

AperTO - Archivio Istituzionale Open Access dell'Università di Torino

A margine della proposta per la revisione dello statuto catalano in tema di nazione e nazionalità spagnole.

This is the author's manuscript

Original Citation:

Availability:

This version is available <http://hdl.handle.net/2318/56059> since

Terms of use:

Open Access

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

(Article begins on next page)

A margine della proposta per la revisione dello statuto catalano in tema di nazione e nazionalità spagnole

di Anna Mastromarino

1. – La scena politica degli ultimi mesi in Spagna è stata occupata dall'acceso dibattito che accompagna la stagione di riforme degli statuti delle Comunità autonome. In alcuni casi, si pensi alla Comunità valenciana, il processo di revisione non ha suscitato particolare interesse a livello nazionale. In altri, la modifica dello statuto ha rappresentato un'occasione per tornare a discutere della condizione delle Comunità storiche all'interno dello Stato autonomo spagnolo. In questo senso particolare attenzione va dedicata al testo del progetto di riforma dello statuto elaborato dal Parlamento della Catalonia.

Il sistema territoriale adottato dalla Spagna con la Costituzione del 1978 rappresenta un *unicum* fra i tipi di Stato del diritto comparato.

Il regionalismo spagnolo è caratterizzato dalla presenza di diciassette Comunità autonome, organizzate secondo un modello di decentramento dello Stato che, pur preservando la sua unità, costruisce la propria essenza attraverso il riconoscimento, a livello locale, di un'ampia autonomia politica ed amministrativa.

Nel 1978, la presenza di gruppi con un'identità saldamente ancorata al territorio ed alla loro tradizione, sopravvissuta alla dittatura ed alla esaltazione del mito castellano, nonché l'insofferenza, espressa da ampie fasce del corpo sociale, verso l'omologazione nazionale, convinsero definitivamente i costituenti del fatto che la via dello statalismo accentrato non sarebbe stata ulteriormente percorribile e che, per porre un freno alle forze centripete che la stavano disgregando, la Spagna avrebbe dovuto reinventarsi nella forma e nel linguaggio.

La nuova Costituzione avrebbe dovuto abbandonare i tratti del governo accentrato, assunto nella sua forma più estrema con la dittatura del generale Franco, seppur tradizionalmente adottato nella storia costituzionale spagnola, se si esclude la breve parentesi costituita dalla Seconda Repubblica del 1931.

Al momento di definire la forma di Stato della Spagna post franchista il panorama politico, concorde rispetto alla maggior parte delle scelte di fondo su cui si giocava la costruzione del nuovo Stato, appariva confuso circa la direzione da percorrere. Lo ricorda anche V.A. Sanjurjo Rivo (*Diritto costituzionale e storia del diritto: il Senato nel processo costituente spagnolo ed in quello italiano*, in *Pol. dir.*, 2004, 330), quando afferma che dopo la fine della dittatura di Franco tutti i partiti «o per lo meno quelli più importanti, per convinzione o per mera rassegnazione, concordavano sulla necessità di avviare un processo di decentramento, ponendo fine ad un centrismo già allora vecchio ed esaurito. Ciononostante non vi era unanimità sul modo di realizzarlo; tutti erano d'accordo sul *che cosa* ma non sul *come*». Ed ancora: «si registrava solo un accordo in negativo, consistente nel fatto che in alcun modo la futura organizzazione territoriale del nuovo Stato sarebbe stata di tipo centralista» (337).

Se un po' ovunque la via del decentramento era sentita ormai come imprescindibile, anche a garanzia di una maggiore democraticità del sistema, d'altra parte sui contenuti della autonomia che sarebbe stata riconosciuta non c'era piena condivisione dal momento che il desiderio di *autogestione periferica* non aveva determinato l'insorgere diffuso di istanze di autogoverno locale in ambito politico e finanziario, caldamente avanzate, invece, dalle sole Comunità storiche. Il dibattito, infatti, era dominato dalla presenza dei partiti regionalisti ed in particolare dai rappresentanti di quei territori, Galizia, Catalonia e Paesi Baschi, dove in passato, con atti plebiscitari, erano stati approvati progetti di statuto di autonomia.

Erano sostanzialmente due gli obiettivi cui i costituenti miravano attraverso la riforma del tipo di Stato spagnolo. Da una parte si sentiva la necessità di richiamarsi ai principi del decentramento territoriale al fine di garantire un'organizzazione istituzionale più efficace; dall'altra si guardava all'autonomia politica come risposta alle rivendicazioni nazionaliste.

Il processo costituente spagnolo e il successivo processo di riorganizzazione del territorio, infatti, sin da principio, furono mossi da aspirazioni diverse, per certi aspetti incompatibili fra loro: innanzitutto il tentativo di dare omogeneità al tipo di Stato, anche nella speranza di contenere le spinte secessioniste, forti in alcune

parti del territorio, ma anche la volontà di concedere alle comunità che in passato avevano conosciuto forme di autogoverno un'autonomia organizzativa e decisionale capace di valorizzare i loro *hechos diferenciales*, vale a dire quei caratteri strutturali, stabili e rilevanti, su cui sarebbe stato possibile fondare il loro statuto di specialità rispetto al resto del Paese (cfr. R. Blanco Valdés, *Dove sono le differenze? "Fatti differenziali", uguaglianza ed asimmetria (a proposito dell'esperienza spagnola)*, in D. Dominici, G. Falzea, G. Moschella (cur.), *Il regionalismo differenziato. Il caso italiano e spagnolo*, Milano, Giuffrè, 2004, 197 ss.; N. Pérez Sola, *La rilevanza dei fatti differenziali nello stato autonomico*, ivi, 487 ss.; J.F. López Aguilar, *Lo stato autonomico spagnolo. Stato composto asimmetrico e fatti differenziali nella Costituzione spagnola del 1978*, Padova, CEDAM, 1999).

Con «el diseño de la nueva organización territorial, la Constitución pretendía, de un lado satisfacer las aspiraciones históricas autonómicas de ciertos territorios, de otro utilizar la descentralización política como palanca de modernización» al punto da rendere il progetto autonomico costituzionale non solo «un derecho de las nacionalidades e regiones, sino también un nuevo proyecto de construcción del Estado sobre bases nuevas» (O. Alzaga Villaamil (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, I, Madrid, Editoriales de derecho Reunidas, 1996, 182).

Fu così che nacque l'art. 2 della Costituzione spagnola, dando vita ad un modello che, unico nel suo genere, avrebbe dovuto placare l'irrequietezza dei gruppi locali, preparando, al contempo, il terreno per l'instaurazione di una nuova legalità pubblica.

Nel tentativo di conciliare istanze tanto diverse fra loro si prevedeva, dunque, la definizione di un modello teorico di natura ibrida, i cui limiti pratici, però, si andarono evidenziando negli anni a venire (si veda J.J. Solozábal Echavarría, *El Estado autonomico en perspectiva*, in *Rev. estudios pol.*, 2004, 124, 9 ss.).

Le soluzioni di compromesso cui i costituenti erano giunti sembrano aver dato forza al modello autonomico spagnolo, garantendo, già all'indomani della caduta del regime dittatoriale, l'avvio di un processo di democratizzazione e di sviluppo sociale ed economico sorprendentemente rapido e al riparo da quegli scontri politici che hanno caratterizzato la transizione allo Stato di diritto in altre realtà dell'Europa (E. Garcia, in E. Palici Di Suni, F. Cassella, M. Comba (cur.), *Le Costituzioni dei Paesi dell'Unione Europea*, Padova, CEDAM, 2001, 771). D'altra parte, in quasi trent'anni di pratica costituzionale, l'ordine democratico ristabilito non pare aver saputo porre fine alle tensioni nazionaliste (sino alla piaga del terrorismo indipendentista basco) che da decenni interessano la Spagna.

Le polemiche che stanno accompagnando la recente stagione di riforma statutaria sembrerebbero darne prova.

2. – Il processo di riorganizzazione territoriale della Spagna post franchista è permeato dal cosiddetto principio dispositivo. «Como es sabido la Constitución no creó un Estado estructurado en Comunidades autónomas, sino que permitía que el estado se regionalizase ... es decir no se estableció un mapa regional a nivel constitucional, sino que se dejaba la delimitación de los territorios autónomos al contenido de la manifestación de voluntad a las distintas nacionalidades y regiones» (F.J. Garcia Roca, *El principio de voluntariedad autonómica: teoría y realidad*, in *Rev. derecho pol.*, 1984, V, 21, 115).

La Costituzione del 1978, quindi, non disegnò la nuova carta politica del territorio spagnolo. Si limitò a prevedere quelle regole che avrebbero permesso la definizione del nuovo assetto territoriale, frutto dell'incontro di due volontà: quella locale e quella dello Stato.

Secondo il dettato costituzionale spagnolo, il principio dispositivo informa di sé il tipo di Stato e trova la sua rappresentazione più concreta nello statuto della Comunità. Dalla volontà degli enti locali dipende l'avvio del processo di regionalizzazione dello Stato, la definizione dei confini della Comunità e, dunque, della mappa regionale dell'intero territorio nazionale, nonché i tempi ed i modi di accesso all'autonomia, il grado ed il tipo di competenze legislative assunte, e, a livello generale, la messa a punto della forma di governo locale.

Proprio nel processo di formazione ed adozione dello statuto, che contiene la mappa del DNA della Comunità e contribuisce a completare quella dello Stato centrale, confluiscono, del resto, i due fattori dai quali innegabilmente dipende nel complesso la struttura dell'organizzazione territoriale della Spagna: il governo nazionale e la realtà locale.

Il modello autonomico, infatti, costituisce una variante del modello dello Stato unitario, rappresentandone un modo d'essere e non un'alternativa in senso federale (cfr. J.J. Solozábal Echavarría, *El Estado autonómico como Estado Nacional. (Adaptabilidad y rendimiento integrador de la forma política española)*, in AA.VV., *Pueblos, Naciones y Estado en la Historia*, Salamanca, Ed. Universidad de Salamanca, 1994, 172): se il principio dispositivo lascia in mano all'iniziativa locale l'abbrivio dell'intero processo di regionalizzazione della Spagna, d'altra parte la Costituzione affida allo Stato un ruolo di chiusura e, dunque, di garanzia, prescrivendo che lo statuto della Comunità sia approvato dalle Cortes con legge organica.

Il processo di riforma degli statuti delle Comunità autonome, annunciato nel programma elettorale e successivamente avviato dal Governo Zapatero (cfr. M. Iacometti, *La lunga strada delle riforme costituzionali e la complessa "agenda territorial" del Governo di José Luis Rodríguez Zapatero*, in questa *Rivista*, 2005, 29 ss.), ha contribuito a riaccendere questioni mai sopite, in particolare rispetto all'attribuzione dei poteri di sovranità al popolo spagnolo ed alla sua qualificazione in termini di nazione. Se da una parte i Paesi Baschi con il *plan Ibarretxe* rivendicano per sé il diritto ad autodeterminarsi, associandosi liberamente alla Spagna ed esercitando la loro "sovranità" (cfr. in questa stessa *Rivista* G. Poggeschi, *Prove tecniche di "soberanismo" basco all'esame (rinviato) del Tribunal Constitucional spagnolo*, 2004, 1119 ss. e J. Perez Royo, *La "proposta Ibarretxe": un progetto costituente per il Paese basco*, 2004, 607 ss., ma anche E. Virgala Foruria, *Sulla proposta di uno statuto indipendentista per il País Vasco*, in *Quad. cost.*, 2004, 401 ss.), la Catalonia, con l'art. 1 della proposta di riforma del proprio statuto, ora all'esame delle Cortes spagnole, torna ad affermare il proprio carattere "nazionale", sferrando un duro colpo all'impianto proposto dal costituente con l'art. 2 della Costituzione del 1978.

3. – L'art. 2 della Costituzione del 1978 riconosce e garantisce il diritto all'autonomia «de las nacionalidades y regiones» che integrano la nazione spagnola.

Al di là degli enti chiamati materialmente a farsi promotori dell'iter di formazione delle Comunità autonome (art. 143 CE), soggetti attivi del diritto all'autonomia sono, dunque, le *regioni* e le *nazionalità*, intese come entità di rango politicamente inferiore alla *nazione* spagnola che concorrono a costituire.

Da qui l'uso del termine *nazione*, di quello più tradizionale di *regione* e di quello piuttosto originale di *nazionalità*.

La ripartizione introdotta dall'art. 2 CE costituisce una novità assoluta nella storia istituzionale spagnola ed in particolare l'uso del concetto di *nazionalità*, come cosa altra e distinta dal termine *regione*, fu assai discussa in sede costituente (cfr. J.M. García Escudero, M.A. García Martínez, *La Constitución día a día. Los grandes temas de la Constitución de 1978 en el debate parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1998, 75 ss.).

Non vi erano antecedenti giuridici all'uso del termine, dal momento che la stessa Costituzione del 1931, pur prevedendo uno Stato di tipo regionale, al terzo comma dell'art. 1 faceva esplicito riferimento ai soli municipi e regioni come titolari dell'autonomia riconosciuta, e la parola *nacionalidad* non trovava quasi applicazione neppure nel castellano comune. Il termine, in precedenza, era stato utilizzato solo da qualche studioso, ed in particolare da Julián Marías, che si era richiamato al noto saggio di Francisco Pi y Margall, intitolato per l'appunto *Las nacionalidades*, la cui prima edizione completa risale al 1877. D'altra parte la parola era stata usata solo in termini astratti, potendo essere ricondotta a sentimenti quali l'appartenenza, l'affetto, la territorialità, senza che ad essa fosse possibile ricorrere per definire unità sociali o politiche in concreto (Cfr. F. Pi y Margall, *Las nacionalidades*, (1877), Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986).

Eppure, nonostante i dubbi e le perplessità circa il ricorso ad un concetto così scarsamente definito, «pocas veces ha habido una manifestación más clara del valor emocional de la política, reflejado en las modalidades del lenguaje» (O. Alzaga Villaamil (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, cit., 190). L'art. 2 CE, infatti, in poche righe sembra prendere atto, fotografandola, di una realtà composita, senza rinunciare a porre le basi giuridiche affinché questa stessa realtà non degeneri in qualcosa di altro e di diverso, ma soprattutto non degeneri nella dissoluzione dello Stato. La stessa Corte costituzionale spagnola, del resto, ha riconosciuto all'art. 2 CE la natura di principio generale dell'organizzazione dello Stato, che informa di sé tutto l'ordinamento giuridico (STC n. 4/1981, 2-2-1981, in BJC-1, 7).

Alla nazione spagnola intesa nel suo complesso la Costituzione attribuisce la sovranità popolare e dunque il potere di autodeterminarsi politicamente, costituendosi in Stato indipendente. A prescindere dai caratteri locali, ai quali pure è data rilevanza costituzionale, il popolo spagnolo rappresenta, nella sua sostanza, un'indissolubile unità che accoglie indistintamente tutti i cittadini dello Stato.

Dalla contrapposizione della nazione spagnola con le nazionalità e le regioni che la compongono, per contro, non può che discendere la negazione di ogni sovranità ai singoli gruppi che insistono sul territorio spagnolo, nonché di ogni diritto alla loro autodeterminazione, intesa come vocazione all'indipendenza, a prescindere dalla autonomia politica loro concessa. Del resto, sin da principio, il *Tribunal Constitucional* aveva ricordato che «la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto autonomía no es soberanía ..., y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el art. 2 de la Constitución» (cfr. STC n. 4/1981, cit., *Fundamento Jurídico* n. 3).

Tanto le regioni quanto le nazionalità sono, a loro volta, costituite da comunità che esprimono la loro volontà di governarsi politicamente, essendo caratterizzate da radici storiche, economiche e culturali, il cui grado di intensità varia, determinando la distinzione fra l'una e l'altra categoria.

Richiamandosi alla definizione accolta in ambito internazionale, secondo cui la parola "nazionalità" rimanderebbe ad un gruppo umano unito da vincoli speciali di omogeneità culturale, l'espressione costituzionale *nacionalidades* sarebbe stata affiancata, infatti, al più classico istituto della regione per designare territori nei quali più forte è la coscienza di appartenenza ad una comunità locale, nonché il sentimento di identità che a questa lega i suoi membri.

Non va dimenticato, infatti, che la presenza di gruppi caratterizzati da una forte identità, che concorre a rinforzare nella comunità locale un senso di comunione; la persistenza di questi legami durante il regime dittatoriale del generale Franco ed il loro radicarsi negli anni immediatamente successivi alla sua morte; l'esistenza di regimi preautonomici adottati in alcune zone della Spagna già durante la Seconda Repubblica e comunque in epoca precedente all'entrata in vigore della Costituzione; tutti questi fattori avevano contribuito a rendere comune l'idea che sarebbe stato impossibile adottare un linguaggio omogeneo, capace di ridurre ad una sola dimensione la realtà sociale spagnola.

Il concetto di *región*, sino al 1978 il solo conosciuto dalla tradizione costituzionale spagnola, non poteva essere considerato di per sé come sufficientemente espressivo per soddisfare le rivendicazioni dei territori storici.

Infatti, l'esistenza all'interno del corpo sociale statale di una spinta alla differenziazione da parte di alcuni gruppi aveva determinato il costituirsi progressivo di personalità politiche per le quali non poteva essere sufficiente il trattamento garantito all'interno di uno Stato omogeneo, sebbene politicamente decentrato.

L'uso dei due termini, dunque, pur non introducendo alcuna distinzione gerarchica fra i territori della Spagna, avrebbe dovuto richiamare, immediatamente, due diversi modi di intendere l'autonomia concessa a livello locale, dal momento che mentre il «regionalismo rappresenta un criterio di organizzazione degli interessi su base territoriale» che tende sostanzialmente all'uniformità, il nazionalismo fonda la propria esistenza sulla presenza di un'identità propria e sul riconoscimento di un generale principio della differenza: «il regionalismo ed il decentramento politico – amministrativo obbediscono, fondamentalmente sebbene non in modo esclusivo, alla logica e al principio dell'efficacia organizzativa e della penetrazione democratica, i nazionalismi hanno come oggetto fondamentale quello di esigere o garantire, dipendendo dai casi, la logica o il principio della differenza» (G. Jáuregui, *Il concetto di nazionalità e regione e la loro proiezione nell'ambito delle competenze*, in D. Dominici, G. Falzea, G. Moschella (cur.), *Il regionalismo differenziato*, cit., 77 s.).

È per questo che, pur riconoscendo che il termine nazionalità sarebbe potuto apparire troppo vago ed ambiguo, i costituenti sembrarono concordi nel ritenere che dalla sua introduzione nel dettato costituzionale sarebbero comunque derivati più vantaggi che inconvenienti, segnando una distanza fra le popolazioni regionali e le comunità storiche della Spagna, senza con ciò disgregare l'unità dello Stato.

Nell'affermare che «Cataluña es una nación», l'art. 1 del testo presentato alle Corti spagnole per la riforma dello statuto catalano sembrerebbe mettere in luce il sostanziale fallimento della soluzione proposta dall'art. 2 CE che, nel passaggio dalla teoria all'atto pratico, evidenzia la sua scarsa efficacia giuridica.

È innegabile, infatti, che i termini regione e nazionalità «si muovono, soprattutto, su un piano sociologico e politico e pertanto non possono essere considerati come concetti di stretto carattere giuridico» (cfr. G. Jáuregui, *Il concetto di nazionalità*, cit., 81). Di qui la difficoltà di individuare chiaramente i caratteri per l'attribuzione di un territorio all'una o all'altra categoria e, conseguentemente, la difficoltà di far discendere dai due concetti dirette conseguenze sul piano del diritto.

Al momento di applicare la Costituzione del 1978 il legislatore statale non seppe o non volle sciogliere l'ambiguità di fondo sottesa all'uso dei concetti richiamati all'art. 2 CE. Ciò comportò, ben presto, non solo una sostanziale generalizzazione nell'uso del termine *nazionalità*, con la conseguente perdita di ogni suo valore semantico aggiunto, ma anche una progressiva corsa di tutte le Comunità alla ricerca dei propri aspetti differenziali, diretti ad accentuare una loro presunta distinta personalità giuridica, a prescindere dagli sforzi compiuti dalla dottrina e dalla giurisprudenza per ancorare quanto più possibile al diritto il concetto di fatto differenziale.

In questa progressiva omogeneizzazione e conseguente depressione delle Comunità storiche risiede uno dei limiti più evidenti nel compiuto svolgimento dello Stato autonomico, che tende a promuovere politiche di differenziazione, salvo poi generalizzarle, anche se gradualmente, su tutto il territorio, in una corsa al rilancio che porta le Comunità storiche ad avanzare richieste sempre più consistenti, al fine di sottolineare le loro differenze, e lo Stato a cedere alle pressioni, al fine di scongiurare ogni possibile deriva nazionalista (G. Bognetti, *Il federalismo*, Torino, UTET, 2001, 109).

4. – Il 30 settembre scorso il Parlamento catalano ha approvato il testo per la revisione dello statuto della Comunità, appoggiato non solo dai membri del tripartito che sostiene Pasqual Maragall (Partido Socialista de Catalunya, Esquerra Republicana de Catalunya e Iniciativa per Catalunya Verds), ma anche dai deputati di Centro i Unió. Nonostante la ferma opposizione dei rappresentanti del Partito popolare catalano è stata raggiunta, infatti, la maggioranza qualificata dei due terzi (120 voti su 135), necessaria per l'adozione e la successiva presentazione del documento al Congresso dei deputati.

Le polemiche che hanno accompagnato l'elaborazione della proposta, però, non sembrano essersi sopite. Anzi, dopo il punto fermo raggiunto dal Parlamento catalano, lo scontro sui contenuti sembra essersi riacceso, proiettando il dibattito nella politica nazionale.

Definendo la Catalonia una "nazione" lo statuto stravolge le basi dello Stato autonomico spagnolo, aprendo la strada, secondo le parole dello stesso Maragall, al federalismo. In un'intervista per il canale televisivo Ser, il presidente della Comunità catalana ha dichiarato, infatti, che se nel periodo della *transizione politica* la Spagna ebbe paura di adottare le forme dello Stato federale, ora è tempo di riconoscere le conseguenze che derivano dal riconoscimento della natura plurinazionale della società spagnola. Venticinque anni di storia avrebbero oscurato ciò che al momento di approvare la Costituzione era parso assai chiaro: adesso bisogna «aclamar lo que la Constitución pretendía».

La definizione della natura nazionale della Comunità catalana rappresenterebbe il primo passo per recuperare lo spirito costituente, teso ad introdurre un federalismo asimmetrico capace di tenere insieme i diversi popoli della Spagna ed in grado di valorizzare le differenze, nella convinzione che, come ha dichiarato negli scorsi giorni il portavoce parlamentare del partito ERC di Josep Lluís Carod Rovira, «Cataluña no es como La Rioja».

Il testo presentato alle Corti spagnole utilizza esplicitamente il termine "nazione" in tre punti: nel preambolo, nell'art. 1 e nell'art. 5.

La proposta statutaria si apre affermando preliminarmente che la «nación catalana ha venido construyéndose en el curso del tiempo con las aportaciones de energías de muchas generaciones, de muchas tradiciones y culturas, que han encontrado en ella una tierra de acogida» e continua dichiarando che «más que la memoria, mueven el presente Estatuto la aspiración, el proyecto y el sueño de una Cataluña sin ningún tipo de obstáculos a la libre y plena interdependencia que una nación necesita hoy».

Nel preambolo, infatti, sono richiamati dieci principi sui quali si fonda l'autonomia della Comunità catalana, al fine di ribadire, fra l'altro, che la Catalonia è una nazione (1), la cui *Generalitat*, ristabilita nel 1931, non ha mai cessato di esistere, anche al tempo dell'esilio, grazie alla tenacia del popolo ed alla fedeltà dei suoi dirigenti (2). Si ricorda che i diritti storici riconosciuti hanno permesso alla Catalonia di sviluppare e di

conservare prerogative singolari in merito alla lingua ed alla cultura, ma anche nel diritto civile e nell'organizzazione del territorio (3) e si conclude dichiarando che «España es un Estado plurinacional» (5), attraverso il quale la Comunità catalana partecipa alla Unione europea (10).

L'art. 1 e l'art. 5 confermano la natura "nazionale" della Catalonia, il cui autogoverno «como nación se fundamenta en los derechos históricos del pueblo catalán, en sus instituciones seculares y en la tradición jurídica catalana, que el presente Estatuto incorpora y actualiza al amparo del artículo 2, la disposición transitoria segunda y otras disposiciones de la Constitución, preceptos de los que deriva el reconocimiento de una posición singular de la Generalidad en relación con el derecho civil, la lengua, la educación, la cultura y el sistema institucional en que se organiza la Generalidad».

Nell'insieme è chiaro il tentativo del progetto di statuto di riferirsi alla Catalonia non come ad una espressione geografica della Spagna, ma come ad uno "Stato" che prende parte allo "Stato autonomico" spagnolo (si veda anche l'art. 3 dello statuto). Solo così si comprendono i richiami alla vocazione ed al diritto dei cittadini della Catalonia a determinare liberamente il loro futuro come popolo; al passato istituzionale della terra catalana; alla sua tradizione nazionale; alla sua cultura linguistica, pariordinata, con l'art. 6 del testo, alla lingua castellana; ai simboli comunitari quali la bandiera, l'inno e la festa, cui corrisponde la stessa protezione giuridica dedicata agli altri simboli dello Stato (art. 8); ai diritti sociali e nazionali (art. 54).

Ma, soprattutto, a queste conclusioni sembrano condurre i riferimenti alla partecipazione della Comunità catalana all'Unione europea (Tit. V, cap. II); il sistema di autonomia fiscale proposto (Tit. VI, cap. I e II); l'esaltazione degli organi di governo locale nel loro ruolo di rappresentanza politica e sociale della Comunità; le norme che regolano l'istituzione e le funzioni di organi di collaborazione bilaterale fra lo Stato e la *Generalitat*, oltre che il richiamo alla partecipazione della Catalonia alla nomina dei membri del Tribunale costituzionale e del *Consejo General del Poder Judicial*, oltre che di altri organismi economico sociali come il Banco di Spagna.

L'incompatibilità del testo presentato al Congresso rispetto all'attuale piattaforma costituzionale è evidente. Il nuovo statuto della Catalonia, infatti, non potrà essere approvato dalle Cortes nella versione adottata dal Parlamento della Comunità senza che ciò determini, fra l'altro, la lesione dell'art. 2 della Costituzione del 1978. È per questo che il Partito popolare di Mariano Rajoi ha già chiesto alla maggioranza di voler considerare il documento presentato dalla Catalonia come un progetto di riforma costituzionale e non come un mero atto di revisione statutaria, per la cui approvazione non sarebbe sufficiente la maggioranza assoluta, ma è necessario il voto favorevole dei due terzi delle Camere.

In effetti, al di là degli accordi preelettorali stretti dai socialisti di Zapatero con ERC e ICV e dell'evidente imbarazzo del Governo, difficilmente il Parlamento potrà dar seguito alle rivendicazioni avanzate dai catalani con il nuovo statuto, quanto meno in punto autonomia fiscale, nonché rispetto alle affermazioni di principio sulla natura nazionale della Catalonia.

Allo stato attuale, infatti, non vi sono prospettive per immaginare una trasformazione a breve dello Stato autonomico spagnolo in senso federale.

La riforma del tipo di Stato non è neppure annoverata fra i progetti di revisione costituzionale per cui il Governo avrebbe chiesto parere preventivo al Consiglio di Stato. La stessa revisione del Senato, chiamato a divenire una Camera "più" territoriale, pur costituendo un punto di partenza per un coinvolgimento maggiormente incisivo delle Comunità nella politica centrale, d'altra parte non sembra implicare alcuna modifica a livello istituzionale del ruolo delle Comunità rispetto allo Stato e dunque nessuna modifica in senso federale della Spagna.

Ancora una volta, dunque, è messa alla prova la capacità del testo costituzionale del 1978 di contenere le spinte centrifughe di alcuni gruppi sociali. Ancora una volta si chiede alla Costituzione spagnola di essere all'altezza delle sfide che le sono lanciate.

5. – Uno dei punti di forza del modello autonomico spagnolo avrebbe potuto essere rappresentato dalla sua capacità di introdurre soluzioni di autogoverno *ad hoc*, adatte a soddisfare le esigenze di differenziazione avanzate da alcuni gruppi caratterizzati da una forte identità, nonché a tracciare le basi di una convivenza pacifica come presupposto per la buona riuscita dei processi di costruzione istituzionale degli stati multinazionali.

La teorica distinzione proposta nell'art. 2 CE tra regioni e nazionalità, così come l'accesso graduale alla piena autonomia previsto per le sole Comunità che in passato non avessero goduto di potestà statutaria, data la loro temporaneità e la loro scarsa ripercussione nella pratica, non hanno costituito elementi sufficienti a far riconoscere davvero alle Comunità storiche spagnole un regime di autonomia differenziato in risposta alle rivendicazioni avanzate.

Il sistema a doppia velocità, per il quale la Spagna è tante volte citata, infatti, non era stato pensato per distinguere fra loro le Comunità, ma solo per dilatare nel tempo il processo di decentramento attuato generalmente su tutto il territorio nazionale. Le differenze iniziali erano destinate a perdersi, pressoché tutte, con il passare di pochi anni.

Dei due obiettivi perseguiti dal legislatore costituzionale, decentramento del Paese e riconoscimento di regimi di autonomia a favore dei territori storici, il secondo finì con l'essere sacrificato nella realizzazione del primo. Alla iniziale asimmetria proposta dal costituente spagnolo andò sostituendosi una progressiva omogeneizzazione e generalizzazione dell'autonomia spagnola, sino a dare troppo a chi inizialmente aveva chiesto solo una redistribuzione del potere centrale, poco a chi rivendicava un ruolo di primo ordine nella organizzazione e gestione dell'interesse locale e di quello pubblico dello Stato.

D'altra parte, all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione nessuna delle province della Spagna, neppure quelle che non avevano manifestato alcuna vocazione verso l'autonomia, volle rinunciare a quel *café para todos* che il legislatore costituzionale offriva (A. De Blas Guerrero nel suo *El problema Nacional Español en el inicio de la Transición*, in AA.VV., *Pueblos, Naciones y Estado en la Historia*, Salamanca, Universidad de Salamanca, 1994, 169).

Le parole di Andres De Blas Guerrero (A. De Blas Guerrero, *El problema nacional-regional español en la transición*, in J.F. Tezanos, R. Cotarelo, A. De Blas, *La transición democrática española*, Madrid, 1989, 599 e s.) sono illuminanti nel ricordare come fosse un «lugar común señalar el atrevido paso político de la UCD al generalizar el proceso autonómico al conjunto de España. Resulta evidente que en este paso se reflejaba no solamente la apuesta por un determinado modelo de organización territorial del Estado, sino el intento de disolver los problemas nacionalistas más graves en una reformulación general de la planta estatal. Tiene poco sentido plantearse ahora el acierto o el error de esa decisión. Debe subrayarse, sin embargo, que fue una decisión compartida por el resto de las fuerzas políticas significativas, el PSOE especialmente, y que contó con el apoyo generalizado de las élites políticas del país y amplios sectores de opinión de buena parte de España. Cuestión distinta es la precipitación con que se llevó a cabo el proceso de reajuste. Por de pronto, habrían de surgir comunidades autónomas de difícil justificación (La Rioja, Cantabria), de discutible necesidad (Madrid) o de muy escaso apoyo popular (Castilla-León, Castilla-La Mancha o Extremadura)».

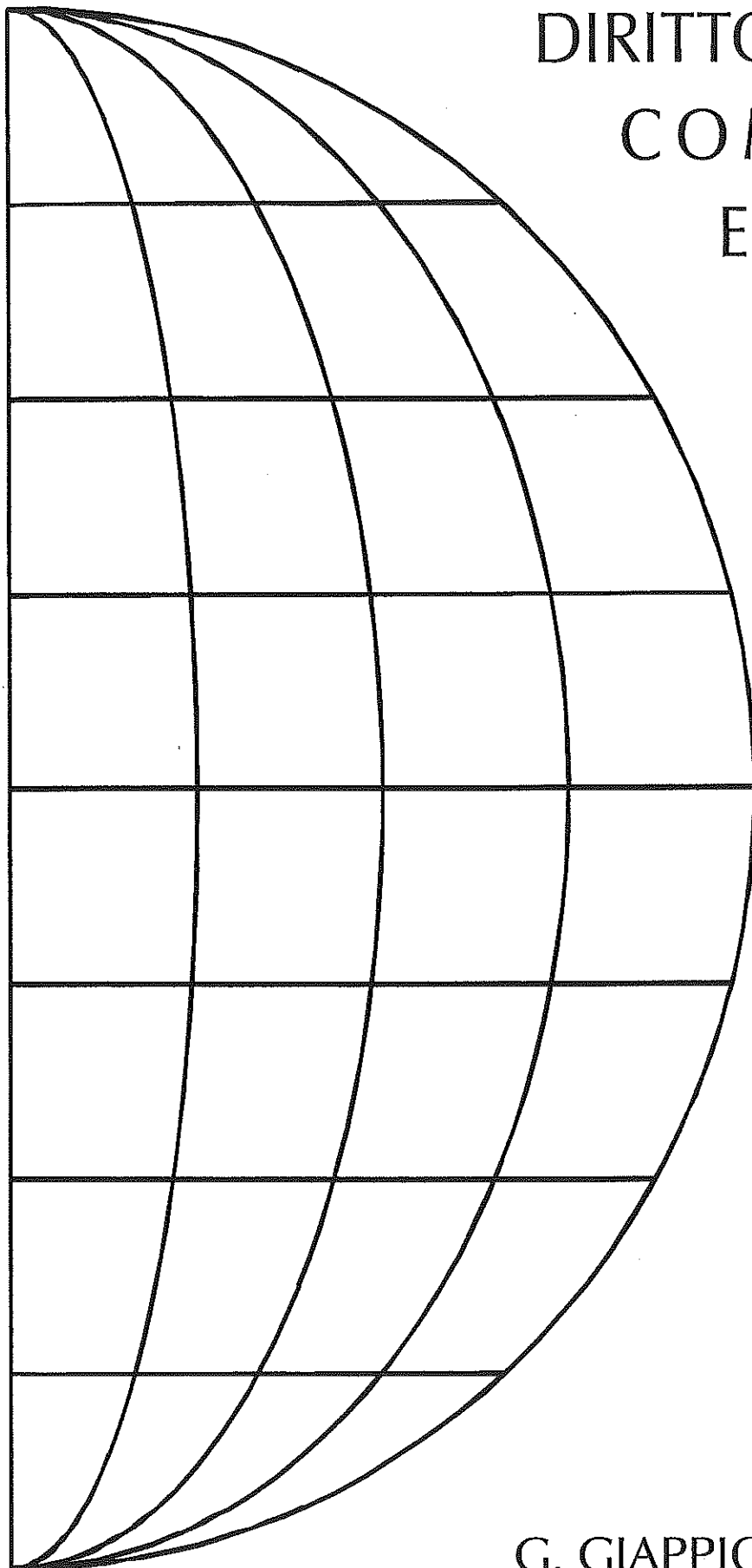
A prescindere da qualsivoglia istanza del corpo sociale, nacquero le Comunità autonome spagnole, la cui categoria generale andò assorbendo quella particolare dei cosiddetti territori storici, le cui rivendicazioni si fecero allora sempre più insistenti, al fine di ottenere, anche con la violenza, quello status differenziato che era stato loro promesso e non riconosciuto.

La scarsa valorizzazione delle nazionalità spagnole che avevano conservato, nonostante quasi mezzo secolo di dittatura, una forte identità ha contribuito ad acuire un conflitto fra il centro e la periferia già aperto da anni, impedendo alle forze nazionaliste moderate di prendere definitivamente il sopravvento sui movimenti estremisti indipendentisti.

I costituenti mostrarono una certa miopia nel non tener conto della distanza che separa un processo di decentramento politico *tout court* dalla più complessa elaborazione di piani di riorganizzazione del territorio con la concessione di regimi di autonomia differenziata. Ritennero, infatti, che pur non essendo possibile ignorare le rivendicazioni di autonomia avanzate dalle Comunità storiche, era possibile comunque neutralizzarle, confondendole in un più allargato processo di riorganizzazione territoriale in cui ciascuna provincia avrebbe potuto reinventare un proprio passato ed una propria identità regionale. Ma come ricorda Herrero Rodriguez de Miñón (*Federalismo asimétrico: el caso español*, in B. Caravita (cur.), *Le Regioni in Europa*, Lugano, Casagrande, 2002, 120), se «l'asimmetria eccessiva può rendere irrealizzabile un sistema autonomistico o federale, la simmetria che va oltre la realtà differenziata di una società concreta non è meno disfunzionale».

Le diverse filosofie sottese ai termini "regione" e "nazionalità" sono andate perdendosi e confondendosi, sino a privare di ogni utilità la distinzione introdotta dal costituente.

A distanza di pochi mesi dalla presentazione al Congresso del testo di riforma dello statuto del Pais Vasco, il dibattito sul concetto di "nazione" che accompagna la riforma dello statuto catalano obbliga nuovamente le Cortes spagnole a confrontarsi con un conflitto, endemicamente latente nel Paese, che non è solo istituzionale, ma anche sociale. Le soluzioni introdotte con la Costituzione del 1978 non sembrano rappresentare più argini sicuri in grado di contenere le spinte locali che mirano alla trasformazione dello Stato autonomico.



DIRITTO PUBBLICO
COMPARATO
ED EUROPEO
2005 – IV

Estratto

G. GIAPPICHELLI EDITORE