

Pierluigi Mandorino

Lo Stato regionale come preliminare del federalismo. Il caso belga

Abstract: *The article scrutinizes the process that could lead the regional State to a form of federal State. This fact occurred in Belgium history, a country that, through a long and at times troubled institutional process, changed into a really federal State, with Walloons and Flemishes today in charge of large autonomies. Will the Italian regionalism lead to a federal State in Italy? It would be a long and difficult process, because of the peculiarities of the Italian case and the lack of strong regional parties, except some cases, able to start and conclude this project.*

Keywords: Regional State; Federal State; Belgium; The Italian case.

1. Lo Stato regionale come preliminare del federalismo

Il processo di federalizzazione degli Stati è un fenomeno ampiamente analizzato dal diritto pubblico comparato, in virtù del fatto che continua ad interessare ancora oggi molti paesi. Storicamente, gli Stati federali sono nati dall'unione di Stati precedentemente membri di una confederazione,¹ come nel caso degli Stati Uniti (1787) o della Svizzera (1848), oppure al momento della proclamazione della nascita di un nuovo Stato, come nel caso del Canada (1867) e dell'Australia (1900), o ancora come scomposizione di Stati precedentemente unitari, come nel caso dell'Argentina (1853), del Brasile (1891) o della Germania (1949),² tanto che in dottrina c'è chi parla di "federalismo disaggregativo".³

È quest'ultima tendenza che risulta molto interessante, visto che l'adozione della formula federale come cessione di poteri verso gli enti

¹ Cfr. G. BOGNETTI, *Federalismo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. VI, Torino, Utet, 1991, p. 273.

² Cfr. M. VOLPI, *La classificazione delle forme di Stato*, in *Diritto Pubblico Comparato*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 233.

³ Cfr. A. MASTROMARINO, *Il federalismo disaggregativo*, Milano, Giuffrè, 2010.

locali sembra interessare in particolar modo alcuni paesi europei. Stiamo parlando del fenomeno del decentramento politico e legislativo,⁴ che ha interessato, dapprima, l'esperienza del Belgio, che – da Stato unitario, tramite le riforme costituzionali degli anni '70 – è diventato regionale, e che poi, con le ulteriori riforme degli anni '80, ha raggiunto la formula federale; della Spagna,⁵ e dell'Italia, che – pur essendo uno Stato regionale – ha operato anch'essa un decentramento politico, tale da indurre parte della dottrina a sostenere che, in presenza di eventuali trasformazioni del sistema politico, anche in Italia si possano realizzare nuove prospettive verso il federalismo.⁶

Un importante giurista come Kelsen evidenzia il carattere dinamico del principio federale.⁷ Dal momento che anche il giurista austriaco riconduce il tema del federalismo a quello del decentramento, nello Stato federale il decentramento sarebbe massimo, in quanto «l'ordinamento giuridico, valido solo per una comunità parziale, è creato da organi eletti semplicemente dai membri di questa comunità parziale». Tale dinamismo è giustificabile, considerando che il federalismo in senso politico-filosofico, che sta alla base della realizzazione istituzionale dello Stato federale, è un concetto in continua evoluzione e per questo è oggetto di continui studi. A tal proposito, il termine “federalismo” designa quella corrente di pensiero secondo la quale, da un'unità di ordine superiore, o da un governo mondiale, tramite il federalismo, si possono garantire l'eguaglianza e la pacifica convivenza dei popoli, riconoscendo le differenze e le particolarità di ciascuno. In questo filone, si inserisce il pensiero liberale di Kant,⁹

⁴ Con riferimento alla definizione contenuta nell'enciclopedia giuridica Treccani, in <http://www.treccani.it/enciclopedia/decentramento/>, il fenomeno del decentramento è definibile come «la dislocazione di poteri e/o funzioni tra i diversi soggetti e organi dell'organizzazione amministrativa, al fine di raccordare le esigenze della collettività agli enti a essa più vicini. Si contrappone al fenomeno dell'accentramento e può assumere connotazioni diverse a seconda del soggetto cui sono trasferite le funzioni [...]».

⁵ Cfr. MASTROMARINO, *Il federalismo disaggregativo*, cit., p. 207 e ss.

⁶ Cfr. A. D'ATENA, *L'Italia verso il Federalismo. Taccuini di viaggio*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 96.

⁷ Cfr. H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Perugia, Etas, 2000 [I ediz. inglese: Cambridge 1945], p. 310.

⁸ *Ibid.*, p. 315.

⁹ Cfr. I. KANT, *Per la pace perpetua*, Milano, Feltrinelli, 1991, pp. 37-41 [I ed. tedesca: Königsberg 1795].

quello socialista di Proudhon¹⁰ e quello democratico di Friedrich.¹¹ Nello specifico, Proudhon si sofferma su come il federalismo riesca a coniugare i concetti di autorità e libertà, a differenza di come, invece, nel corso della storia, il prevalere di uno sull'altro abbia generato forme diverse di Stato, tra cui quello autoritario (autorità) e quello liberale (libertà). La formula federale, secondo l'autore, è quella che meglio riuscirebbe a garantire l'equilibrio dell'autorità per mezzo della libertà, e viceversa.¹² Molto interessante e moderno risulta anche il pensiero di Friedrich, nel momento in cui pone la sua attenzione sul fatto che quello di federalismo risulta un concetto dinamico, in continua evoluzione, tanto da far parlare di *federalizing process*.¹³

È all'interno di questa corrente di pensiero che si colloca l'idea secondo cui, dato il dinamismo del processo che porta allo Stato federale, risulta molto difficile, per il diritto pubblico comparato, catalogare in categorie statiche alcuni fenomeni istituzionali, e per questo vengono usati termini sempre più spesso generali, come Stato composto, multilivello, autonomico, devoluto, che sono invece utili a descrivere un processo *in progress* di disarticolazione del potere e del territorio.¹⁴ Per questo motivo, non soltanto il federalismo, nella sua attuazione, assume caratteristiche diverse a seconda del contesto storico, politico, sociale ed economico, dando vita al federalismo cooperativo come in Germania, concorrenziale come negli Stati Uniti, ed esecutivo come in Svizzera,¹⁵ ma anche fenomeni come il regionalismo e lo Stato regionale possono essere considerati, da una parte della dottrina, come dei pre-federalismi e, quindi, come realizzazione del *federalizing process*.

Innanzitutto, possiamo definire il regionalismo come la «teoria che propugna la suddivisione di uno Stato precedentemente centralizzato in entità autonome caratterizzate da specificità di varia natura (economiche, geografiche, culturali ed etniche) che precede la formazione di Stati

¹⁰ Cfr. P.-J. PROUDHON, *Del principio federativo*, Roma, MondOperaio-Edizioni Avanti!, 1979 [I ed. francese: Parigi 1863].

¹¹ Cfr. C.J. FRIEDRICH, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, London, Pall Mall Press, 1968, p. 177.

¹² Cfr. PROUDHON, *Del principio federativo*, cit., pp. 69-70.

¹³ Cfr. FRIEDRICH, *Trends of Federalism*, cit., p. 82.

¹⁴ Cfr. MASTROMARINO, *Il federalismo disaggregativo*, cit., p. 87.

¹⁵ Cfr. S. FABBRINI, *Politica comparata*, Roma-Bari, Laterza, 2008, pp. 177-180.

regionali». ¹⁶ Tra le varie teorie sostenute in dottrina circa la natura dello Stato regionale, quella maggiormente accettata considera lo Stato regionale al pari di quello federale, potendo essere inquadrato come uno Stato decentrato, distinto dallo Stato unitario. L'elemento che ci permette di classificare lo Stato regionale all'interno della categoria di quelli decentrati, è che le regioni, come gli Stati membri degli ordinamenti federali, sono enti non sovrani, o con sovranità limitata, ma autonomi. ¹⁷ A questo punto, le differenze tra Stato regionale e Stato federale riguarderebbero la quantità di autonomia, ossia il numero delle materie di competenza degli enti locali, ma non la caratterizzazione giuridica dell'autonomia, che resta immutata in entrambe le forme di Stato. Di conseguenza, dal momento che le differenze sarebbero di tipo quantitativo ma non qualitativo, ¹⁸ – dato che, nello Stato federale, gli enti costitutivi sono autonomi con sovranità limitata, mentre nello Stato regionale sono autonomi e non sovrani – risulta molto difficile poter considerare lo Stato regionale come una categoria statica, ma, al contrario, come osserva la dottrina in materia, «lo Stato regionale può essere il punto di passaggio verso compagini politiche federali, uno dei tanti pre-federalismi», ¹⁹ ovvero la regionalizzazione può essere inclusa fra i processi federativi, scritti e non scritti. Oltre che di pre-federalismi, possiamo anche parlare di Stati regionali come “semi-federalismi”, che si realizzano attraverso una serie di atti preliminari, volti alla creazione del futuro assetto federale e al consolidamento del sistema regionale. Tali atti, che si sostanziano in riforme costituzionali, possono essere definiti come dei veri e propri “preliminari del federalismo”. ²⁰ Infatti, «il regionalismo, più o meno unitario, rappresenta così un punto di partenza delle riforme, ovvero un passaggio quasi obbligato verso il federalismo [...], è una tappa intermedia verso un decentramento politico più maturo [...]». ²¹

Alla luce di queste considerazioni, come già detto in precedenza, il

¹⁶ G. MORBIDELLI – L. PEGORARO – A. REPOSO – M. VOLPI, *Diritto Pubblico Comparato*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 244.

¹⁷ Cfr. *ibid.*, p. 250. Cfr. anche G. ROLLA, *Il principio unitario nei sistemi costituzionali a più livelli*, in «Le Regioni», 5, settembre-ottobre 2003, pp. 703-726.

¹⁸ Cfr. G. LUCATELLO, *Stato federale*, in *Nuovissimo Digesto italiano*, vol. XVIII, Torino, Utet, 1977, p. 333 e ss.; BOGNETTI, *Federalismo*, cit.; G. DE VERGOTTINI, *Diritto Costituzionale comparato*, vol. I, Padova, Cedam, 2007, p. 405.

¹⁹ G. DI GENIO, *Stato regionale versus Stato federale*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 96.

²⁰ Cfr. *ibid.*, p. 111.

²¹ *Ibid.*, p. 120.

regionalismo sembra poter rappresentare una via europea, in funzione della quale alcuni Stati potrebbero approdare alla formula federale attraverso la disarticolazione del loro assetto unitario,²² che passa attraverso la tappa regionale. Il paese che meglio di tutti esprime, nelle sue evoluzioni istituzionali, la tendenza delineata sino ad ora, è il Belgio, che potrebbe costituire un vero e proprio *case study*.

2. Il precedente belga

Lo Stato belga nasce ufficialmente il 7 febbraio 1831, con il varo della costituzione che prevedeva una monarchia parlamentare a livello di forma di governo, in cui il ruolo del parlamento fu inizialmente quello di controllare e limitare il potere del re,²³ e uno Stato unitario a livello istituzionale, che non contemplava alcun riconoscimento politico o amministrativo ai vari gruppi linguistico-culturali presenti, allora come oggi, all'interno del paese. Bisogna considerare che, all'indomani del varo della costituzione del 1831, le *élites* che assunsero un ruolo dominante in Belgio appartenevano o si riconoscevano nella cultura e nella lingua francese. Tuttavia, la presenza fiamminga all'interno del paese non permise alle *élites* francesi di assimilare la propria cultura e lingua, e da questa mancata omologazione nacque il "movimento fiammingo" con l'obiettivo di promuovere il riconoscimento della lingua fiamminga come lingua di Stato al pari di quella francese.²⁴ Ciò avvenne sul finire dell'800, periodo in cui – grazie alla "legislazione linguistica" – venne stabilito che il *neerlandese*, al pari del francese, divenisse lingua nazionale.²⁵

Ma le modifiche della costituzione belga, che hanno portato a un mutamento del quadro istituzionale del paese, vanno ravvisate negli anni del secondo dopoguerra, quando si acuirono i contrasti etnico-linguistici fra i gruppi vallone di lingua francese, e fiammingo di lingua olandese, non solo per ragioni culturali, ma anche e soprattutto economiche.²⁶ A ciò si aggiunga che l'agglomerato della capitale Bruxelles, col passare del tempo,

²² Cfr. MASTROMARINO, *Il federalismo disaggregativo*, cit.

²³ Cfr. G. CERRINA FERONI – T.E. FROSINI – A. TORRE, a cura di, *Codice delle Costituzioni*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 2.

²⁴ Cfr. F. DELPÉRÉE, *L'ordinamento federale belga*, Torino, Giappichelli, 1996, pp. 43-44.

²⁵ Cfr. *ibid.*

²⁶ Cfr. FERONI – FROSINI – TORRE, *Codice delle Costituzioni*, cit., p. 3.

aveva assunto una connotazione sempre più bilingue, mentre alcuni comuni germanofoni al confine con la Germania reclamavano una sempre maggiore autonomia.²⁷ Fu, dunque, a partire da quegli anni che vennero introdotte delle vere e proprie riforme istituzionali²⁸ per il Belgio, che avrebbero prodotto una federalizzazione del paese, completata solo con la riforma del 1993.

In un quadro sociale frammentato e caratterizzato dai conflitti tra le comunità culturali francese e fiamminga, la sola legislazione linguistica non bastò a placare gli animi.²⁹ Così, nel 1970, fu varata una vera e propria riforma dello Stato belga, che introduceva a livello istituzionale tre comunità culturali, alle quali veniva devoluta la competenza legislativa in campo culturale, e tre regioni,³⁰ Vallona, Fiandre e di Bruxelles, titolari di potestà inerenti il governo del territorio. L'introduzione istituzionale delle regioni segnò, di fatto, il passaggio verso uno *Stato regionale*, dal momento che uno Stato si definisce regionale quando è la costituzione a prevedere l'esistenza di questo ente inteso in senso politico.³¹

Tuttavia, all'indomani di questa prima fase di riforma istituzionale, ci fu chi fece emergere una certa delusione a causa della mancata incisività delle strutture comunitarie, e per la totale inconsistenza di quelle regionali.³² Fu così che, nel 1980, iniziò la seconda fase della riforma dello Stato, che si sostanziò in nove emendamenti costituzionali, tra i quali quelli più rilevanti, che segnarono un netto passaggio alla formula regionale, furono l'art. 26 *bis* e l'art. 59 *bis*, che attribuivano ai decreti regionali (26 *bis*) e comunitari (59 *bis*) forza di legge per le materie di rispettiva competenza, in tal senso equiparate alle leggi statali.

Come in altri Stati regionali, tipo la Spagna o l'Italia, anche in Belgio

²⁷ Cfr. *ibid.*

²⁸ Infatti, precedentemente, vennero adottate solo riforme socio-culturali. Nel 1873 fu varata la cosiddetta "legislazione linguistica", che introdusse l'adozione del *neerlandese* nei tribunali della parte fiamminga del paese. Nel 1890 venne reso obbligatorio l'uso del fiammingo per i funzionari pubblici operanti nelle Fiandre. E, infine, nel 1898, fu prevista la stesura delle leggi e dei regolamenti sia in francese, che in fiammingo. Ciò portò, nel 1963, a stabilire un "confine" tra le due comunità linguistiche in conflitto: la comunità francese e la comunità fiamminga.

²⁹ Cfr. DELPÉRÉE, *L'ordinamento federale belga*, cit., p. 48.

³⁰ Cfr. *ibid.*, p. 52. Cfr. Anche P. MAYSTADT, *Les communautés culturelles et les régions*, in «Annales de droit», 2-3, 1972, pp. 119-132.

³¹ Cfr. MORBIDELLI – PEGORARO – REPOSO – VOLPI, *Diritto Pubblico Comparato*, cit., p. 246.

³² Cfr. B. DE WITTE, *Regioni e regionalismo in Belgio*, in «Le Regioni», 1984, p. 303.

venne istituita una corte, la *Cour d'arbitrage*, con il compito di dirimere i «conflitti fra le leggi, i decreti e le norme contemplate nell'art. 26 bis, nonché i conflitti fra i decreti e i conflitti fra le norme contemplate nell'art. 26 bis (ora art.134)». ³³ La dimostrazione del carattere transitorio della formula “regionale” fu testimoniata anche dal fatto che la *Cour d'arbitrage* all'origine si vide riconoscere solo un contenzioso limitato, definito come «una giurisdizione costituzionale a competenza limitata». ³⁴

Ma, al fine di comprendere meglio il passaggio verso la formula regionale, merita notevole attenzione la riforma introdotta attraverso la legge speciale dell'8 agosto 1980, in cui si arrivò a una più profonda riforma dell'istituto regionale (in particolare per le Fiandre e la Vallona), attraverso un ampio trasferimento di competenze dallo Stato centrale alle regioni. In virtù di tali modifiche, dovevano intendersi attribuite alle regioni ed alle comunità tutte le competenze nelle materie stabilite ed indicate, prevedendo che la potestà *decretale* di entrambe gli enti, ovvero la potestà normativa primaria assumesse forza di legge. ³⁵ Anche le modifiche degli articoli 110, 111 e 113 Cost. contribuirono a trasformare il Belgio in Stato regionale, dal momento che i vari soggetti periferici, comunità e regioni, venivano dotati di potestà impositiva. Tuttavia, il regionalismo non bastò a garantire alle entità costitutive lo Stato belga un sufficiente grado di autonomia.

Fu così che, nel 1993, con l'approvazione di ben trentacinque emendamenti costituzionali, la svolta federalista venne compiuta. ³⁶ Gli emendamenti più importanti che hanno segnato di fatto il passaggio dallo

³³ DELPÉRÉE, *L'ordinamento federale belga*, cit., p. 76.

³⁴ *Ibid.*, p. 80.

³⁵ Cfr. *ibid.*, p. 57.

³⁶ Per un'analisi più approfondita delle riforme degli anni '70 e '80, cfr., fra gli altri, A. LETON – A. MIROIR, *Le conflits communautaires en Belgique*, Paris, P.U.F., 1999; X. MABILLE, *Histoire politique de la Belgique. Facteurs et acteurs de changement*, Bruxelles, Crisp, 1997, p. 251 e ss.; L. HOOGHE, *Conflitto etnico-nazionale e riforma federale. Il caso del Belgio e le riforme del 1988*, in «Rivista trimestrale di scienza dell'Amministrazione», 4, 1991, pp. 65-103; F. DELPÉRÉE, *Le nouvel Etat belge*, Bruxelles, Labor, 1986; J.A. DUNN, *The Revision of the Constitution in Belgium: A Study in the Institutionalization of Ethnic Conflict*, in «The Western Political Quarterly», XXVII, 1, 1974, pp. 143-163; P. DE STEXHE, *La révision de la Constitution 1968-1971*, Bruxelles, Lancier, 1972; Ch. HUBERLANT, *Quelques aspects juridiques des reformes institutionnelles*, in *Liber amicorum F. Dumon*, Tomo II, Anvers, Kluwer, 1983, p. 873 e ss.

Stato regionale a quello federale³⁷ sono:

- 1) nell'articolo 1 della costituzione del Belgio veniva ufficialmente sancita la forma federale;
- 2) venivano stabiliti con esattezza i poteri delle due camere federali, prevedendo una maggiore importanza per quella dei rappresentanti, che diventava l'unica assemblea in grado di conferire la fiducia al governo e, di conseguenza, l'unica a poterla revocare;
- 3) veniva ridimensionato il ruolo del senato, che diventava federale e che subiva una riduzione sia di eletti (da 184 a 71), che di poteri. In particolare, dei 71 senatori è prevista l'elezione diretta di 40 di essi, mentre dei restanti, 21 sono designati dai consigli di comunità al proprio interno (10 dalla comunità fiamminga, 10 dalla comunità francese e 1 dalla comunità germanofona), e 10 sono cooptati dagli altri senatori;
- 4) veniva introdotto il sistema della "sfiducia costruttiva";
- 5) veniva prevista l'elezione diretta dei membri del consiglio regionale fiammingo e del consiglio regionale vallone;
- 6) veniva ampliata l'autonomia impositiva e finanziaria delle comunità, ma soprattutto quella delle regioni.

Come si è potuto notare, la federalizzazione del Belgio, che ha raggiunto il suo punto d'arrivo con la riforma del 1993, ha dovuto attraversare un periodo di "transizione regionale" durato circa vent'anni. Da Stato unitario, il Belgio, al fine di conciliare le diversità linguistico-culturali ed economico-sociali interne con una struttura unitaria, è passato attraverso una fase intermedia di "pre-federalizzazione", che è coincisa con il periodo regionale inaugurato dalla riforma del 1970. In Belgio, meglio che in altri Stati, la formula regionale, piuttosto che costituire una formula istituzionale stabile e duratura, ha dimostrato di essere un momento di passaggio o, meglio, una fase del *federalizing process* che ha avuto come punto d'arrivo lo Stato federale.

3. *L'Italia: un caso in fieri?*

Un percorso analogo, sebbene con sostanziali differenze, potrebbe verificarsi anche in altri paesi europei, tra cui l'Italia, che – a differenza del Belgio – non ha sofferto e non soffre le differenze di natura etnica e linguistica, e che ha conosciuto un cammino molto più lento verso il

³⁷ Cfr. DELPÉRÉE, *L'ordinamento federale belga*, cit., pp. 68-69.

decentramento, determinato quasi esclusivamente da motivazioni sociali ed economiche.

Questo cammino, che ha avuto inizio con la legge n. 281 del 1972 e che ha messo in funzione le regioni a statuto ordinario, e la legge delega n. 382/1975, che stabiliva il trasferimento delle funzioni legislative previste dagli artt. 117 e 118 Cost., ha registrato una tappa fondamentale il 18 ottobre 2001, quando, grazie alla legge costituzionale n. 3, è stato riformato il Titolo V della costituzione,³⁸ ovvero quello riguardante la parte dedicata agli enti locali.

Inizialmente, lo Stato regionale italiano era un sistema a competenza generale dello Stato, nel senso che alle regioni spettavano solo le competenze specificatamente enunciate, mentre tutte quelle residuali spettavano allo Stato centrale.³⁹ Ecco perché la potestà legislativa delle regioni era altamente limitata sia a livello finanziario, dove era prevista per le regioni la possibilità di stabilire tributi propri in armonia con la legislazione tributaria dello Stato, sia a livello legislativo. Era previsto, infatti, il rispetto e la compatibilità delle leggi regionali con la costituzione, con i principi generali dell'ordinamento, con gli obblighi internazionali, con la libertà di movimento di persone, cose e capitali, con gli interessi nazionali e di altre regioni.⁴⁰ Tuttavia, nel 2001, con il varo della legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre, venne revisionata la parte della costituzione riguardante il sistema delle autonomie locali e dei rapporti con lo Stato e, nello specifico, gli articoli 114-133. Proprio l'articolo 114 Cost. è importante perché, ponendo sullo stesso piano regioni e Stato, stabilisce la loro parità giuridica e fa capire come lo scopo della riforma fosse quello di realizzare una forma di Stato decentrato. Alcune delle modifiche apportate al Titolo V addirittura sembrano voler introdurre dei principi tipici degli ordinamenti federali. Questo è desumibile in particolare dalla lettura del nuovo art. 117 Cost., che, nell'enunciare le materie di competenza esclusiva, pone implicitamente la competenza regionale come più rilevante rispetto a quella statale.⁴¹ Da ciò emerge, come affermato dal quarto

³⁸ Cfr. A. DE ROBERTO, *La riforma del titolo V, parte II della Costituzione*, in www.giustizia-amministrativa.it.

³⁹ Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, Cedam, 1999, p. 409.

⁴⁰ Cfr. D'ATENA, *L'Italia verso il Federalismo*, cit., p. 410.

⁴¹ Cfr. E. ESPA – M. FELICI, *La riforma del Titolo V della Costituzione: la ripartizione delle competenze*, tratto da *Rapporto Annuale 2003 sull'attuazione del federalismo*, p. 30, in http://www.isae.it/ra_fed_cap3_2003.pdf.

comma, che la potestà legislativa residuale, ovvero quella prevista per le materie non espressamente attribuite allo Stato, spetta alle regioni,⁴² esattamente come avviene negli ordinamenti federali.

Altrettanto rilevante è il testo del nuovo articolo 119 Cost., che, grazie al decreto legislativo 6 settembre 2011 n. 149, denominato “*Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42*”, ha portato a termine quel lungo processo normativo di attuazione del federalismo fiscale. Il testo riformato dell’art. 119, al primo comma, precisa come l’autonomia finanziaria delle regioni riguardi sia le entrate sia le spese, mentre nel precedente testo questo non veniva specificato, ma si riportava solamente che tale autonomia finanziaria dovesse esercitarsi «nelle forme e limiti stabiliti dalle leggi nazionali».⁴³ Nel secondo comma dell’articolo 119 Cost., invece, viene posta l’enfasi sul possesso, da parte degli enti locali, di risorse autonome, che non sono più dunque “attribuite” da un livello superiore di governo, come indicato precedentemente.⁴⁴ Tuttavia, tale autonomia è vincolata al fatto che questi poteri possano essere esercitati «secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», ovvero rientrano in quelle materie soggette a legislazione concorrente.⁴⁵ Analizzando, poi, il quarto comma dell’art. 119 Cost., emerge come tutte queste forme di entrate proprie regionali, tributi, partecipazioni e trasferimenti perequativi siano destinate a “finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite”, in modo che l’autonomia tributaria possa generare responsabilità di spesa.

Pertanto, dobbiamo considerare che, se in uno Stato federale il concetto di autonomia si manifesta nella potestà legislativa ed esecutiva esclusiva in alcune materie e concorrente in altre, a sua volta diventa necessaria l’autonomia finanziaria, che traduca queste potestà in politiche concrete. Ecco perché, secondo alcuni autori, come Mario Bertolissi, il federalismo «o è anche fiscale o non è federalismo».⁴⁶ Quindi, possiamo dire che il

⁴² Cfr. *ibid.*

⁴³ P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell’articolo 119: un economista di fronte alla nuova costituzione*, p. 6, in http://www.giuri.unipd.it/Conferences/FOV2-0001DF83/FOV2-0001F7F8/FOV2-0001EB1A/FOV2-0001EB1B/115_giarda.pdf.

⁴⁴ Cfr. ESPA – FELICI, *La riforma del Titolo V della Costituzione*, cit.

⁴⁵ Cfr. *ibid.*, p. 31.

⁴⁶ M. BERTOLISSI, *Federalismo fiscale: una nozione giuridica*, in http://www.jovene.it/public/allegati/13_PrimapaginaBertolissi.pdf.

federalismo istituzionale implica quello fiscale, e viceversa: non avrebbe senso una devoluzione di poteri verso gli enti locali senza la concessione di autonomia finanziaria per operare concretamente, e non avrebbe senso, d'altro canto, concedere autonomia finanziaria, se questa non è finalizzata a rendere autonomi gli enti locali nelle rispettive funzioni. Pare evidente che il legislatore abbia previsto l'autonomia finanziaria e tributaria delle regioni, convinto che l'impiego di queste risorse sarebbe stato necessario per la copertura di servizi, che lo stesso legislatore ha ritenuto di devolvere alle regioni. Inoltre, dal momento il sistema fiscale adottato da un ordinamento giuridico può essere assunto come indicatore della sua inclinazione verso un particolare modello federale,⁴⁷ crediamo che una delle prossime tappe evolutive dell'ordinamento istituzionale italiano possa essere rivolta proprio al federalismo.

Il precedente belga ha dimostrato come i processi di riforma istituzionale, che riguardano la devoluzione di poteri verso gli enti locali, non sono processi che si sostanziano soltanto in un atto di riforma, bensì in un cammino più lungo e complesso. Seppur con tempistiche diverse, anche l'Italia ha fatto emergere le stesse esigenze di autonomismo degli enti locali, e anche qui, a partire dal 1948, è in atto un processo di riforma istituzionale, scandito da più tappe: la legge n. 281 del 1972, che decreta l'entrata in funzione delle regioni a statuto ordinario; la riforma del Titolo V della costituzione del 2001, che conferisce autonomia legislativa alle regioni; il decreto legislativo 6 settembre 2011 n. 149, che prevede l'attuazione del federalismo fiscale.

Analizzando il caso italiano, alcuni autori ritengono che tanto in Italia, quanto in tutti i paesi interessati dal *federalizing process*, il sistema dei partiti, e in particolare i partiti regionali, potranno avere una forte influenza nel determinare la disaggregazione dello Stato, e nel tendere a una prospettiva federale. Antonio D'Atena, infatti, afferma che, se fino ad oggi abbiamo avuto solo un "regionalismo di facciata", la causa è stata la presenza di partiti politici nazionali altamente centralizzati. Ecco perché, nell'analisi istituzionale italiana, bisogna considerare necessariamente quelle profonde trasformazioni che il nostro sistema politico sta vivendo, e che potrebbero dischiudere nuove prospettive alle autonomie regionali.⁴⁸

⁴⁷ Cfr. M. PIERRI, *Sistema fiscale e "inclinazioni" del federalismo*, in «Eunomia», 1, 2012, p. 51 (rivista on-line).

⁴⁸ Cfr. D'ATENA, *L'Italia verso il "Federalismo"*, cit., p. 96.

Purtuttavia, sulla base dei processi di riforma in atto in Italia, si può ritenere che questo possa rappresentare un caso *in progress*, anche perché, nonostante le sostanziali differenze, molte sono le analogie rispetto al caso belga. Il riferimento, ad esempio, è al ruolo centrale che hanno avuto i partiti politici di stampo locale nel promuovere le riforme federaliste e che oggi sono presenti anche in Italia. In particolare, alcuni di questi partiti si presentano come partiti “etnoregionalisti”, perché si fanno portatori di istanze di natura etnica e culturale.

Il Belgio è l'unico paese in Europa ad avere partiti regionalisti in ogni regione: il Fronte democratico dei francofoni (Fdf), Interesse fiammingo (Vb), Partito Vallone (Rw), Unione Popolare (Vu).⁴⁹ Analogamente, in altri paesi che presentano la predisposizione federale come l'Italia, vi è la presenza di partiti etnoregionalisti e locali. Il riferimento è, ad esempio, all'Unione valdostana (Uv), al Partito Popolare Sudtirolese (Svp), al Partito Sardo d'azione (Psda), alla Lega Nord (Lg)⁵⁰ e a molti movimenti di stampo meridionalista, che, sebbene a livello elettorale abbiano, per il momento, scarsa rilevanza, indicano come questa tendenza si stia sviluppando anche nel nostro paese. Ma il richiamo è anche alle differenze socio-economiche presenti tanto in Belgio quanto in Italia, che soffre il divario tra Nord e Sud, e all'istituzione delle regioni negli anni '70, seguita da una sempre maggiore devoluzione di poteri nei loro confronti, che può lasciare aperta la porta al federalismo.

⁴⁹ Cfr. F. TRONCONI, *I partiti emoregionalisti*, Bologna, Il Mulino, 2009, pp. 30-31.

⁵⁰ Cfr. *ibid.*, pp. 30-35.