

## Federalismo e secessionismi

*Brunetta Baldi*

*“Federalism may be the best available response  
to ethnocultural pluralism,  
but the best may not be good enough”  
(W. Kymlicka)<sup>1</sup>*

### *Abstract*

*I secessionismi che da vari anni, seppur con intensità variabili, agitano ed inquietano diversi Paesi europei sollevano un interrogativo di fondo al quale la letteratura offre risposte ancora limitate: il fallimento del federalismo. Nelle Regioni di Scozia e Catalogna, nonostante il grado elevato di autonomia già conseguito, nel corso del 2014 si sono tenute consultazioni referendarie secessioniste; lo stesso è stato prospettato nelle Regioni del Nord Italia e la divisione del Paese resta uno scenario plausibile nel Belgio federale. In tali casi, il federalismo pare non essere una soluzione sufficiente per soddisfare le istanze di autonomia e preservare l'unità del Paese, nonostante al federalismo sia sempre stata riconosciuta la capacità di rispondere alle pressioni autonomiste che si sviluppano dal basso e contenere le spinte centrifughe che si possono sviluppare all'interno di uno Stato. Questo articolo intende offrire un quadro interpretativo per analizzare questi casi e, in senso più generale, indagare il rapporto fra il federalismo e il secessionismo.*

### *1. Federalismo e spinte centrifughe*

La capacità di governare ed armonizzare la diversità territoriale è sempre stata riconosciuta come una prerogativa del federalismo, implicita nella sua stessa definizione. Il federalismo nasce infatti, fin dalla Costituzione americana (1787), per dare espressione al pluralismo politico, sociale ed istituzionale dei territori che vanno a comporre, o che già compongono, uno Stato, cercando equilibrio fra il principio di *self-rule*, che

---

(1) Cfr. W. KYMLICKA, *Is federalism a viable alternative to secession?*, in PERCY B. LEHNING (a cura di), *Theories of secession*, Routledge, London and New York, 1998, pp. 111-150; cit. p. 113.

riconosce l'autonomia territoriale, e quello di *shared rule*, che assicura un governo condiviso alle entità che si uniscono, o si mantengono unite, con il patto federale. Il federalismo consente dunque di esprimere una diversità plurale (garantita da *self-rule*) all'interno di una unità istituzionale (assicurata da *shared rule*), perseguendo l'equilibrio fra questi principi potenzialmente contrastanti.

Tuttavia, mentre la diversità espressa e preservata dal federalismo americano, che si sviluppa in un contesto culturalmente omogeneo<sup>2</sup>, è essenzialmente politico-istituzionale, quella che si afferma nelle due esperienze federali successive – Svizzera 1848 e Canada 1867 – assume una natura differente: in questi casi il federalismo nasce per rispondere ad una profonda diversità etno-culturale presente sul territorio. In particolare, è soprattutto con la nascita della federazione canadese, profondamente segnata dalla frattura etno-linguistica che contrapponeva il Basso Canada, francofono e cattolico, all'Alto Canada, anglofono e protestante, che il federalismo diviene un meccanismo istituzionale per tenere unite realtà identitarie profondamente diverse, per costruire uno Stato anche laddove le entità che lo compongono rivendicano identità proprie, fra loro distinte, non interamente riconducibili ad una comune idea di nazione.

Si delinea allora una distinzione importante, presente nella letteratura politologica<sup>3</sup>, fra il federalismo “territoriale” ed il federalismo “etno-culturale” (o plurinazionale). Mentre nel federalismo *territoriale*, come da prototipo americano, le entità costitutive non rivendicano una identità propria, percependosi quali articolazioni territoriali di un unico popolo (*demos*), pienamente rappresentato dallo Stato federale nella sua interezza, nel federalismo *etno-culturale* le entità costitutive (tutte o alcune

---

(2) L'omogeneità del contesto americano fa riferimento all'unicità di lingua e di religione. Nell'evoluzione successiva, con la forte immigrazione conosciuta, tale omogeneità è in parte venuta meno. Tuttavia, pur presentando oggi un significativo grado di pluralismo etnico, gli Stati Uniti restano una federazione mononazionale, priva di fratture etno-culturali al suo interno. Cfr. W. KYMLICKA, *op. cit.*

(3) Su tale distinzione si vedano, tra altri, W. KYMLICKA, *op. cit.*; A.G. GAGNON, *The Case for Multinational Federalism*, Routledge, London and New York, 2010; J. ERK, *Explaining Federalism. State, society and congruence in Austria, Belgium, Canada, Germany and Switzerland*, Routledge, London and New York, 2008.

a seconda dei casi) chiedono il riconoscimento pieno della loro diversità nazionale, concependo lo Stato federale rappresentativo non di un *demos* unitario bensì di una unione di popoli distinti (*demoi*).

Tale distinzione implica un diverso potenziale di successo del federalismo. Nel primo caso, dove le unità costitutive sono prive di aspirazioni nazionali potenzialmente indipendentiste (“*regional-based units*”), la capacità del federalismo di armonizzare la diversità all’interno dello Stato appare storicamente indiscussa (si pensi al caso degli Stati Uniti oppure a quello europeo della Germania); nel secondo caso, invece, poiché le unità costitutive sono portatrici di diverse identità nazionali (“*nationality-based-units*”), esse possono attivare forti spinte centrifughe, arrivando a prospettare la secessione (come nel caso del Québec canadese), qualora risultino insoddisfatte dalle forme assunte dal governo condiviso<sup>4</sup>. La capacità del federalismo di contenere spinte centrifughe, ricomponendo al suo interno le diversità ed i conflitti che da queste derivano, da sempre indicata fra le virtù dell’organizzazione federale<sup>5</sup>, si conferma nei federalismi territoriali ma viene messa a dura prova nei federalismi etno-culturali, che si dimostrano più inclini a determinare il fallimento.

Simili difficoltà si aggravano nelle federalizzazioni devolutive. Il federalismo, come noto, dall’esperienza del Belgio in poi, ha assunto una forma nuova, quella devolutiva, divenendo un principio istituzionale volto non solo ad unire entità statali distinte e separate, come da modello classico (*coming together federalism*), ma anche per “mantenere unite” le Regioni di uno Stato precedentemente unitario, organizzandole in forma federale (*holding together federalism*)<sup>6</sup>. Il federalismo devolutivo nasce – compiutamente nel caso del Belgio, in forma ancora emergente, e dunque incompiuta, nelle esperienze europee di Spagna, Regno

---

(4) Cfr. W. KYMLICKA, *op. cit.*

(5) Si vedano, fra altri, M. BURGESS, *Comparative Federalism. Theory and Practice*, Routledge, London and New York, 2006; D. TREISMAN, *The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007; la voce *Federalism* in “Stanford Encyclopedia of Philosophy” (<http://plato.stanford.edu/entries/federalism>).

(6) Su tale distinzione, cfr. A. STEPAN, *Democrazia e federalismo. Un’analisi comparata*, in “Rivista Italiana di Scienza Politica”, 1, 1998, pp. 5-53.

Unito e Italia – in risposta alla mobilitazione di alcune periferie che rivendicano una diversità etno-culturale, spesso intrecciata ad elementi socio-economici<sup>7</sup>, rispetto al resto dello Stato. Il federalismo devolutivo punta al riconoscimento di questa diversità attraverso la concessione di autonomia (*self-rule*), cercando, al tempo stesso, di armonizzarla all'interno di una unità statale che viene preservata, sebbene riorganizzata in forma federale (*shared rule*).

Si tratta però di un compito arduo, forse troppo ambizioso, in cui il federalismo rischia di fallire, in quanto ancora più elevato in tali casi è il rischio centrifugo. La federalizzazione devolutiva, diversamente da quella associativa, si sviluppa infatti, e per definizione, inseguendo dinamiche centrifughe che possono, via via, divenire sempre più incontenibili: si origina per battere ed arginare il “centro”, per sottrargli potere allo scopo di devolverlo alle periferie, per “fuggire” dal suo controllo ed acquisire piena autonomia territoriale<sup>8</sup>. In tal senso, le dinamiche di forzata esasperazione del “centro” per limitarlo e costringerlo a concedere più potere sono consone alla federalizzazione devolutiva, e tale esasperazione può giungere alla minaccia secessionista quale forma estrema di spinta centrifuga. Si pensi a tutti i casi ricordati, Italia compresa, dove, nella storia dei processi di autonomia, la secessione è stata spesso prospettata a tale scopo. Tuttavia, una cosa è minacciare la secessione, un'altra cosa è operarla concretamente, come potrebbe succedere in Catalogna e come avrebbe potuto succedere in Scozia (dove comunque oltre 1 milione e mezzo di cittadini ha detto “Sì” all'indipendenza). Se si arriva alla secessione è perché il federalismo ha fallito, venendo meno la sua capacità di armonizzare la diversità all'interno dell'unità. Il secessionismo rappresenta il rifiuto del federalismo e se si concretizza ne decreta il fallimento.

---

(7) Nel caso italiano si fatica a cogliere la diversità etno-culturale e la mobilitazione del Nord appare legata essenzialmente ad aspetti socio-economici. Tali aspetti risultano presenti anche negli altri casi, ma in misura minore. Per approfondimenti comparati, cfr. S. VENTURA, (a cura di), *Da Stato unitario a Stato federale*, il Mulino, Bologna, 2008.

(8) Le federalizzazioni associative derivano da un processo negoziale paritario che tende a produrre esiti stabili e condivisi mentre quelle dissociative rispondono alle pressioni autonomiste diversamente presenti nel paese. Cfr. S. VENTURA, *Introduzione. Federalismi per associazione e federalismi per devoluzione*, in *op. cit.*, pp. 7-26

La tabella seguente (tab. 1) riepiloga le due distinzioni viste al riguardo del federalismo (territoriale *vs.* etno-culturale; associativo *vs.* devolutivo) e mostra, orientativamente, il diverso grado di rischio centrifugo dei sistemi federali, o federalizzabili, fra le democrazie occidentali. Non solo le federazioni compiute, ma anche quei sistemi, come la Spagna, il Regno Unito e l'Italia, che hanno intrapreso la strada di un forte decentramento politico su base regionale, avviando un processo di autonomia che presenta i tratti di una federalizzazione devolutiva (sistemi federo-regionali). Poiché tanto maggiore il rischio centrifugo, tanto più probabile il fallimento del federalismo, appare evidente come le possibilità di successo del federalismo siano molto ridotte nei casi di Spagna, Regno Unito e Belgio dove, in effetti, i secessionismi hanno conosciuto un crescente inasprimento. Da capire se, in questi casi, il federalismo può, nel lungo periodo, riuscire a scongiurare la secessione oppure se le maggiori dinamiche centrifughe sono destinate a rafforzarsi fino ad una inevitabile secessione.

Tab. 1 – *Sistemi federali, o federo-regionali, e rischio centrifugo*<sup>9</sup>

	FEDERALISMO TERRITORIALE	FEDERALISMO ETNO-CULTURALE
FEDERALISMO ASSOCIATIVO	AUSTRIA, GERMANIA, STATI UNITI  RISCHIO CENTRIFUGO MINIMO	CANADA, SVIZZERA  RISCHIO CENTRIFUGO MEDIO
FEDERALISMO DEVOLUTIVO	ITALIA  RISCHIO CENTRIFUGO MEDIO	BELGIO, REGNO UNITO, SPAGNA  RISCHIO CENTRIFUGO MASSIMO

(9) Fonte: elaborazione propria, con riferimento alle sole democrazie occidentali. Alcune precisazioni risultano necessarie. Innanzitutto, la collocazione dell'Austria fra i federalismi associativi risulta controversa in quanto la federazione austriaca nasce in concomitanza alla dissoluzione dell'impero austro-ungarico. Tuttavia, la dinamica storica non fu nemmeno devolutiva in senso stretto; si tratta di un caso anomalo, peraltro non sempre riconosciuto come vero federalismo. Al riguardo si veda J. ERK, *op. cit.* Secondariamente, l'Italia potrebbe rientrare nel federalismo etno-culturale solo limitatamente ad alcune delle Regioni a statuto speciale (la Provincia autonoma di Bolzano, la Valle d'Aosta e, per certi aspetti, il Friuli-Venezia Giulia), ma per il resto risulta essere un federalismo territoriale.

## 2. Il paradosso del federalismo

A riguardo della capacità o meno di governare, e dunque contenere, le spinte centrifughe, il federalismo mostra un “paradosso” discusso in letteratura<sup>10</sup>: da un lato, è il principio istituzionale di cui uno Stato può disporre per ricomporre le dinamiche secessioniste che si sviluppano al suo interno (*secession preventing*); dall'altro, è un assetto capace di alimentare quelle stesse spinte centrifughe (*secession inducing*), un meccanismo che quindi contiene in sé stesso l'origine del suo possibile fallimento. E ciò è particolarmente vero nel caso dei federalismi etno-culturali, a maggior ragione se devolutivi.

Sicuramente, tanto nelle Fiandre, quanto in Scozia, ma anche in Catalogna, dove il processo di autonomia si è avviato per rispondere a spinte centrifughe legate alla presenza di rivendicate nazionalità periferiche, il consolidamento dell'autonomia ha rafforzato i processi di *nation-building* regionale, premiando in termini di consenso le forze politiche nazionaliste al governo delle Regioni. Basti pensare alla crescita dei partiti nazionalisti fiamminghi (*in primis* Alleanza Neo-Fiamminga, N-VA, un partito indipendentista che, con le elezioni regionali del 2014, arriva a superare il 30% dei consensi), dello *Scottish National Party* (che ottiene la maggioranza assoluta dei seggi nel parlamento scozzese con le elezioni del 2011), ma anche dei partiti nazionalisti catalani, da sempre al governo della *Generalitat*, con un aumento di consensi per le formazioni più indipendentiste (*Esquerra Republicana de Catalunya* con quasi il 14% dei voti nelle elezioni del 2012)<sup>11</sup>.

Laddove il federalismo si presenta in forma etno-culturale, quale risposta istituzionale per aggiustare la presenza di minoranze nazionali – le c.d. *minority nations*, minoranze nazionali nello Stato di appartenen-

---

(10) Cfr. J. ERK e L. ANDERSON, *The Paradox of Federalism: Does Self-Rule Accommodate or Exacerbate Ethnic Divisions*, in “Regional & Federal Studies”, Vol. 19, n. 2, 2009, pp. 191-202; L. ANDERSON, *Toward a resolution of the paradox of federalism*, in J. ERK e W. SWENDEN (a cura di), *New Directions in Federalism Studies*, Routledge, London and New York, 2010, pp. 126-140.

(11) Sono tutti partiti con risultati elettorali in crescita, sebbene *Esquerra Republicana de Catalunya* abbia conosciuto affermazioni altalenanti nell'ultimo decennio. Tuttavia, con la svolta indipendentista di *Convergència i Unió* non è più l'unica forza politica a sostegno della possibile secessione.

za ma maggioritarie nella Regione periferica che le esprime<sup>12</sup> –, esso finisce per generare (*secession-inducing*), e non contenere (*secession-preventing*), le spinte centrifughe e le loro più estreme rivendicazioni, poiché l'autonomia concessa concorre a radicare maggiormente le basi identitarie della comunità regionale. I partiti nazionalisti tendono a rilanciare il processo di autonomia, chiedendo il riconoscimento di sempre maggiori poteri, sia per aumentare il proprio consenso, attraverso la mobilitazione dell'identità regionale, sia per vincere la competizione elettorale con le altre forze politiche presenti nella Regione, soprattutto i partiti statali.

Tuttavia, la prevalenza nel lungo periodo di una dinamica *secession-inducing* su quella *secession-preventing*, o viceversa, dipende da più fattori, e da come questi si combinano fra loro. Fra tali fattori, la letteratura ne distingue almeno tre<sup>13</sup>: 1) la volontà politica delle Regioni; 2) il quadro istituzionale del processo di autonomia; 3) il contesto socio-economico.

### 2.1. *La volontà politica delle Regioni*

Come già anticipato, e come peraltro scriveva Daniel Elazar<sup>14</sup>, i federalismi etno-culturali hanno più difficoltà a sopravvivere perché le unità costitutive non vogliono entrare nelle “maglie strette” del patto federale. Il federalismo può soddisfare le istanze di autonomia laddove tali istanze sono “limitate” e, in tal senso, “aggiustabili” all'interno di uno Stato; se le forze politiche che governano la Regione rivendicano una nazionalità propria, vogliono l'indipendenza e hanno consenso elettorale al riguardo c'è poco da fare. In tali casi, come osservato da vari studi politologici<sup>15</sup>, il federalismo non solo non basta, ma concorre a rafforzare

---

(12) Cfr. F. REQUEJO, *Plurinational federalism and political theory*, in J. LOUGHLIN, J. KINCAID e W. SWENDEN (a cura di), *Handbook of Regionalism and Federalism*, Routledge, London and New York, 2013, pp. 34-44.

(13) Cfr. J. ERK e L. ANDERSON, *op. cit.*

(14) Il riferimento, fra gli scritti di D. ELAZAR, che resta uno dei massimi studiosi del federalismo, è all'articolo *International and Comparative Federalism*, pubblicato in “PS: Political Science & Politics”, Vol. 26, n. 2, 1993, pp. 190-195.

(15) Si vedano, tra altri, M. BURGESS *op. cit.*; J. ERK e L. ANDERSON, *op. cit.*; W. KYMLICKA, *op. cit.*;

le spinte secessioniste perché offre ai partiti nazionalisti le risorse politiche e di governo necessarie per realizzare il loro progetto indipendentista. La pratica dell'autonomia aumenta la percezione delle minoranze nazionali di essere comunità politiche distinte con pieni diritti di *self-government* e, al tempo stesso, accresce la fiducia nelle capacità di autogoverno del territorio. Ciò finisce, prima o poi, per prospettare la secessione, e quindi il fallimento del federalismo.

Si tratta di una evoluzione che può essere osservata nei casi qui analizzati, con particolare riferimento alla Catalogna, la cui recente svolta secessionista è sembrata incomprensibile a molti osservatori. Le minoranze nazionali che governano la *Generalitat*, ma anche la Scozia e le Fiandre, non si accontentano del riconoscimento di poteri sempre maggiori in quanto concepiscono lo Stato come un'unione di *demos* distinti, ognuno con equivalenti diritti storici, per cui la domanda che si pongono non è "perché chiedere più potere" bensì "perché accettare limiti al nostro *self-government*"<sup>16</sup>. Non deve allora sorprendere come mai la spirale rivendicativa arrivi alla secessione. Il paradosso consiste nel fatto che tanto più il federalismo riesce a soddisfare, in un primo momento, le richieste delle minoranze nazionali, tanto più le rafforza, alimentando successivamente quelle spinte centrifughe che possono arrivare ad un punto di non ritorno. In tal senso, il federalismo difficilmente riesce ad essere una alternativa stabile al secessionismo negli Stati "plurinazionali". Diverso il caso dei federalismi territoriali, come l'Italia, dove la presenza di un *demos* comunque unitario promuove rivendicazioni più "limitate" che il principio federale può, o potrebbe, soddisfare.

## 2.2. Il quadro istituzionale

Fra le variabili istituzionali che possono determinare una maggiore o minore capacità del federalismo di contenere le spinte centrifughe, se ne distinguono, per rilevanza, almeno tre<sup>17</sup>: a) la dinamica federativa; b) le garanzie federali; c) l'asimmetria.

---

D. TREISMAN, *op. cit.*

(16) Cfr. W. KYMLICKA, *op. cit.*, p.141.

(17) Cfr. J. ERK e L. ANDERSON, *op. cit.*; L. ANDERSON, *op. cit.*

Sul primo punto, come già osservato, i federalismi devolutivi presentano una innata dinamica centrifuga che tende a generare spinte secessioniste, in quanto le periferie si mobilitano nell'intento di acquisire, e difendere, gradi crescenti di autonomia, "fuggendo" dal "centro" e limitando i suoi poteri. A ciò si aggiunge il fatto che, nei federalismi devolutivi, come ben evidenziato nell'esperienza del Belgio, il processo di federalizzazione procede in modo lento e incrementale, restando a lungo incerto, in assenza di un chiaro disegno istituzionale *ex ante*. Come osservato in letteratura fin dallo studio pionieristico di Carl Friedrich<sup>18</sup>, nelle federalizzazioni devolutive si giunge ad una costituzione federale *ex post*, al termine di un lungo e faticoso processo di riforma che, mediando di volta in volta fra le diverse forze in gioco, perseguendo equilibri spesso instabili, arriva a trasformare lo Stato da unitario a federale. Simili incertezze non giovano al successo del federalismo, in quanto aprono il processo a sempre nuove istanze che possono, in ogni momento, mettere in discussione il quadro istituzionale ancora in divenire, come evidenziato anche nei casi di Spagna e Regno Unito.

Sulle possibilità di successo dei federalismi devolutivi pesa inoltre, e in negativo, la seconda variabile, quella delle garanzie federali. Come noto, il federalismo poggia su garanzie che tutelano l'autonomia dei territori, fra cui, *in primis*, la ripartizione del potere legislativo e fiscale e la rappresentanza delle unità territoriali nel processo decisionale centrale. Se però il riparto del potere è a vantaggio delle istituzioni centrali, come spesso accade nelle federalizzazioni devolutive, dove, per esempio, il potere fiscale tende a restare a lungo nelle mani dello Stato centrale, esso può generare spinte centrifughe, in quanto le periferie risultano insoddisfatte e frustrate nelle loro aspirazioni più autonomiste. Lo stesso per quanto riguarda le garanzie di rappresentanza nei processi decisionali centrali, al fine di dare alle Regioni la possibilità di porre un veto sui provvedimenti lesivi delle loro competenze. Raramente queste garanzie sono operative nei federalismi devolutivi in corso d'opera, nei quali all'istituzione di una camera territoriale, o di incisivi meccanismi di *joint-decision-making* fra Stato e Regioni, si arriva molto più tardi rispetto ai federalismi associati-

---

(18) Cfr. C. FRIEDRICH, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, Praeger, New York, 1968.

vi<sup>19</sup>. In tal senso, alcuni tasselli importanti per l'equilibrio e la tenuta di un sistema federale (il federalismo fiscale e la rappresentanza delle Regioni nelle istituzioni centrali) faticano ad affermarsi e sono deboli, se non assenti, in tutti i casi analizzati – Spagna, Regno Unito, Italia e per alcuni aspetti anche Belgio. Se le garanzie federali essenziali all'equilibrio fra *self-rule* e *shared rule* non sono pienamente operative, difficilmente il federalismo potrà dispiegare il proprio potenziale di successo.

Infine, la terza variabile istituzionale: l'asimmetria, l'unica che può potenziare la capacità di *secession-preventing* del federalismo. La costruzione di assetti istituzionali asimmetrici, che riconoscono ad alcune Regioni dello Stato maggiori poteri, opera tendenzialmente a favore della capacità del federalismo di contenere le spinte centrifughe. L'asimmetria, infatti, riconoscendo pienamente la diversità, a cui concede condizioni speciali di autonomia, può essere una risposta alle rivendicazioni secessioniste di minoranze territoriali, arrivando a soddisfare le aspirazioni dei nazionalismi periferici. Diversamente, il federalismo simmetrico fatica a ricomporre le spinte centrifughe perché punta all'eguaglianza di tutti i territori. Riprendendo la tab. 1, è possibile osservare come le forme asimmetriche della ripartizione del potere siano correlate al grado di rischio centrifugo: tutti i sistemi federali, o federo-regionali, ad alto rischio presentano infatti assetti istituzionali asimmetrici, mentre tutti quelli a basso rischio presentano una ripartizione del potere simmetrica<sup>20</sup>.

### 2.3. *Il contesto socio-economico*

Fra le variabili di contesto, certamente quella che più concorre a spiegare l'inasprimento dei secessionismi nei casi qui considerati è la grave crisi economica che, da alcuni anni, ha messo in serie difficoltà lo sviluppo e la finanza pubblica dei Paesi europei, e non solo, arrivando anche a modificare le relazioni centro-periferia<sup>21</sup>. In particolare, la crisi ha

---

(19) Cfr. S. VENTURA, *op. cit.*

(20) Per approfondimenti sul federalismo asimmetrico in chiave comparata, cfr. F. REQUEJO e K.J. NAGEL (a cura di), *Federalism beyond Federations. Asymmetry and Processes of Resymmetrisation in Europe*, Ashgate, London, 2011.

(21) Cfr. D. BRAUN e P. TREIN, *Economic crisis and federal dynamics*, in A. BENZ e J. BROSCHEK (a cura di), *Federal Dynamics. Continuity, Change, and the Varieties of Federalism*, Oxford: Oxford University Press, 2013, pp. 343-365.

rafforzato il ruolo decisionale dei governi nazionali, tanto nelle politiche economiche di crescita e sviluppo, quanto in quelle di rigore e controllo del debito pubblico, nel rispetto dei sempre più stringenti vincoli approvati dalle istituzioni dell'Ue (dove sono gli Stati, e non le Regioni, a prendere decisioni). Ciò, da un lato, ha limitato l'autonomia delle Regioni, penalizzando quelle con i maggiori poteri; dall'altro, ha rafforzato la crisi di legittimazione degli Stati, evidenziandone l'incapacità di superare la difficile congiuntura e garantire la tenuta dei sistemi nazionali di welfare (con particolare riferimento alla sanità e all'inclusione sociale), peraltro a fronte di una pressione fiscale sempre maggiore. Tale congiuntura ha innescato nuove e maggiori spinte centrifughe, quale "via di fuga" per contrastare l'assoggettamento al governo centrale ed evitare gli effetti penalizzanti delle manovre finanziarie decise ai livelli superiori di governo (nazionale ed europeo), che hanno imposto tagli alla spesa pubblica e messo in difficoltà le Regioni, togliendo loro risorse e poteri. L'innescò di nuove spinte centrifughe opera a maggior ragione, recuperando le altre variabili viste, nelle Regioni etno-culturali, guidate da forze nazionaliste, dotate di scarsa autonomia fiscale e prive di canali incisivi di rappresentanza nel *decision-making* nazionale ed europeo che possano consentire di ribilanciare la perdita di potere e/o concertare i vincoli finanziari imposti.

Volendo riepilogare il quadro interpretativo fin qui delineato, risulta evidente come, per i casi analizzati, con la parziale eccezione del caso italiano (unico federalismo "territoriale"), i fattori determinanti del possibile successo o insuccesso del federalismo puntino tutti verso il probabile fallimento, salvo quello dell'asimmetria. Diviene allora necessario approfondire questo tema, per capire in che misura il federalismo asimmetrico possa essere una alternativa al secessionismo.

### ***3. Il federalismo asimmetrico come soluzione?***

Quando le spinte centrifughe arrivano a minacciare la secessione nelle condizioni sopra illustrate, una possibile soluzione che può offrire il federalismo per scongiurare il proprio fallimento è l'asimmetria, dunque il riconoscimento di forme speciali di autonomia ai territori mobilitate. In effetti, tanto nel caso della Scozia quanto in quello della Catalogna, è con una richiesta di devoluzione asimmetrica di potere (fiscale) che

si avvia l'*escalation* secessionista, e la c.d. "terza via" che si prospetta, quale possibile rimedio allo strappo consumato con i referendum indipendentisti, pare andare nella direzione dell'asimmetria.

Più precisamente, la svolta indipendentista di una forza di nazionalismo moderato quale *Convergència i Unió*, nuovamente al governo della Catalogna con il premier Artur Mas dal 2010, comincia con la richiesta di negoziare un nuovo patto fiscale con il governo di Madrid, guardando all'asimmetria di cui già godono, all'interno della Spagna, le Regioni basche (Paese Basco e Navarra), titolari di piena autonomia fiscale<sup>22</sup>. Similmente, almeno in parte, la Scozia, dove una devoluzione asimmetrica di potere (*in primis* fiscale) è presente, quale alternativa alla secessione, nel dibattito politico fin dalle elezioni regionali del 2011 che, con la netta vittoria dello *Scottish National Party* e del suo leader Alex Salmond, avviano il processo che porta al referendum del 18 settembre 2014<sup>23</sup>. E oggi, dopo l'esito della consultazione, la spinta centrifuga scozzese potrebbe trovare mediazione nella c.d. Devo Max (*devolution max*) promessa dal premier britannico David Cameron durante la campagna referendaria, impegnandosi a dar corso a riforme territoriali incisive anche nel caso di vittoria dei "No" all'indipendenza. Sebbene sul progetto della Devo Max non ci sia ancora chiarezza, pare certo che essa prevederà la cessione di ampi poteri fiscali alla Scozia, una prerogativa in parte estesa anche alle altre Regioni del Paese, confermando l'assetto asimmetrico nel Paese<sup>24</sup>. Ma pure in Spagna, nel dibattito post-consultazione sulla indipendenza catalana, la ripresa del dialogo centro-periferia, sempre che sia davvero possibile, sembra andare nella direzione di un nuovo patto di autonomia per la Catalogna<sup>25</sup>.

Anche in Italia, nelle Regioni roccaforti della Lega Nord, in particolare

---

(22) Si rinvia al quarto paragrafo.

(23) Cfr. E. CASANAS ADAM, *Self-determination and the Use of Referendums: the case of Scotland*, in "International Journal of Politics, Culture, and Society", Vol. 27, No. 1, 2014, pp. 47-66.

(24) Cfr. E. MAINARDI, *Il referendum in Scozia: tra devolution e indipendenza*, in "federalismi.it", 10 settembre 2014.

(25) Sul dibattito spagnolo in corso, si vedano gli articoli del quotidiano El País: [http://ccaa.elpais.com/ccaa/2014/12/19/catalunya/1418984873\\_128596.html](http://ccaa.elpais.com/ccaa/2014/12/19/catalunya/1418984873_128596.html); [http://ccaa.elpais.com/ccaa/2014/12/18/catalunya/1418894633\\_698462.html](http://ccaa.elpais.com/ccaa/2014/12/18/catalunya/1418894633_698462.html).

Veneto e Lombardia, le minacce secessioniste che si sono avvicinate nel corso degli ultimi vent'anni sono state spesso accompagnate dalla richiesta di acquisire uno *status* speciale di autonomia, con l'attrattiva del diverso, e più vantaggioso, regime fiscale di cui godono le Regioni a statuto speciale<sup>26</sup>. Diverso invece è, al riguardo, il caso del Belgio. Sebbene le forze nazionaliste fiamminghe sarebbero favorevoli all'asimmetria, soprattutto fiscale, la complessa e particolare configurazione del federalismo belga non rende questa strada percorribile. Si tratta infatti di un federalismo "bi-polare", segnato da una profonda frattura etno-culturale che sostanzialmente divide a metà il Paese, contrapponendo la comunità fiamminga a quella francofona, in cui l'elevata tensione sociale ha imposto il ricorso a pratiche consociative per scongiurare l'inasprirsi del conflitto e la conseguente disgregazione dello Stato. In tale quadro, la costruzione di assetti asimmetrici che possano avvantaggiare una comunità rispetto all'altra, mettendo a repentaglio il fragile e già difficile equilibrio, non pare praticabile.

Accantonando il Belgio e la sua particolarità, su cui torneremo nelle conclusioni, con riferimento agli altri casi, occorre capire se, e in quale forma, un federalismo asimmetrico possa essere una soluzione per contenere le spinte secessioniste. Simile riflessione non può che partire da un quesito di fondo: quale asimmetria? Nell'esperienza dei sistemi federali, o federo-regionali, così come nel dibattito intorno alle possibili riforme del rapporto centro-periferia, si sono infatti delineati almeno tre diversi tipi di asimmetria: 1) l'asimmetria nelle *competenze* (legislative e/o amministrative); 2) l'asimmetria nello *status costituzionale* (e quindi nel patto federale, con ripercussioni nel rapporto con lo Stato e nella rappresentanza territoriale presso le istituzioni centrali); 3) l'asimmetria *fiscale* (federalismo fiscale asimmetrico).

Sul primo tipo di asimmetria (*competenze*) c'è ampia esperienza, soprattutto nei federalismi devolutivi qui analizzati. Come noto, il processo di autonomia spagnola si avvia in forma asimmetrica, con il riconoscimento di maggiori competenze alle Comunità Autonome del-

---

(26) Per approfondimenti sul federalismo fiscale delle Regioni a statuto speciale, si veda il numero monografico 1/2012 di questa Rivista. Sulle richieste di autonomia speciale in Veneto e Lombardia, cfr. B. BALDI, *Italia*, in S. VENTURA, *op. cit.*, pp. 69-112.

la c.d. “via rapida” e, seppur con vicende alterne, mantiene una distribuzione di competenze che attribuisce maggiori poteri ad alcune comunità, soprattutto quelle storiche caratterizzate dalla presenza di minoranze nazionali (Catalogna, Paese Basco e Galizia). La *devolution* britannica pure è largamente asimmetrica, basti ricordare che le Regioni autonome sono state istituite solo nei territori di Scozia, Galles e Nord-Irlanda (esclusa dunque l’Inghilterra) e con livelli di autonomia diversi fra loro. Per non parlare del federo-regionalismo italiano, dove la costituzione distingue chiaramente fra le Regioni a statuto speciale (Rss) e quelle a statuto ordinario (Rso), una distinzione confermata dalla riforma costituzionale del 2001. Pure in Belgio, sebbene in forma molto limitata data la già ricordata natura bipolare della federazione, ci sono alcune asimmetrie nelle competenze, con riguardo alla Comunità germanofona e alla Regione (metropolitana) di Bruxelles capitale.

Si tratta di una forma di asimmetria diffusa e consolidata che però, nella prospettiva dell’essere o meno una alternativa al secessionismo, necessita di alcuni approfondimenti. Innanzitutto, nei federalismi devolutivi, nel lungo periodo la tendenza pare essere quella di ricomporre l’asimmetria, estendendo i maggiori poteri delle Regioni più avanzate anche alle altre. Il riferimento va alla Spagna, e alla nota dinamica competitiva delle “lepri e tartarughe”<sup>27</sup>; ma anche al Galles che pare “inseguire” la Scozia avendo ampliato progressivamente la propria autonomia<sup>28</sup>; e pure alle Rso italiane che hanno assunto competenze sempre più simili a quelle delle Rss. Ciò rende meno appetibile questa alternativa per le Regioni mobilitate, specie quelle che rivendicano una propria nazionalità: la preservazione dell’asimmetria è infatti il riconoscimento primo della loro speciale diversità. Emblematico, in tal senso, lo slogan “*café para todos*” coniato dai nazionalisti baschi e catalani a commento della decisione del governo di Madrid, nel 1992, di armonizzare le com-

---

(27) Si veda, fra altri, R. BLANCO VALDÉS, *Cinque tesi sul decentramento in Spagna*, in S. GAMBINO (a cura di), *Regionalismo, federalismo, devolution*, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 105-144.

(28) Cfr. P. LEYLAND, *Devolution in the United Kingdom: a case of perpetual metamorphosis*, in questa Rivista, 1-2, 2010, pp. 175-199.

petenze fra tutte le Comunità Autonome<sup>29</sup>. Inoltre, come già anticipato, tale forma di asimmetria mal si presta a soddisfare le richieste delle Regioni che minacciano la secessione chiedendo non tanto maggiori poteri, quanto il riconoscimento della plurinazionalità dello Stato, ovvero rivendicando la loro natura di comunità politica dotata di un *demos* distinto.

Ciò introduce il secondo tipo di asimmetria (*status costituzionale*), caldeggiata dalle comunità storiche spagnole che, al riguardo, reclamano il rispetto della distinzione prevista dall'art. 2 della costituzione, quella fra "Regioni" e "nazionalità". Una distinzione che, nel quadro interpretativo qui delineato, diviene quella fra "*regional-based units*" e "*nationality-based units*"<sup>30</sup>. Nella prospettiva dei nazionalismi periferici, se lo Stato viene concepito come unione di *demos*, per ogni *demos* non si può che chiedere il riconoscimento di equivalenti diritti storici attraverso un nuovo patto costituzionale. Non il patto federale classico, quello che attribuisce parità a tutte le componenti dell'organizzazione federale (come da prototipo americano), ma un patto asimmetrico, che riconosca uno *status* differenziato ai territori che rivendicano una nazionalità propria (*nationality-based units*) rispetto alle altre Regioni (*regional-based units*), nell'ambito di uno Stato che diviene a tutti gli effetti plurinazionale. Si tratta di una forma di asimmetria tutta da costruire, per la quale molto limitata è l'esperienza costituzionale dei federalismi. Quello che si prospetta è un sistema federale che riconosca ad alcuni territori uno *status* differenziato rispetto agli altri, con forme distinte di partecipazione nelle istituzioni centrali (camera territoriale *in primis*) ed un diverso rapporto con lo Stato. Una visione che contrasta con l'idea di equilibrio propria del federalismo che, non per nulla, nasce originariamente in forma simmetrica. Ciò nonostante, una alternativa possibile al secessionismo, per la quale i nazionalisti spagnoli si sono più volte dichia-

---

(29) Si tratta degli "Accordi Autonomici" del 1992 firmati dai due principali partiti statali spagnoli, il Partito Popolare e il Partito socialista. Per approfondimenti, cfr. B. BALDI, *Spagna*, in S. VENTURA, *op.cit.*, pp. 157-194.

(30) Il riferimento va al contributo di W. KYMLICKA, *op. cit.*

ratati favorevoli<sup>31</sup> e che, a ben vedere, pare essere già operativa, nei fatti, all'interno del Regno Unito<sup>32</sup>.

Il terzo tipo di asimmetria, quella *fiscale*, si propone come un'alternativa meno impegnativa sul piano costituzionale ed un ottimo terreno di negoziazione dato l'interesse mostrato dalle Regioni mobilitate; ma è una possibilità che appare oggi impraticabile, per lo meno nelle forme finora conosciute, data anche l'attuale congiuntura economico-finanziaria. Una ridefinizione del riparto delle risorse fiscali fra il centro e la periferia potrebbe allentare tensioni e ricomporre alcune delle spinte centrifughe più forti nel caso sia della Scozia che della Catalogna, ma anche delle Fiandre e del Nord Italia. Sono infatti Regioni tutte interessate ad un nuovo federalismo fiscale che consenta loro di trattenere, e disporre liberamente, di quote maggiori del gettito fiscale proveniente dal loro territorio, in quanto "ricche", dotate cioè di una elevata capacità fiscale, risultando a "credito" nei confronti dello Stato in termini di "residuo fiscale"<sup>33</sup>. La devoluzione di maggiore autonomia consentirebbe loro di acquisire

(31) Importante, al riguardo, la Dichiarazione di Barcellona del 1998, un documento firmato da nazionalisti delle tre Regioni storiche dove si chiede di ripensare il modello costituzionale vigente per attribuire potere sovrano a ciascuna delle nazionalità che compongono lo Stato spagnolo.

(32) L'asimmetria prodotta dalla *devolution* ha già reso diversi i rapporti fra le Regioni autonome e il governo centrale, rispetto all'Inghilterra. E, soprattutto, ha avuto impatto sulla rappresentanza presso il parlamento di Westminster. La nota *West Lobian Question* coglie proprio la natura ibrida della Camera bassa britannica che opera una rappresentanza diversa per l'Inghilterra rispetto alla Scozia, al Nord-Irlanda e, in parte, al Galles. Per approfondimenti si veda, fra altri, P. LEYLAND, *op.cit.*

(33) Il residuo fiscale è la differenza tra tutte le entrate che le amministrazioni pubbliche prelevano da un determinato territorio e le risorse che in quel territorio vengono spese. Nel caso delle Regioni il residuo fiscale è calcolato come differenza tra le tasse pagate e la spesa pubblica complessiva ricevuta. Le Regioni con maggiore gettito fiscale tendono ad essere a "credito" mentre quelle più deboli sono a "debito" in virtù dei meccanismi redistributivi e perequativi. La Lombardia ed il Veneto sono le Regioni con il residuo fiscale (a credito) maggiore in Italia, così come la Catalogna (dopo la Comunità di Madrid) in Spagna. Si vedano i dati comparati in P. CLAEYS e F. MARTIRE, *"If you want me to stay, pay"*, Working paper n. 1, 2011, Institut de Recerca en Economia Aplicada (IREA), Università di Barcellona. Nel caso della Scozia, il quadro è meno chiaro. Attualmente, la Scozia, pur essendo la terza Regione più ricca del Paese, dopo quelle di Londra e *South-East*, risulta a "debito" come residuo fiscale (la spesa pubblica è superiore al contributo fiscale del territorio). Tuttavia, se venissero conteggiati i tributi provenienti dai giacimenti petroliferi del Mare del Nord, la cui proprietà è contesa con il governo britannico, la Scozia sarebbe a "credito". Cfr. P. JOHNSON e D. PHILLIPS, *Scottish independence: the fiscal context*, Institute for Fiscal Studies, Economic and Social Research Council (ESRC), Londra, Novembre 2012, <http://www.ifs.org.uk/bns/bn135.pdf>. Infine, con riferimento al residuo fiscale delle Fiandre, fra altri, cfr. M. GÉRARD, *Economic aspects of constitutional change: the case of Belgium*, in "Oxford Review of Economic Policy", Vol. 30, n. 2, 2014, pp. 257-276.

notevoli risorse finanziarie, fronteggiando più agevolmente gli effetti della crisi economica, sottraendosi ad alcuni dei tagli imposti dalle politiche nazionali. Per le stesse ragioni, questa strada non risulta però percorribile per i governi nazionali, che perderebbero non solo il controllo della spesa pubblica, con gravi ripercussioni nel rispetto dei vincoli e parametri europei, ma anche, e soprattutto, quelle risorse fiscali che resterebbero nelle casse regionali, rischiando di creare un “buco” nella finanza pubblica statale, mettendo a repentaglio i meccanismi perequativi (della solidarietà territoriale) per le Regioni meno sviluppate.

Si tratta però di una prospettiva che pare viziata dalle modalità con cui l’asimmetria fiscale è stata ad oggi conosciuta, modalità non più praticabili, dalle quali occorre prendere distanza. La possibilità di perseguire questa alternativa esiste e passa per l’innovazione: occorre ripensare alle forme del federalismo fiscale.

#### 4. *Per un nuovo federalismo fiscale*

Le esperienze più consolidate di asimmetria fiscale in Europa sono quelle della Spagna, con il regime “forale” dei Paesi baschi<sup>34</sup>, e dell’Italia, con l’autonomia differenziata delle Rss. Sono esperienze che, pur nella loro diversità storica, presentano alcuni tratti comuni che le rendono non più replicabili.

Sono asimmetrie fiscali che conferiscono *privilegi* alle Regioni, rendendo disponibili ingenti risorse (la totalità, o quasi totalità a seconda dei casi, del gettito fiscale del territorio), in assenza di una piena responsabilizzazione: gli elementi tributari e la politica fiscale restano, di fatto, nelle mani dello Stato centrale che decide della manovrabilità dei principali tributi, lasciando pochi margini per un *policy-making* regionale<sup>35</sup>. Rispetto alle altre Regioni, l’asimmetria si gioca molto più sul piano

---

(34) Diversamente da tutte le altre comunità di regime c.d. “comune”, sotto il profilo finanziario le due Regioni basche godono di un regime a sé stante, denominato “forale” in quanto derivante da antichi statuti di autonomia (*fueros*), che attribuisce loro il potere di riscuotere e gestire la totalità dei tributi nei loro territori, sulla base di un accordo negoziato periodicamente con il governo di Madrid.

(35) Ciò è più vero per le RSS italiane rispetto alle Regioni basche. Queste ultime infatti hanno maggiori poteri fiscali e finanziano il proprio fabbisogno per lo più con tributi autonomi. Tuttavia, nei fatti, esistono vari limiti all’esercizio dei loro poteri. La politica fiscale non viene decisa unilateralmente, ma comunque in accordo con lo Stato centrale, al fine di preservare condi-

dell'autonomia di spesa che non su quello del prelievo fiscale. Limitata è infatti l'assunzione di responsabilità politica nei confronti dell'elettorato da parte dei governi regionali, che negoziano accordi fiscali con il governo nazionale sulla base del proprio fabbisogno, disponendo liberamente delle risorse cedute, in assenza di controlli centrali. Si tratta di privilegi che derivano dal passato – gli statuti di autonomia approvati successivamente alla Costituzione democratica tanto in Italia (1948) quanto in Spagna (1978) –, talvolta nel rispetto di diritti storici (come nel caso delle province basche), concessi per contenere pericolose spinte centrifughe in una fase politica delicata<sup>36</sup>. Ci sono dunque alcune analogie con la situazione attuale, ma anche profonde differenze. In entrambi i casi, questi privilegi vennero accordati in un momento di prospettata espansione economica e agli albori del processo di autonomia; quando, cioè, lo Stato non era ancora pesantemente indebitato, in una congiuntura economica favorevole e, soprattutto, in presenza di una ampia capacità di controllo centrale sulla spesa pubblica nella maggioranza del Paese, data l'assenza di altre Regioni autonome<sup>37</sup>. Asimmetrie che quindi nascono come privilegi eccezionali, corsie preferenziali, per mantenere entro i confini nazionali alcuni territori molto circoscritti, in un quadro nazionale posto ampiamente sotto il controllo economico, fiscale e finanziario delle autorità centrali.

Appare evidente perché questa strada non possa essere oggi intrapresa. L'estensione di privilegi fiscali ad altre Regioni, in Italia e in Spagna, non sarebbe sostenibile nell'attuale congiuntura finanziaria, dove peraltro i privilegi fiscali già esistenti sono oggetto di ripensamento, anche in relazione ai vincoli europei<sup>38</sup>. Se il governo di Madrid riconoscesse al-

---

zioni di equilibrio ed equa competizione fiscale all'interno del paese. Per approfondimenti, cfr. P. CLAEYS e F. MARTIRE, *op. cit.*

(36) Il riferimento va alle mobilitazioni territoriali che hanno accompagnato la fase costituente tanto in Italia quanto in Spagna. Per approfondimenti, cfr. M. CACIAGLI, *Regioni d'Europa*, il Mulino, Bologna, 2003.

(37) Cfr. P. CLAEYS e F. MARTIRE, *op. cit.*

(38) In Italia il federalismo fiscale delle RSS è oggetto di dibattito e possibili riforme. Si veda al riguardo il numero monografico 1/2012 di questa Rivista. Ma anche in Spagna ci sono state revisioni del regime "forale" di cui godono le Regioni basche, cfr. P. CLAEYS e F. MARTIRE, *op. cit.*

la Catalogna la stessa autonomia fiscale dei Paesi baschi, si metterebbe a rischio la tenuta dell'intero sistema fiscale, così come accadrebbe in Italia se i privilegi fiscali delle Rss venissero estesi al Veneto o alla Lombardia. Ma soprattutto, data l'espansione del processo di autonomia sul territorio, questa scelta alimenterebbe notevoli tensioni: sia perequative, in quanto sottrarrebbe risorse destinate alla solidarietà territoriale, penalizzando le Regioni più povere (che finirebbero per mobilitarsi al riguardo); sia emulative, per un possibile effetto domino che vedrebbe a quel punto anche altre Regioni chiedere i benefici concessi alle privilegiate, secondo la dinamica delle "lepri e tartarughe", rendendo ancora più insostenibile la finanza pubblica. Percorrere la via dell'asimmetria fiscale, come l'abbiamo finora conosciuta, produrrebbe dunque forti squilibri territoriali, tensioni perequative ed insostenibilità finanziaria. Lo Stato ne uscirebbe ancora più povero ed incapace, risultando indebolito nella sua fondamentale funzione redistributiva.

L'unica possibilità per intraprendere questa strada diviene allora quella di un nuovo federalismo fiscale, più responsabile, in cui alla disponibilità delle risorse provenienti dal gettito dei tributi si associ, da un lato, la responsabilità politica (*accountability*) dei tributi, creando piena corrispondenza fra il prelievo fiscale e la spesa pubblica; dall'altro, la capacità di rispettare i vincoli imposti dai trattati europei, ovvero i limiti alla spesa pubblica. Una possibilità tutta da costruire, che peraltro non potrebbe non prevedere una estensione, sebbene di grado minore, dell'autonomia fiscale all'intero territorio dello Stato, per evitare gli squilibri più gravi ed assicurare una competizione fiscale equa fra le Regioni<sup>39</sup>. Un federalismo fiscale più "vero", ma non interamente asimmetrico. Inoltre, tale possibilità dovrebbe assicurare forte raccordo e concertazione con lo Stato centrale, che resterebbe comunque responsabile del coordinamento della finanza pubblica complessiva, dei meccanismi perequativi per la solidarietà territoriale e, non ultimo, del rispetto dei parametri europei. Ci si riferisce alle pratiche, più o meno istituzionalizzate, di *joint-decision-making*, per consentire rappresentanza territoriale, ma anche cooperazione e co-decisione fra lo Stato e le Regioni in materia di finanza pubblica, per le quali il modello primo in Europa è il federali-

---

(39) Sugli squilibri che un pieno federalismo fiscale potrebbe produrre se implementato in forma asimmetrica, cfr. P. CLAEYS e F. MARTIRE, *op. cit.*

simo cooperativo tedesco. La strada del federalismo fiscale declinata in termini non di privilegio bensì di responsabilizzazione necessiterebbe quindi del rafforzamento delle garanzie (autonomia tributaria e partecipazione al *decision-making* centrale) tendenzialmente deboli nelle esperienze devolutive e, dunque, in sintesi, di un *maggiore* e non di un *minore* federalismo.

### 5. Conclusioni

I secessionismi europei che si sono inaspriti negli ultimi anni, con particolare riferimento ai casi di Scozia, Catalogna, Fiandre e, per alcuni versi, Nord-Italia, alla luce delle riflessioni sviluppate nei paragrafi precedenti, appaiono meno oscuri. Si sviluppano in contesti segnati da fratture etno-culturali, nell'ambito di processi di federalizzazione devolutiva, mettendo a dura prova la capacità di tenuta del federalismo, l'unico meccanismo istituzionale a disposizione dello Stato per preservare la sua unità, fronteggiando le spinte centrifughe.

Le caratteristiche proprie dei federalismi devolutivi, unite a quelle dei federalismi etno-culturali, nell'attuale congiuntura economica lasciano poco margine per scongiurare il fallimento del federalismo e quindi frenare quelle spinte centrifughe che sembrano inarrestabili. Tuttavia, riepilogando quanto visto, alcune possibilità per potenziare le capacità di tenuta del federalismo, e la sua vittoria sul secessionismo, esistono e vanno sostanzialmente in due direzioni, non necessariamente alternative l'una all'altra: più federalismo (rafforzamento delle garanzie federali) e più asimmetria. La prima rappresenta la strada scelta dal Belgio, impossibilitato, per le ragioni viste, a seguire la seconda. L'ultima riforma costituzionale approvata nel 2012, quale parte dell'Accordo politico che ha permesso di ritrovare condizioni di governabilità in Belgio dopo l'*impasse* conosciuto a seguito delle elezioni del 2010 che avevano visto la vittoria delle forze indipendentiste fiamminghe<sup>40</sup>, punta ad aggiustare e perfezionare le garanzie del federalismo, rispondendo alle istanze sollevate dalle varie forze politiche, e particolarmente dai nazionalisti fiamminghi,

---

(40) In seguito a quelle elezioni, il Belgio rimase per quasi due anni senza governo, incapace di trovare il consenso necessario a formare una coalizione di governo nazionale. Sui contenuti dell'ultima riforma costituzionale, cfr. F. ANGELINI e M. BENVENUTI, *Il federalismo belga alla luce della sesta riforma dello Stato*, in questa Rivista, 1, 2013, pp. 181-227.

che da tempo minacciano la divisione del Paese. La riforma del Senato, la devoluzione di ulteriori competenze e, soprattutto, il rafforzato federalismo fiscale (per tutte le entità che compongono la federazione) sono andate nella direzione di allentare le tensioni politiche, soddisfare le aspirazioni dei nazionalisti e creare un nuovo equilibrio federale. Quanto stabile è presto per dirlo, anche perché, in seguito alle ultime elezioni politiche (maggio 2014), l'ingresso di Alleanza Neo-Fiamminga nella nuova coalizione di governo nazionale<sup>41</sup> potrebbe portare a nuovi scenari, sui quali grava il paradosso del federalismo: ricomposizione delle tensioni più dirompenti o rafforzata rivendicazione indipendentista? La seconda è la strada del federalismo asimmetrico, per la quale occorre però cercare nuove forme rispetto al passato. Certamente per quanto riguarda l'asimmetria fiscale, non potendo più percorrere la facile, ma oggi impraticabile, strada dei privilegi. Si attende a questo riguardo il varo della Devo-Max scozzese che si auspica possa divenire un modello da seguire anche per altri casi, come la Catalogna o il Nord Italia. Ma non solo un federalismo fiscale responsabile, supportato da pratiche cooperative di *joint-decision-making*. Soprattutto laddove il federalismo presenta una forte connotazione etno-culturale e vede la presenza di minoranze nazionali, come nel caso della Spagna, occorrerebbe esplorare maggiormente la via dell'asimmetria costituzionale, finora trascurata, creando nuove basi per una compiuta costruzione, ed istituzionalizzazione, del federalismo plurinazionale.

---

(41) Il nuovo esecutivo di centro destra, composto, oltre che dalla N-VA, dai democristiani fiamminghi, dai liberali fiamminghi e dai liberali francofoni, è entrato in carica nell'ottobre 2014. Cfr. "Il Sole 24 ore", 11 ottobre 2014.