle differenze confessionali, linguistiche e socioeconomiche, i partiti hanno forza e presenza differenti nei diversi cantoni. Il mancato sviluppo di partiti regionali in uno Stato come la Svizzera, che è il più pluralistico tra i paesi federali per tipo di *cleavages*, è probabilmente da ricondurre alla circostanza che le linee di divisione non sono confinate ad un preciso territorio o Cantone, ma sono trasversali, oblique rispetto a più territori⁶⁰.

⁵³ Sui singoli partiti e sulla loro organizzazione negli Stati Uniti cfr. F.J.HARPER, *United States of America*, in Day (a cura di), *Political Parties of the World*, cit., 503; GRANDE, *Parteiensystem und Föderalismus*, cit., 189-90.

⁵⁴ Sulla precoce formazione del sistema dei partiti negli Stati Uniti cfr. le osservazioni di M.CALISE, *Dopo la partitocrazia. L'Italia tra modelli e realtà*, Torino, Einaudi, 1994, 24.

⁵⁵ K.C.WHEARE, *Federal Government* [1963], trad.it. *Del governo federale*, Bologna, il Mulino, 1997, 157-161.

⁵⁶ GRANDE, *Parteiensystem und Föderalismus*, cit., 190.

⁵⁷ FRENKEL, *Föderalismus und Bundesstaat*, cit., 228-9.

⁵⁸ Cfr. W.H.RIKER, *Federalism. Origin, operation, significance*, Boston, Little, 1964, 101. La spinta alla centralizzazione organizzativa dei partiti prodottasi nelle ultime tre decadi è evidenziata da P.FRYMER, A.YOON, *Political Parties, Representation, and Federal Safeguards*, in *Northwestern University Law Review*, 96, 2002, 977 ss..

⁵⁹ Per questi dati cfr. in particolare GRANDE, *Parteiensystem und Föderalismus*, cit., 193-4. Sui singoli partiti e sulla loro organizzazione in Svizzera cfr. A.J.DAY, *Switzerland*, in Id. (a cura di), *Political Parties of the World*, cit., p. 449; meno recente RASCHKE, *I partiti politici dell'Europa occidentale*, cit., 723 ss.

⁶⁰ L.R.BASTA FLEINER, *Minorità and Legitimacy of a Federal State. An outsider Perception of the Swiss Model*, in Id., Th.Fleiner (a cura di), *Federalism and Multiethnic States. The case of Switzerland*, Bâle, Helbing, 2000, 88, indica questo fenomeno di minoranze sovrapposte (overlapping minorities) come una caratteristica strutturale del processo decisionale democratico svizzero.

I partiti e il sistema dei partiti è quindi differente da Cantone a Cantone; con l'eccezione del partito socialdemocratico, i partiti presentano una struttura organizzativa decentrata, il cui baricentro poggia sul livello locale e cantonale ⁶¹.

Il sistema dei partiti in *Canada* è divenuto fortemente asimmetrico e fortemente decentralizzato.

Originariamente il sistema politico canadese non presentava le attuali caratteristiche. Fin dalla prima guerra mondiale due grandi partiti –il *Liberal Party* e il *Progressive Conservative Party*- si sono fronteggiati con un forte livello di simmetria del sistema partitico.

Negli anni '80-'90 del secolo scorso il sistema è cambiato: per rispondere alle crescenti richieste dei territori alcuni partiti, come il *Liberal Party*, hanno sviluppato anche livelli provinciali; i terzi partiti hanno guadagnato forza, come il socialdemocratico *New Democratic Party*; altri ne sono sorti *ex novo*, come il *Reform Party* di orientamento populista o il *Canadian Alliance*; ha infine preso forma il *Bloc Québécois*, un grande partito regionale ad orientamento secessionista. Le elezioni del parlamento nazionale del 1993 hanno evidenziato una fortissima crisi: i partiti tradizionali (conservatori e NDP) hanno subito forti perdite, mentre nuovi partiti (il *Reform Party* e il *Canadian Alliance*) e un partito regionale (*Bloc Québécois*) hanno avuto una chiara affermazione ⁶². Tra il livello nazionale e quello provinciale si è sviluppata quindi una forte asimmetria ⁶³. All'interno delle singole Province il confronto rimane dualistico, ma i partiti e le costellazioni partitiche sono differenti da quelle che si confrontano a livello nazionale ⁶⁴.

La ragione di ciò è almeno duplice. In primo luogo, i grandi partiti nazionali hanno un peso molto differente nelle diverse Province a causa delle differenze etniche e socioeconomiche: i liberali sono più forti nelle province agrarie dell'ovest, i conservatori in quelle industriali centrali (Ontario, Québec). Accade quindi che, a livello delle singole Province, il confronto partitico si svolga tra uno dei due grandi partiti e un partito regionale o un terzo partito con base regionale. Nessun partito è oramai in grado di ottenere un considerevole numero di seggi in tutte le regioni del paese ⁶⁵. In secondo luogo, l'asimmetria si è prodotta a seguito dell'affermazione di un forte partito regionale con tendenze secessioniste, come il *Bloc Québécois*.

Tutto ciò si riflette sull'organizzazione dei partiti, che sono poco integrati e molto decentralizzati. In particolare i due grandi partiti hanno oramai un'organizzazione di tipo confederale. Di conseguenza la politica provinciale è determinata autonomamente dai livelli regionali dei partiti; d'altro lato i vertici nazionali del partito non possono contare sull'appoggio di quelli provinciali.

5. Strutture costituzionali e sistemi dei partiti a confronto. Il terzo elemento di influenza della struttura costituzionale: la forma di governo.

Estrapolando i dati fondamentali dell'analisi finora condotta possiamo giungere alla seguente sintesi, ottenuta collegando le due variabili del livello di simmetria e dell'organizzazione interna dei partiti e procedendo dal sistema più integrato e centralizzato a quello opposto:

- L'Austria presenta un sistema partitico simmetrico e molto integrato;
- La Germania presenta un sistema partitico simmetrico e integrato;

⁶¹ Sul punto cfr. in particolare RASCHKE, *I partiti politici dell' Europa occidentale*, cit., 725; FRENKEL, *Föderalismus und Bundesstaat*, cit., 228.

⁶² Sui singoli partiti e sulla loro organizzazione in Canada cfr. F.J.HARPER, *Canada*, in DAY (a cura di), *Political Parties of the World*, cit., 84; GRANDE, *Parteiensystem und Föderalismus*, cit., 192-3; DETTERBECK, RENZSCH, *Regionalisierung der politischen Willensbildung*, cit., 94-5.

⁶³ FRENKEL, *Föderalismus und Bundesstaat*, cit., 229.

⁶⁴ Cfr. DETTERBECK, RENZSCH, *Regionalisierung der politischen Willensbildung*, cit., 91, nt.21, secondo cui in Canada è oramai possibile distinguere quattro distinti sistemi di partito: quello delle Province atlantiche, quello del Québec, quello dell'Ontario, quello delle Province occidentali.

⁶⁵ GRANDE, *Parteiensystem und Föderalismus*, cit., 193.

- L'Australia presenta un sistema partitico simmetrico e integrato, lievemente decentralizzato;
- Gli Stati Uniti presentano un sistema partitico simmetrico e integrato, decisamente decentralizzato;
- La Svizzera presenta un sistema partitico lievemente asimmetrico per la forte autonomia dei partiti a livello cantonale e integrato ma fortemente decentralizzato;
- Il Canada presenta infine un sistema partitico asimmetrico per la presenza di partiti regionali e non integrato.

Possiamo ora congiungere i risultati derivanti dalla considerazione degli elementi attinenti alla struttura costituzionale e quelli ricavati attraverso gli strumenti analitici della scienza politica. La conclusione è di immediata evidenza e rilevanza. Vi è infatti piena corrispondenza tra la griglia analitica elaborata con riferimento alla struttura costituzionale e quella appena elaborata sulla base di strumenti analitici propri della scienza politica. Agli Stati federali più equilibrati, caratterizzati da una seconda camera forte e da un certo grado di autonomia finanziaria, corrisponde un sistema partitico simmetrico e integrato. All'interno di questa fascia, poi, alcuni sistemi partitici sono centralizzati, mentre altri sono decentralizzati.

Non solo. Possiamo notare che, in un rapporto di causa-effetto, si conferma la circostanza che gli Stati con più forte propensione alla cooperazione tra i livelli di governo favoriscono la simmetria del sistema politico e l'integrazione organizzativa dei partiti ⁶⁶, mentre quelli a più forte propensione duale tendono maggiormente all'asimmetria del sistema o comunque a un'organizzazione decentrata del partito ⁶⁷.

Con riferimento alla variabile dell'organizzazione dei partiti, è possibile ora –dopo avere trattato delle seconde camere e del sistema dei partiti- introdurre un ulteriore ordine di considerazione, anch'esso attinente all'influenza della struttura costituzionale, in particolare al versante forma di governo, in grado di contribuire a spiegare il grado di maggiore compattezza organizzativa di alcuni tra i sistemi partitici considerati.

Senza entrare nella ben nota polemica sulla compatibilità tra Stato federale e governo parlamentare ⁶⁸, si può sostenere che, poiché nei governi parlamentari operanti all'interno di Stati federali il governo è responsabile nei confronti della camera bassa, questa tende ad assumere un ruolo preponderante rispetto alla camera alta ⁶⁹. È dunque probabile che tale caratteristica strutturale della forma di governo spinga i partiti, nell'ambito degli Stati federali con governo parlamentare, ad essere più integrati dal punto di vista organizzativo, al fine di mantenere il controllo sulla prima camera ⁷⁰. Tale tendenza è presente in Austria, Germania e, in misura minore rispetto agli Stati europei ma maggiore rispetto a quelli anglosassoni, in Australia (come è noto, in Canada il problema assume forme diverse in quanto non esiste una camera alta rappresentativa effettivamente degli interessi delle Province).

Inoltre il governo parlamentare all'interno degli Stati federali favorisce lo sviluppo di forme di rappresentanza degli interessi regionali al centro –in particolare le conferenze tra vertice del governo federale e vertici dei livelli di governo regionale- alternative (è il caso in particolare

⁶⁶ Si pensi alla forte spinta che Konrad Adenauer diede a favore della costruzione di maggioranze parallele tra livello nazionale e federale: CHANDLER, *Federalism and Political Parties*, cit., 160.

⁶⁷ Questa tendenza è presente, oltre che in Canada, anche negli Stati Uniti e in Svizzera. Sul punto THORLAKSON, *Federalism and the European party system*, cit., 4; DESCHOUWER, *Political Parties as Multi-level Organizations*, cit., 295-6.

⁶⁸ Secondo ELAZAR, *Idee e forme del federalismo*, cit., 21-2, il consociativismo non favorirebbe il decentramento, mentre LIJPHART, *Le democrazie contemporanee*, cit., 113, ha dimostrato che un bicameralismo forte è compatibile con il parlamentarismo e, a sua volta, quest'ultimo, se poggiante su larghe coalizioni, è compatibile con lo Stato federale. Sembra che il problema non sia tanto la compatibilità tra forma di governo parlamentare/presidenziale e Stato federale, quanto tra sistema partitico bipolare e federalismo. Il primo, infatti, prende decisioni sulla base della regola maggioritaria, il secondo tende al compromesso e al consenso: in questi termini CHANDLER, *Federalism and Political Parties*, cit., 162.

⁶⁹ A sostegno di tale tesi cfr. WHEARE, *Del governo federale*, cit., 164-7.

⁷⁰ DETTERBECK, RENZSCH, *Regionalisierung der politischen Willensbildung*, cit., 93.

dell'Italia) o parallele alla seconda camera (è il caso in particolare dell'Austria, Canada, Germania e dell'Australia). Germania, Austria, Canada, Australia, pur con accentuate differenze, hanno in comune una forma di governo sostanzialmente parlamentare in cui il capo del governo è anche il capo della maggioranza parlamentare. Di conseguenza le decisioni assunte in conferenze nelle quali è presente anche il governo federale, che tali decisioni condivide o comunque contribuisce a formare, hanno un peso specifico notevole dal punto di vista politico e un'alta probabilità di essere implementate dal punto di vista legislativo ⁷¹.

6. Il fenomeno del partito regionale.

È alla luce delle conclusioni appena raggiunte che va affrontato il più specifico problema del partito regionale. Conviene infatti sottolineare l'importanza del caso del Canada, un ordinamento federale che presenta, a partire dall'inizio degli anni '90 del secolo scorso, un sistema partitico fortemente asimmetrico e non integrato. Il caso canadese risulta di straordinario rilievo per il tema in esame in quanto mostra che un sistema partitico, per lungo tempo caratterizzato dalla simmetria e disciplinato da un sistema elettorale di tipo maggioritario, si è trasformato, nello spazio di pochi anni, in un sistema partitico asimmetrico ⁷². Questo dato storico parrebbe mettere in crisi la tesi della perfetta coincidenza tra federalismi per dissociazione e sistemi partitici asimmetrici, che pure vanta dalla sua importanti riscontri empirici ⁷³. La tendenza all'asimmetria è infatti presente non solamente in Canada ma anche e soprattutto in Stati regionali, come la Spagna e di recente l'Italia, o comunque con forte tradizione unitaria, come il Belgio e la Gran Bretagna: in altre parole, in Stati che sono fatti rientrare nei fenomeni di federalismo per dissociazione. Conviene, dunque, esaminare sinteticamente le evoluzioni dei sistemi partitici di Belgio, Spagna e Gran Bretagna per poi poter trarre qualche considerazione conclusiva, anche con riferimento alle autonomie territoriali italiane.

6.1. Analisi di alcuni ordinamenti con significativa presenza di partiti regionali.

In *Belgio*, il sistema dei partiti è fortemente asimmetrico e fortemente decentralizzato.

Fino agli anni '60 del Novecento il Belgio ha avuto un sistema di partiti composto da 2 partiti, il cattolico (dal '45 Cristiano-democratico) e il socialista, con al centro il partito liberale ⁷⁴. Le linee di confronto erano quelle tradizionali: lavoro-capitale e Stato-Chiesa. Fino alla suddetta

⁷¹ In proposito cfr. ELAZAR, *Idee e forme del federalismo*, cit., 171; M.BOTHE, *Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat*, in C.StarcK (a cura di), *Zusammenarbeit der Gliedstaaten*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1988, 181; R.BIFULCO, *Il modello italiano delle conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, in *Le Regioni*, 2006, 233. Secondo SIMEON, NUGENT, *Parliamentary Canada and Intergovernmental Canada*, cit., 92, il modello *Westminster* canadese, con la sua concentrazione di poteri in mano all'esecutivo, favorisce l'*executive federalism*, a differenza di quanto accade negli Stati Uniti.

⁷² In genere la scienza politica ritiene che i partiti regionali attecchiscano con difficoltà nei sistemi elettorali di tipo maggioritario: CHANDLER, *Federalism and Political Parties*, cit., 162; von BEYME, *Föderalismus und regionales Bewusstsein*, cit., 1 35, che cita però il Canada come eccezione. Si soffermano sull'eccezione del sistema elettorale canadese, che non ha impedito la frammentazione del sistema partitico, DETTERBECK, RENZSCH, *Regionalisierung der politischen Willensbildung*, cit., 103.

⁷³ Rinvenibili in VENTURA, *Asimmetrie, competizione partitica e dinamiche centrifughe nelle nuove forme di stato decentralizzate*, cit., 196.

⁷⁴ Per un approfondimento cfr. S.VENTURA, *Belgio*, in Id. (a cura di), *Da stato unitario a stato federale*, cit., 27; A.LETON, A.MIROIR, *Les conflits communautaires en Belgique*, Paris, Puf, 1999, 97-117; D.SARACINO, *Consociativismo e federalismo. Democrazia e conflitto in Belgio (1946-1999)*, Torino, L'Harmattan, 1999, p52-56 e 64-68. Sui singoli partiti e sulla loro organizzazione in Belgio cfr. DAY, *Belgium*, in Id. (a cura di), *Political Parties of the World*, cit., 42; GRANDE, *Parteiensystem und Föderalismus*, cit., 193-4; DETTERBECK, RENZSCH, *Regionalisierung der politischen Willensbildung*, cit., 95-6; meno recente RASCHKE, *I partiti politici dell' Europa occidentale*, cit., 81.

epoca la divisione in fiamminghi e valloni si svolge all'interno dei partiti. Il Cristiano-democratico era diviso in due correnti regolate dal principio proporzionale.

A partire dagli anni '60 la linea di divisione linguistico-territoriale ha assunto rilievo primario nella politica nazionale. La riforma dello Stato in senso federale, realizzata in virtù di accordi partitici tra cattolici e socialisti, ha creato un sistema interstatale tendenzialmente duale⁷⁵. Le quattro riforme costituzionali (degli anni 1970, 1980, 1988/89, 1993/4) hanno istituito tre comunità linguistico-culturali e tre regioni geografiche, ciascuna con un proprio potere legislativo ed esecutivo⁷⁶. Di conseguenza i tre principali partiti si sono divisi secondo il *cleavage* linguistico-territoriale: il partito cattolico ha ufficializzato la propria scissione, risalente già al 1968, in due partiti autonomi nel 1972 il *Christelijke Volkspartij* (CVP) e il *Parti Social Chrétien* (PSC); nello stesso anno il partito liberale si è diviso in tre organizzazioni autonome (fiamminga, vallone, brusselese); infine, nel 1978, anche i socialisti si sono scissi nel *Parti Socialiste* (PS) e nel *Socialistische Partij* (SP). Specularmente a tali fenomeni di divisione dei partiti nazionali, tra il 1961 e il 1971 l'emersione dei partiti regionali ha raggiunto la sua massima espressione, sia sul versante fiammingo (*Volkspunie*, *Vlaams Blok*) sia sul versante vallone (*Rassemblement wallon*, *Parti wallon des Travailleurs*) sia, infine, sul versante brusselese (*Front démocratique des Bruxellois francophones*).

La conseguenza è che non c'è più un partito con dimensione nazionale. Oggi ci sono due arene politiche, quella fiamminga e quella vallone, abitate da partiti, a forte caratterizzazione regionale, che entrano solo in una delle due e che ricevono, però, mandato per i livelli nazionale e infranazionale, agendo quindi come rappresentanti dei rispettivi interessi in relazioni interstatali⁷⁷; i partiti operano in senso unitario solo per le (poche) questioni che travalicano gli interessi regionali⁷⁸.

Ad oggi il sistema partitico della Spagna è asimmetrico, anche se non decentralizzato.

Il sistema partitico è centrato sui due grossi partiti del *Partido Popular* (PP) e del *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE) ed è integrato con il piccolo partito di sinistra *Izquierda Unida* (IU) e da molti partiti regionali (indicati con la sigla *Pane*, vale a dire *Partidos de ambito no estatal*). I grandi partiti nazionali hanno convissuto con alcuni di essi, in particolare col partito catalano -prima l'Unione di centro democratico (1977-1982), poi il PSOE (1989-1996), poi ancora il PP (1996-2000)-, in ciò svolgendo un'importante funzione di integrazione⁷⁹.

Vi è asimmetria tra sistema partitico nazionale e regionale. In Catalogna e nei Paesi baschi il sistema partitico è frammentato in diversi partiti regionali e l'elettorato si differenzia tra livello regionale e nazionale. Nelle altre Comunità, oltre alla presenza dei tre partiti di rilievo nazionale, è normalmente presente un partito regionale (per lo più diverso da Comunità a Comunità), che concorre anche nelle elezioni nazionali⁸⁰. Tra le cause dell'esistenza di così differenziati partiti

⁷⁵ DETTERBECK, RENZSCH, *Regionalisierung der politischen Willensbildung*, cit., 95.

⁷⁶ LIJPHART, *Le democrazie contemporanee*, cit., 193, considera il Belgio l'esempio più recente di federalismo corporativo; sul ruolo del parlamento nell'ambito delle varie fasi del processo di riforma cfr. W.DEWACHTER, "Democrazie" et "particratie" dans les processus decisionnel de la quatrieme reforme de l'Etat, in *Administration publique*, 1994, 89 ss.; sul ruolo dei partiti nei processi di riforma cfr. criticamente J.L.DE BROUWER, *Democratie et partis politiques dans une société "pluriethnique"*. *Quelques reflexions liminaires*, in *Administration publique*, 1994, 98.

⁷⁷ DETTERBECK, RENZSCH, *Regionalisierung der politischen Willensbildung*, cit., 96; VENTURA, *Belgio*, cit., 200.

⁷⁸ LETON, MIROIR, *Les conflits communautaires en Belgique*, cit., 275-9; RASCHKE, *I partiti politici dell'Europa occidentale*, cit., 84.

⁷⁹ B.BALDI, *Spagna*, in VENTURA (a cura di), *Da stato unitario a stato federale*, cit. 185; VENTURA, *Asimmetrie, competizione partitica e dinamiche centrifughe nelle nuove forme di stato decentralate*, cit., 199. Sui singoli partiti e sulla loro organizzazione in Spagna cfr. DAY, *Spain*, in Id. (a cura di), *Political Parties of the World*, cit., 425; DETTERBECK, RENZSCH, *Regionalisierung der politischen Willensbildung*, cit., 96-8; meno recente RASCHKE, *I partiti politici dell' Europa occidentale*, cit., 647.

⁸⁰ A proposito dei partiti regionali spagnoli LIJPHART, *Le democrazie contemporanee*, cit., 228 osserva che essi, pur essendo forti nelle rispettive Comunità, risultano piccoli se misurati su scala nazionale. In effetti, pur assommando a una cinquantina, solo quattro sono presenti nelle due camere del Parlamento nazionale: due catalani (Convergència i

regionali, oltre a motivi di carattere socio-culturale, può essere rinvenuto un fattore giuridico-costituzionale: poiché l'istituzione delle singole Comunità autonome era rimessa dalla Costituzione all'iniziativa dell'ente provinciale, ciò può aver spinto alla formazione di partiti regionali in grado di azionare il processo di formazione della Comunità⁸¹.

Quanto all'organizzazione, il PSOE, nonostante la tradizionale tendenza centralistica, ha favorito un'organizzazione regionale; il PP, invece, ha mantenuto un'organizzazione centralizzata.

Il sistema dei partiti della *Gran Bretagna* (composto, come è noto, da Inghilterra, Galles e Scozia) tende all'asimmetria, anche se rimane ancora integrato e centralizzato.

A lungo il sistema partitico britannico è stato l'esempio di un duopolio partitico senza differenziazioni regionali, nel quale i due partiti concorrevano per la maggioranza assoluta. Una certa erosione del duopolio si produce tra il 1974 e il 1992: i due partiti cadono dal 90% al 75% del totale dei voti, anche se a livello parlamentare, in ragione del sistema elettorale maggioritario, il duopolio rimane con circa il 94%. In questo periodo il *Conservative Party* vince soprattutto al Sud e perde al Nord, mentre il *Labour Party* vince soprattutto in Scozia e in Galles, proprio dove si rafforzano i due partiti regionali (*Scottish National Party* e il *Plaid Cymru*)⁸².

Tra il 1997-1998 inizia il processo della c.d. *devolution*, attraverso il quale vengono trasferite competenze legislative a Galles e Scozia in maniera differenziata. Mentre la Scozia riceve una forte autonomia nei campi della politica interna, il Galles si muove solo all'interno della legislazione di cornice di *Westminster*. Formalmente la devoluzione è revocabile da parte del Parlamento inglese, anche se, di fatto, un tale atto appare politicamente irrealizzabile⁸³.

La devoluzione potrà avere effetti rilevanti sul processo politico britannico⁸⁴. I conflitti, ad oggi, vengono ancora risolti a livello interministeriale, all'interno del *Joint Ministerial Committee* che riunisce ministri del governo centrale e dei governi devoluti. Tuttavia ciò non sarà più possibile nel momento in cui diversi partiti avranno la maggioranza a Londra, Edinburgo e Cardiff. E i presupposti di questo sviluppo sono stati posti nel momento in cui sono stati previsti parlamenti e governi regionali. Con la devoluzione sono state create due arene politiche regionali (senza considerare l'Irlanda del Nord), che producono un sistema politico parzialmente asimmetrico: in Scozia e in Galles è presente infatti un sistema quadripartitico, mentre a Londra c'è ancora un duopolio⁸⁵.

Questo sistema asimmetrico poggia su una logica di *interstate federalism*, che –frenata per ora da una abile politica laburista- può condurre a tensioni molto forti tra sistema politico inglese e sistemi politici periferici. La questione della c.d. '*West Lothian question*', secondo cui i parlamentari inglesi non votano su questioni relative alle materie devolute a Scozia e Galles ma i parlamentari scozzesi e gallesi votano su identiche questioni relative a materie di competenza inglese, rimane non risolta e potrebbe preludere a soluzioni di tipo federale⁸⁶.

7. Quali insegnamenti per il processo federale italiano?

Unió, Esquerra Republicana de Catalunya), uno basco (Partido Nacionalista Vasco) e uno delle Isole Canarie (Coalición Canaria): BALDI, *Spagna*, cit., 181.

⁸¹ DETTERBECK, RENZSCH, *Regionalisierung der politischen Willensbildung*, cit., 97, che riprendono una tesi di Blondel.

⁸² Sui singoli partiti e sulla loro organizzazione in Gran Bretagna cfr. DAY, *United Kingdom*, in Id. (a cura di), *Political Parties of the World*, cit., 480; DETTERBECK, RENZSCH, *Regionalisierung der politischen Willensbildung*, cit., 98-9; meno recente RASCHKE, *I partiti politici dell'Europa occidentale*, cit., 249.

⁸³ Per un quadro molto aggiornato e approfondito della *devolution* nell'intero Regno Unito cfr. J.HOPKIN, *Regno Unito*, in VENTURA (a cura di), *Da stato unitario a stato federale*, cit., 113 ss.

⁸⁴ HOPKIN, *Regno Unito*, cit., 142 ss.

⁸⁵ È quanto osservano DETTERBECK, RENZSCH, *Regionalisierung der politischen Willensbildung*, cit., 99.

⁸⁶ Sulla *West Lothian question* cfr. HOPKIN, *Regno Unito*, cit., 149-152.

L'esame svolto ci consente un'osservazione preliminare. Non tutti gli Stati composti a struttura sociale disomogenea -quelli che Lijphart chiama federalismi disomogenei⁸⁷- registrano asimmetrie nel sistema di partiti e quindi la presenza di partiti regionali. Ciò implica che la tesi che spiega l'affermarsi dei partiti regionali ancorandola alla presenza del fattore nazionale non può essere accolta in pieno. Se è vero che sono spesso le minoranze nazionali a spingere verso la rappresentanza partitica legata al territorio, questa tendenza non ha carattere generale e assoluto.

Che il fattore nazionale non sia l'unica spiegazione dell'esistenza dei partiti regionali è infatti dimostrato da alcune esperienze concrete. Da tempo gli Stati composti conoscono partiti regionali non legati alla presenza di una minoranza nazionale. È questo il caso della CSU e, più di recente, della PDS (ora *Die Linke. PDS*) in Germania, nonché della *Lega Nord* in Italia. Questi fenomeni di territorializzazione del conflitto politico, non legati alla presenza di minoranze nazionali, sono sintomi di un più ampio mutamento dei processi democratici, non più poggiati su concezioni sostanziali di democrazia (in qualche modo riconducibili alle idee di J.J.Rousseau), bensì sulla capacità delle istituzioni di saper portare ad unità interessi spesso configgenti e diversificati anche in ragione anche del territorio (secondo un modello di democrazia pluralistica riconducibile a E.Fraenkel)⁸⁸.

Da tale punto di vista Germania e Italia, pur nella diversità delle forme di Stato, mostrano interessanti analogie. Come abbiamo visto, a seguito della riunificazione in Germania hanno preso vigore le forze che spingono verso un allontanamento dal modello cooperativo all'insegna di una maggiore competizione tra *Länder*. L'ampia riforma costituzionale del 2006 è stata, in fondo, una presa d'atto di questa situazione, anche se essa non interviene sul punto caldo del riordino della costituzione finanziaria. Questo mutamento interno alla forma di Stato tedesca è avvenuto -non bisogna nasconderselo- a causa delle forti differenze socioeconomiche esistenti tra i *Länder* dell'Ovest e quelli dell'Est della Germania e in assenza di linee di divisione di tipo etnico. Il federalismo tedesco sembra, dunque, perdere le sue forti peculiarità di *Unitarisierung*, articolate nella forma della cooperazione, per avvicinarsi maggiormente alle altre forme di Stato federali, maggiormente orientate alla tutela dell'autonomia degli Stati membri e alla differenziazione.

Pur con le dovute differenze, anche in Italia sono presenti condizioni che possono spingere il sistema politico-partitico verso una maggiore differenziazione e asimmetria. Non è il caso di insistere su una frattura territoriale Nord-Sud molto più antica e profonda che non quella tra Est e Ovest presente in Germania. Rimanendo nella prospettiva di analisi prescelta in questa sede, possiamo osservare che tale irrisolta frattura, fino a qualche anno fa, non ha provocato particolari spinte centrifughe in ragione della simmetria e dell'integrazione del sistema partitico italiano del secondo dopoguerra.

La presenza della *Lega Nord* costituisce però una rilevante novità, in quanto ha introdotto, per la prima volta, un elemento di asimmetria. La sua presenza nel panorama politico italiano è stata all'origine del processo di ulteriore decentramento territoriale: le due riforme costituzionali del 1999 e del 2001 devono molto all' 'attivismo federale' della *Lega Nord*. Se è vero che i singoli partiti, compresa la *Lega Nord*, rimangono molto integrati dal punto di vista organizzativo e che è ancora presto per valutare la spinta verso una organizzazione maggiormente decentrata dei partiti nazionali, è innegabile che l'ordinamento costituzionale italiano vive, da circa venti anni, una trasformazione in senso federale e che più visibili sono i segni di una differenziazione della classe politica regionale⁸⁹. Va ribadito che tutto questo avviene, come in Germania, in assenza di *cleavages* di tipo etnico o nazionale.

⁸⁷ LIJPHART, *Le democrazie contemporanee*, cit., 190.

⁸⁸ In proposito cfr. DELLA PORTA, *I partiti politici*, cit., 191-2.

⁸⁹ Cfr. lo statuto del Partito Democratico, che, dopo aver qualificato il partito come federale all'art.1, prevede una struttura decentrata avente il proprio baricentro sui livelli regionali. Sull'opportunità della differenziazione della classe politica regionale come presupposto della rivitalizzazione dell'istituto regionale cfr. in particolare FEDELE, *Autonomia politica regionale e sistema dei partiti*, cit., 31 e 173.

In via di conclusione possiamo aggiungere che, in virtù dell'analisi che precede, un completamento del processo federale in corso –in particolare attraverso una trasformazione del Senato in una Camera delle autonomie (preferibilmente delle sole Regioni)- potrebbe rivelarsi quanto mai utile per evitare asimmetrie partitiche e, più ampiamente, spinte centrifughe legate alla frattura Nord-Sud.

Sono infatti almeno tre le conclusioni che si possono trarre al termine di questa indagine che ha provato a mettere a confronto partiti e sistemi di partito all'interno di alcuni Stati composti. In via generale possiamo osservare che dalla comparazione tra gli Stati (tradizionalmente) federali e gli Stati che vivono tuttora processi federali si conferma l'ipotesi di partenza, vale a dire che l'esistenza di strutture costituzionali di tipo federale contribuisce a frenare gli sviluppi asimmetrici del sistema dei partiti. In particolare strutture costituzionali, che favoriscono la cooperazione tra i livelli di governo, convivono con sistemi di partito ancora simmetrici e integrati, garantendo una più ampia simmetria tra le componenti territoriali ⁹⁰.

La seconda riguarda in particolare il ruolo dei meccanismi di rappresentanza degli interessi regionali. Infatti, in presenza di istituzioni capaci di mediare il conflitto tra interessi regionali e interessi nazionali –come è appunto nel caso di seconde camere che permettano ai livelli regionali di partecipare effettivamente alle decisioni del centro-, i partiti e i sistemi di partiti tendono a rimanere tendenzialmente simmetrici e integrati. Se tali istituzioni mancano, e quindi il confronto/conflitto si gioca tra parti contrapposte, in contrattazioni spesso bilaterali ovvero con possibilità di 'chiamarsi fuori', di *opting out*, i partiti e i sistemi di partito tendono a essere asimmetrici e non integrati ⁹¹. Negli Stati federali la presenza delle sole conferenze, in assenza di seconde camere rappresentative degli interessi regionali, non riesce a frenare la tendenza all'asimmetria e alla non integrazione del sistema dei partiti. Non è un caso che il Canada non abbia una seconda camera che rappresenti effettivamente gli interessi delle Province; che anche la Spagna non abbia una seconda camera efficace e non abbia organismi interistituzionali multilaterali di cooperazione, bensì bilaterali; che il Belgio, pur avendo una seconda camera differenziata rispetto alla prima, sia organizzato su basi fortemente duali. Questo dato sembra di particolare rilievo per lo stato del dibattito istituzionale italiano, percorso dall'idea che il c.d. sistema delle Conferenze renda superflua l'istituzione di una seconda camera rappresentativa delle Regioni e/o delle autonomie ⁹².

La terza riguarda il fattore dell'organizzazione partitica. Soprattutto in realtà statali non caratterizzate dalla presenza di minoranze nazionali, il riconoscimento di autonomia alle unità partitiche di livello regionale può rappresentare un fattore che, consentendo una maggiore differenziazione all'organizzazione partitica, permette, per un verso, di intercettare le richieste maggiormente legate al territorio e, per l'altro, di evitare la formazione di un numero eccessivo di entità partitiche, che rischiano di peggiorare l'efficienza dei processi decisionali degli Stati composti.

⁹⁰ Sull'importanza della prevalenza delle "forces of unity" rispetto agli "elements of diversity" per la sussistenza del federalismo nel tempo cfr. il saggio di C.D.TARLTON, *Symmetry and asymmetry as elements of federalism: a theoretical speculation*, in *The Journal of Politics*, 27, 1965, 873, che per primo ha posto l'enfasi sugli elementi di simmetria e asimmetria nello studio dei sistemi federali.

⁹¹ SCHULTZE, ZINTERER, *Föderalismus und regionale Interessenkonflikte im Wandel*, cit., 268; DETTERBECK, RENZSCH, *Regionalisierung der politischen Willensbildung*, cit., 105.

⁹² In tal senso cfr. l'approfondita ricerca di I.RUGGIU, *Contro la camera delle Regioni. Istituzione e prassi della rappresentanza territoriale*, Napoli, Jovene, 2006.