

Diritti regionali

Rivista di diritto delle autonomie territoriali

Anno 2016 - Fascicolo I

(Estratto)

Le elezioni catalane del 27 settembre 2015: *one step beyond* (verso l'indipendenza)*?

di Giovanni Poggeschi

(Professore associato di Diritto pubblico comparato, Università del Salento)

(3 ottobre 2015)

* *One step beyond* ("Un passo avanti") fu un brano reso celebre dal gruppo ska britannico Madness, nel 1979. Il nome della *band* è l'opposto della caratteristica che viene riconosciuta ai catalani, il *seny*, il buonsenso. Mi auguro che nei prossimi mesi il buonsenso sia usato da tutti gli attori interessati in questo processo politico e giuridico di portata storica.

Diritti regionali

Rivista di diritto delle autonomie territoriali

Anno 2016 - Fascicolo I

1. I risultati delle elezioni autonome catalane del 27 settembre non hanno dato luogo a sorprese clamorose: hanno vinto di poco gli indipendentisti, con la maggioranza di seggi nel *Parlament*, ma senza la maggioranza dei voti: non è una vittoria di Pirro, ma una vittoria risicata, sarebbe servito vincere con uno scarto di molti punti per garantire una posizione favorevole nella differenza reti in un campionato ancora molto lungo.

Mi sono permesso di usare una metafora calcistica in onore del grande *Barça*, straordinario elemento di orgoglio catalano e strumento semplice di integrazione dei non-catalani nella società nazionale della Catalogna (semplice e gratificante, anche perché il *Barça* vince molto spesso).

Gli indipendentisti hanno dunque vinto nell'assegnazione dei seggi ma non nei voti complessivi: 72, di cui 62 per la coalizione *Junts per el Sì* (Insieme per il sì) e 10 per la *CUP* (Candidatura di unità popolare), corrispondenti a circa il 48% dei voti. La maggioranza assoluta è raggiunta con i 68 seggi. La partecipazione è stata molto alta, con il 77% degli aventi diritto che si è recato alle urne, il che è una spia di quanto l'appuntamento fosse percepito dai catalani e dalle catalane come decisivo.

Alle elezioni del 27 settembre si è presentata per la prima volta una formazione il cui unico (perlomeno prevalente) programma è quello dell'indipendenza: *Junts per el Sì* (Insieme per il sì), un'inedita alleanza di *Esquerra Republicana* (la Sinistra Repubblicana, sempre più repubblicana ed un po' meno di sinistra che nel passato), dalla sua nascita nel 1931 indipendentista, con *Convergència* del Presidente uscente Artur Más, la formazione liberale e moderata da poco chiaramente su questa linea politica, senza *Unió*, il partito di ispirazione cristiana che si è dichiarato contrario all'alleanza con la Sinistra Repubblicana ed ha dunque rotto la pluri-decennale alleanza con i liberali di *Convergència* (e che non ha guadagnato neanche un seggio). Un buon successo, con 25 seggi, lo ha avuto *Ciudadanos*, la cui candidata alla *Generalitat* Inés Arrimadas brilla per grinta e forte presenza nei media; questo partito rappresenta una fetta consistente di catalani moderati che non desiderano l'indipendenza ma che, a differenza del *Partido Popular*, 11 seggi (in grande calo, 8 in meno che nel 2012), guardano alla Catalogna più che a Madrid ed al resto della Spagna. Discreta

Diritti regionali

Rivista di diritto delle autonomie territoriali

Anno 2016 - Fascicolo I

l'affermazione (11 seggi), ma non secondo le aspettative, di *Catalunya sì que es pot* (Catalogna sì che si può), altra inedita alleanza, ma di sinistra, capeggiata da *Podemos*, partito in forte ascesa in tutto lo Stato (che ha vinto alle elezioni municipali di Barcellona, oggi retta da Ana Colau), favorevole al referendum ma non alla Dichiarazione unilaterale di indipendenza, e piuttosto propensa a cercare una soluzione federale o confederale all'interno della Spagna. I fautori più convinti della soluzione federale (se non confederale) sono i socialisti del *PSC*, articolazione catalana del *PSOE*, che escono ridimensionati dal voto ma non con le ossa rotte (lussate sì però, 16 seggi invece dei 20 precedenti).

Se si pensa che *Junts per el Sí* ha sommato ben 9 seggi in meno che nel 2012 rispetto alle sue due componenti, che la *CUP* ne ha invece guadagnati 7, e che i voti di centro-destra si sono in buona parte trasferiti dal *PP* a *Ciudadanos*, si può concludere che vi sono stati sì degli spostamenti di voto, ma interni ai due super-blocchi a favore o meno dell'indipendenza; il Parlamento catalano del 2015 non è più indipendentista di quello uscente. Certamente il ruolo della *CUP* sarà rilevante: la formazione guidata dal giornalista e saggista Antonio Baños propone un catalanismo radicale, legato alla democrazia partecipativa e di prossimità, diverso da quello più classico di *Esquerra Republicana* e da quello di *Convergència*, moderato e decisamente neo-liberista.

Le descritte differenze fra le diverse formazioni indipendentiste sono anche visibili nel rapporto non semplice fra la Sinistra repubblicana di Oriol Junqueras e *Convergència* di Artur Mas, la cui conferma alla presidenza della *Generalitat* non sembra scontata, anche per la netta opposizione della *CUP* (secondo le dichiarazioni post-voto: il mio pronostico è che il prossimo presidente della *Generalitat* sarà di *Esquerra Republicana*) e l'immagine del partito che fu del catalanismo moderato è stata forse un po' intaccata dal grave scandalo di corruzione che ha colpito il suo storico leader Jordi Pujol, il presidente della *Generalitat* dal 1980 al 2003. che ha contribuito grandemente all'edificazione dell'autonomia catalana.

2. Si sa che la Catalogna non è una semplice articolazione territoriale dello Stato spagnolo, una delle 17 Comunità autonome: è una nazione, con la sua storia, il suo diritto speciale, la sua

Diritti regionali

Rivista di diritto delle autonomie territoriali

Anno 2016 - Fascicolo I

lingua, la sua identità secolare, che ha sempre vissuto un rapporto complesso con il resto della Spagna, talvolta problematico, talvolta armonioso. Lo Stato delle autonomie spagnolo, sorto insieme alla democrazia nel 1978, è stato per lungo tempo l'*encaje* (incastro) ideale per coniugare il diritto alla differenza catalana (e delle altre nazionalità della Spagna, *in primis* quella basca) e le esigenze di unità della Spagna, che è divenuta in questi decenni uno Stato più prospero, libero e moderno, anche grazie all'autonomia di cui le Comunità autonome hanno goduto.

Ma il modello regionale in Spagna è oggi in discussione, soprattutto a causa della “questione catalana” (insomma, riprendendo le riflessioni dei saggi di Roberto Bin e di Annamaria Poggi apparsi di recente su questa rivista, il regionalismo non è in crisi solo in Italia). I limiti del regionalismo spagnolo, che da qualche anno appaiono sempre più evidenti ed insostenibili, hanno certamente una base politica, vale a dire innanzitutto una discordanza di vedute sulle scelte future dei vari attori, fra chi vuole mantenere lo status quo, aumentare i tratti federali od invece rafforzare il ruolo dello Stato centrale, e come *extrema ratio* chi desidera uscire dallo Stato spagnolo. Vi sono però degli aspetti giuridici (non scrivo puramente giuridici perché in un ambito come quello ivi trattato è difficile scindere del tutto gli aspetti politici da quelli giuridici) che sono fondamentali e non aiutano a rendere chiara la situazione attuale e le prospettive future. Un tema, da tempo oggetto dell'attenzione della dottrina, è quello della mancanza di uno spirito ed ancor più di tecniche cooperative all'interno dell'*Estado autonómico*, che si traduce nel disdicevole *bilateralismo*. È lampante però che la maggiore minaccia allo Stato regionale spagnolo è costituita dalla Catalogna.

Da qualche anno l'opzione indipendentista in Catalogna è divenuta molto più esplicita e la strada verso uno Stato sovrano sembra percorribile: le manifestazioni massicce delle ultime *Diades* (la *Diada* è la festa nazionale catalana che si svolge l'11 settembre) testimoniano un desiderio di indipendenza che la crisi economica sembra rafforzare invece di indebolire.

Il “malessere” catalano si acuì all'indomani della sentenza del Tribunale costituzionale spagnolo del 28 giugno 2010, che diminuì l'autonomia catalana prevista dall'ambizioso (e molto lungo) Statuto del 2006, riducendola ad “autonomia controllata”, scardinando l'audace costruzione della “blindatura competenziale” (il cui massimo promotore è Carles Viver i Pi-Sunyer, ex giudice

Diritti regionali

Rivista di diritto delle autonomie territoriali

Anno 2016 - Fascicolo I

costituzionale e direttore dell'*Institut d'Estudis Autonòmics*, il *think tank* della *Generalitat*). La formazione del Presidente Artur Más, *CiU* (*Convergència i Unió*), tornata al potere della *Generalitat* (il governo catalano) nel novembre 2010, dopo alcuni anni di governo delle sinistre (socialista, verdi e repubblicani catalani), mostrò di optare esplicitamente per un “diritto a decidere” dei catalani: in teoria un diritto ad esprimere la propria opinione sul futuro *status* della Catalogna, nei desideri dei promotori di esso corrispondente piuttosto alla scelta dell'indipendenza da Madrid.

La consultazione popolare è lecita politicamente, ma non giuridicamente: come è consueto in tutti gli Stati del mondo (con eccezioni molto più teoriche che pratiche, come quella prevista dalla Costituzione dell'Etiopia) la secessione di una porzione del Paese è illegale: la Costituzione della Spagna stabilisce all'art. 2 la sua indivisibilità ed indissolubilità. Semplificando, il conflitto è fra il principio democratico e quello della prevalenza della Costituzione. Che poi il primo sia fatto valere solo con un referendum, con una lettura semplicistica del principio maggioritario, ed il secondo con una ostinata chiusura al dialogo (come ha fatto il governo di Mariano Rajoy: la parola d'ordine è che la richiesta catalana è “*illegal*”), dà la misura di quanto le posizioni siano distanti e difficilmente conciliabili: un vero e proprio dialogo fra sordi.

Uno dei non pochi momenti di svolta del processo independentista si è prodotto lo scorso 9 novembre 2014, quando i cittadini catalani si sono espressi sul “diritto a decidere” in una consultazione informale, con ampia vittoria dei favorevoli all'indipendenza (ma con una partecipazione ben più ridotta di quella delle recenti elezioni). Il governo aveva vietato la consultazione referendaria ufficiale, basandosi anche su una sentenza del Tribunale costituzionale del marzo 2014, che conteneva però un piccolo spiraglio per il “diritto a decidere”, in quanto espressione di una aspirazione politica che deve essere però fatta valere attraverso un processo rispettoso della legalità costituzionale. Il Tribunale costituzionale ricorda dunque nella citata sentenza che “nel quadro di una Costituzione una Comunità autonoma non può unilateralmente convocare un referendum di autodeterminazione per decidere sul suo fare parte della Spagna”, ma ammette “una interpretazione costituzionale” del “diritto a decidere”, inteso come “un'aspirazione politica alla quale si arriva mediante un processo rispettoso della legalità costituzionale,

Diritti regionali

Rivista di diritto delle autonomie territoriali

Anno 2016 - Fascicolo I

relativamente ai principi di “legittimità democratica”, “pluralismo” e “legalità”, espressamente proclamati nella Dichiarazione di sovranità del Parlamento di Catalogna del 23 gennaio 2013, oggetto dell’impugnazione da parte del governo spagnolo che ha portato alla citata sentenza.

Più drastica è una sentenza dello stesso Tribunale costituzionale del giugno 2015, che dichiara incostituzionali le attuazioni relative alla consultazione popolare del 9 novembre 2014.

Queste decisioni, ma soprattutto il fermo rifiuto del governo di Rajoy a concedere la possibilità di un referendum, al contrario di quanto avvenuto l’anno scorso in Scozia (dove il referendum del settembre 2014 ha dato ragione, anche se di poco, a chi vuole restare entro l’Unione), non fanno altro che rafforzare ed estendere il sentimento secessionista in Catalogna. Anche l’accusa fatta a Artur Mas di uso illegale di fondi pubblici, nel caso di specie per organizzare la *consulta* del 9 novembre 2014, il quale dovrà comparire il 15 ottobre davanti al Tribunale Superiore di Giustizia della Catalogna, non contribuisce a rasserenare un clima parecchio teso (“*crispado*” in castigliano). Un ulteriore fatto preoccupante, e giuridicamente molto discutibile, è il recente progetto di riforma del governo della legge sul Tribunale costituzionale in modo da permettere a questo di sanzionare il mancato rispetto delle sue decisioni, in casi estremi con la destituzione di chi si è reso colpevole di tale inadempienza: è lecito supporre che il progetto di legge sia stato scritto con la fotografia sulla scrivania di Artur Más, ma riguarda tutte le alte cariche ed anche il Presidente del governo.

Alla luce del risultato delle elezioni catalane del 27 settembre, il processo verso uno *status* della Catalogna differente da quello odierno non si potrà fermare. Ma per ora sembra poco opportuna, per la mancanza di una “chiara maggioranza” (per usare la terminologia del caso più noto su una situazione simile, quello della sentenza sul Québec del 1998 della Corte suprema del Canada), la “Dichiarazione unilaterale d’indipendenza” da parte del Parlamento catalano. Questa sarebbe l’opzione alternativa al referendum, un modo per arrivare a ciò che è stato impedito di raggiungere per mezzo di esso, almeno secondo la strategia degli indipendentisti.

Se non potrà crearsi subito un nuovo Stato, esito per ora (sottolineo per ora) piuttosto evidente per i descritti motivi politici (e soprattutto numerici) si potrà riconoscere alla Catalogna un

Diritti regionali

Rivista di diritto delle autonomie territoriali

Anno 2016 - Fascicolo I

trattamento differenziato, per venire incontro alle sue legittime rivendicazioni. Uno Stato federale asimmetrico potrebbe essere la soluzione, anche se per una proposta del genere forse si è già in ritardo. Alcune concessioni in materia fiscale potrebbero essere il prossimo timido passo compiuto dal governo spagnolo per smorzare gli aneliti indipendentisti della Catalogna.

3. Il catalanismo è stato il motore del regionalismo spagnolo. Anche se oggi esso appare in crisi, esso è stato un fenomeno di enorme importanza, che è coinciso con la democratizzazione del paese e la sua crescita economica, favorendo entrambe. Oggi la crisi catalana (crisi soprattutto per Madrid) potrebbe essere l'occasione per compiere una coraggiosa revisione costituzionale in senso federale, con un *trato diferenciado* dato alle nazionalità dotate, appunto, di fatti differenziali.

L'enfasi data all'*hecho diferencial*, secondo lo storico Ricardo García Carcel, caratterizza l'identità catalana, che si è secondo lui forgiata più sul concetto di contrapposizione che su quello di somiglianza; è questo un atteggiamento difensivo di tutte le culture nazionali minoritarie, e serve a legittimare le rivendicazioni di un trattamento speciale. Anche il prestigioso costituzionalista Santiago Muñoz Machado si è espresso nel recente libro *Cataluña y las demás Españas*, con toni polemici a proposito delle rivendicazioni catalane, sostenendo che, lungi dall'essere stata la Catalogna oggetto di discriminazione nel passato, in realtà è stata economicamente privilegiata, specialmente nella seconda metà del diciannovesimo secolo, epoca in cui al progresso economico ed imprenditoriale catalano si affianca un nazionalismo catalano prima culturale poi politico (anche se non separatista, ma piuttosto federalista, secondo il pensiero di Almirall e Pi Margall).

La Catalogna forse non ha sofferto tanto storicamente sul piano economico, ma è senz'altro vero, invece, che la sua lingua è stata a lungo, ed in certi periodi più che in altri, sottoposta a repressione (Ferrer i Gironés), trovando solo con la Costituzione la base per sviluppare uno dei sistemi di diritti linguistici al mondo più maturi in una realtà sub-statale (Milian Massana, Vernet Llobet, Poggeschi).

Le citate opere denotano una sottovalutazione del sentimento catalano: anche l'articolo dello scrittore Julio Llamazares apparso su *El País* del 21 settembre ironizza pesantemente sulle

Diritti regionali

Rivista di diritto delle autonomie territoriali

Anno 2016 - Fascicolo I

rivendicazioni catalane, con le seguenti parole: “dato che, d’altro canto, io non mi sento spagnolo (mi sento allegro o triste, attivo o stanco, malinconico o felice a seconda dei giorni, ma mai spagnolo; neanche francese né belga, per quel che ne so) né mi identifico con nessuna nazionalità storica ..., ho deciso di rendermi indipendente e restare con i soldi delle mie tasse per amministrarli come io desidero, come vogliono i catalani. Se questi possono farlo, perché non io?”.

Le parole di Llamazares, che non è unico fra gli intellettuali non catalani ad esprimere scetticismo, anche piuttosto dispregiativo (lo ha fatto uno scrittore ben più grande di lui, il premio Nobel peruviano Mario Vargas Llosa), verso le opzioni indipendentiste catalane, dimostrano che chi non appartiene ad una minoranza spesso esercita un nazionalismo inconsapevole (Kymlicka), che si esprime senza l’oppressione, anche solo psicologica, della nazione dominante. Llamazares coglie però anche un punto fondamentale: quello fiscale. È francamente difficile sostenere che i catalani oggi sono oppressi e discriminati: molti di loro si sentono semplicemente poco riconosciuti all’interno della Spagna retta dalla Costituzione del 1978, che è quella, storicamente, che più ha le dato libertà di espressione da sempre. E la frustrazione fiscale è un elemento fondamentale del catalanismo (pur essendo l’economia catalana legata a Madrid e molto forte, pur con gli ovvi problemi di oggi), e ritengo che è su di essa che il governo di Madrid potrà aprire per garantire ancora (perlomeno per qualche tempo) l’appartenenza della Catalogna alla Spagna.

Dal loro canto, molti intellettuali catalani esprimono posizioni antitetiche a quelle espresse dagli autori appena citati. Negli ultimi anni si è anche assistito ad una proliferazione di opere giuridiche e politologiche dottrinali, ed anche di *dossier* istituzionali che sembrano preparare le istituzioni catalane ad affrontare le sfide dell’indipendenza già preparate. Molto importanti in questo senso sono i rapporti del “*Consell Assesor de Transició nacional*”, un organismo facente capo alla *Generalitat* incaricato di preparare le basi giuridiche dello Stato indipendente.

Un documento fondamentale è quello dello IEA del 13 marzo 2013, il cui contenuto è in parte lo stesso, arricchito, dall’*Informe* numero 1 del “*Consell Assesor de Transició nacional*” (d’ora in poi *CNT*), del 25 luglio 2013. Nell’*informe* dello IEA del marzo 2013, che indica cinque procedimenti legali per la consultazione popolare, si insiste molto sul principio democratico, criterio

Diritti regionali

Rivista di diritto delle autonomie territoriali

Anno 2016 - Fascicolo I

fondante per legittimare il diritto a decidere, e dunque, per un passaggio quantitativamente rilevante ma qualitativamente non tanto, per la legittimazione di una sovranità catalana, sia in una situazione (con)federale sia come Stato pienamente indipendente.

Nel documento dello IEA si fa proprio riferimento congiuntamente al principio dello Stato di diritto ed al principio democratico. Dal primo deriva “come prima conseguenza quella di obbligare a realizzare la consultazione per mezzo di qualcuno dei procedimenti previsti legalmente ed interpretare i precetti che regolano questi procedimenti d’accordo con le regole della dogmatica giuridica...”: Il secondo, “nel caso qui analizzato, acquisisce un rilievo straordinario quale criterio d’interpretazione ... ed obbliga a selezionare, interpretare ed applicare i precetti che regolano i procedimenti di consultazione nella maniera che permetta di dare, rispettando le regole della dogmatica giuridica, la maggiore espansione possibile al diritto costituzionale alla partecipazione politica dei cittadini dell’articolo 23 della Costituzione, compreso il versante del diritto alla partecipazione diretta per mezzo delle consultazioni popolari”.

Molta della dottrina catalana insiste, anche non esplicitamente, sulla coincidenza fra principio democratico e principio maggioritario, da esprimersi in un referendum. Osservo fra l’altro come sia proprio una minoranza come quella catalana ad insistere sul principio maggioritario: non è un gioco di parole od una mia trovata polemica, è solo la dimostrazione che i catalanisti non desiderano i diritti minoritari, ma il riconoscimento del loro status. Questo può avvenire entro l’*Estado autonómico*, dove a livello regionale la minoranza è maggioranza. Ma il raggiungimento della maggioranza a livello territoriale della Catalogna è vista per garantire un diritto a decidere che è non solo il rovesciamento fra maggioranza e minoranza, ma come requisito per il diritto di auto-determinazione. Parlo di maggioranze e minoranze pur sapendo che nella Costituzione spagnola non viene usato il termine di minoranza, ma quello di nazionalità (e di regioni, secondo il dettato aperto e non definito a priori dell’art. 2).

Democrazia è dunque in pratica democrazia diretta per lo IEA, se è vero, come recita il suo parere del marzo 2013 (p. 10), che “L’applicazione del principio democratico, proclamato come abbiamo ricordato nel primo articolo della Costituzione, non sembra si possa svuotare di contenuto

Diritti regionali

Rivista di diritto delle autonomie territoriali

Anno 2016 - Fascicolo I

in rapporto ai meccanismi di democrazia diretta previsti legalmente, adducendo l'argomento sempre debole della volontà dei costituenti od il ricorso ad interpretazioni sistematiche costituite a partire dal processo costituente".

Un *informe* molto rilevante del *CNT* è quello del 14 aprile 2014 su "I percorsi d'integrazione della Catalogna nell'Unione europea". Ivi si tocca uno dei punti più delicati: la Catalogna indipendente potrebbe rimanere parte della UE oppure sarebbe costretta ad uscire da essa e dunque a dover cominciare da capo il percorso per la *membership* come un qualsiasi paese candidato? Le autorità della UE (ed anche Angela Merkel, il cui parere è piuttosto pesante...) hanno chiaramente negato che la Catalogna possa restare automaticamente all'interno della UE una volta formatasi come nuovo Stato. L'*informe* del *CNT* è più possibilista, indicando strade alternative all'uscita dalla UE. Dopo avere indicato i quattro scenari possibili, che consistono nella permanenza automatica nella UE, nella adesione *ad hoc*, nell'adesione ordinaria ed infine nell'esclusione, si propongono strade differenti, come quella dell'adesione allo spazio Schengen al di fuori della UE o la conclusione di accordi di libero commercio o doganali con paesi terzi.

Anche se alla luce delle attuali regole alcune delle soluzioni indicate appaiono un po' forzate (ad esempio quando si indica che dell'art. 4. TUE, relativo ai principi d'identità nazionale e d'integrità territoriale, si sostiene che "questa disposizione non proibisce nessun processo di secessione interna in uno Stato membro, ma si limita a stabilire l'impegno dell'Unione a mantenere uno status di neutralità rispetto ai problemi relativi all'integrità territoriali degli Stati membri, trattandosi di un ambito rispetto al quale si riconosce la competenza esclusiva"), è innegabile che innanzitutto il processo di adesione della Catalogna potrebbe essere veloce (soluzione simile alla seconda ipotesi indicata nel parere del *CNT*), fermo restando che essa continui ad avere istituzioni democratiche ispirate al primato della legge. Un punto delicato potrebbe essere in tal caso quello del trattamento della lingua castigliana: ufficiale accanto al catalano come oggi o con uno status attenuato se non in pratica inesistente a livello ufficiale, come è il russo nei Paesi Baltici dopo l'indipendenza di questi? Inoltre, appare francamente molto difficile immaginare una Catalogna esclusa dalla moneta unica e soprattutto dai doveri derivanti dall'adesione a varie Convenzioni del

Diritti regionali

Rivista di diritto delle autonomie territoriali

Anno 2016 - Fascicolo I

Consiglio d'Europa (e di altri organismi internazionali), *in primis* la CEDU, se non per un tempo molto breve necessario ad organizzare la nuova *partnership*. Un paese a forte impronta europeista e di certa proiezione internazionale come la Catalogna non dovrebbe comunque rimanere isolato per le scelte dei suoi cittadini sul suo status giuridico.

4. La questione catalana è intrecciata ovviamente con quella spagnola, al punto che molto importante apparirà il risultato delle elezioni generali, anticipate a dicembre, sembra il 20, in una inconsueta data pre-natalizia che non indica il massimo della serenità di Madrid riguardo alle scelte future. Se dovesse imporsi il PSOE del nuovo segretario Pedro Sanchez, magari appoggiato da Podemos, e con in partiti catalanisti non contrari, si potrebbe ipotizzare un tentativo di procedere ad una revisione costituzionale che scioglia il nodo della Catalogna, attribuendo ad essa uno status differenziato. La Costituzione del 1978 fu strumento perfetto all'epoca per appagare le rivendicazioni catalane e basche ed allo stesso tempo modernizzare e democratizzare attraverso il decentramento territoriale la società spagnola (curioso che *apagar* in spagnolo significhi spegnere curiose, minime ma importanti, differenze semantiche della stessa parola latina *pacare*, radice di *pax*!). Come già scritto in precedenza, temo che sia tardi oggi per compiere una revisione costituzionale del genere. Il clima è meno favorevole, le posizioni fra Madrid e Barcellona si sono irrigidite. Se poi dovesse prevalere il Partito popolare (che ha gestito malissimo la questione catalana ma che qualche risultato in politica economica lo ha conseguito), l'opzione della revisione costituzionale sarebbe molto difficile da praticare. Prevedo comunque un periodo di importanti concessioni in materia fiscale alla Catalogna, per calmare le ansie nazionaliste, che però non saranno facilmente placate: ritengo che il processo verso l'indipendenza sia qualcosa di inarrestabile. Non dico che questo sia un bene od un male, ma mi sento di fare previsioni, anche se sarò da alcuni tacciato di imprudenza: io non credo che il compito del giurista sia solo quello di registrare l'esistente, ma anche di prevedere gli scenari politici possibili, che ovviamente si intrecciano con le tecniche giuridiche corrispondenti alle scelte politiche compiute. A lungo termine prevedo che vi sarà o una Catalogna indipendente, od una Spagna dualista, come, *mutatis mutandis*,

Diritti regionali

Rivista di diritto delle autonomie territoriali

Anno 2016 - Fascicolo I

il Belgio. La soluzione federale sarebbe la più saggia, la più facile dal punto di vista giuridico (come indica Anna Mastromarino in un recente saggio apparso su csfederalismo.it, ed in Catalogna e Spagna tanti autori, fra i quali Aja e Tornos Más), sia essa ispirata a simmetria od asimmetria: ma, ripeto, oggi è probabilmente troppo tardi per proporre agli indipendentisti catalani una soluzione del genere. Sull'altro versante, la possibilità di ampie concessioni fiscali a costituzione invariata porterebbe ad una situazione di asimmetria *de facto* difficile da gestire. Quello che è certo è che l'ordinamento spagnolo terrà impegnati nelle loro analisi giuristi e politologi di diverse provenienze.

Quanto avviene in Catalogna interessa tutta l'Europa (se non il mondo, dove decine sono le situazioni di rivendicazione nazionalista, tutte diverse l'una dall'altra, bisogna rifuggire da semplicistici accostamenti), che fatica (o proprio non ha interesse) a trovare posizioni comuni sul tema delle rivendicazioni nazionaliste, anche se con un minimo denominatore, che potrebbe essere quello di permettere la secessione di una porzione di Stato solo a determinate condizioni di rispetto di procedure democratiche e di protezione delle minoranze (applicato alla Catalogna: lasciare l'ufficialità della lingua castigliana oltre al catalano e permettere la doppia cittadinanza catalana e spagnola, anche se questo rischia di comportare storture, come quella di una fetta della popolazione che determina attraverso i diritti elettorali i destini di uno Stato dove non vive).

Che l'Europa abbia problemi nel trovare regole condivise non stupisce: lo ha fatto faticosamente, e non all'unanimità, per una crisi epocale come quella dei migranti, vi è da dubitare che lo faccia per una questione ritenuta marginale come quella dei nazionalismi periferici. A torto le vicende dei nazionalismi vengono tralasciate, perché la democrazia europea, fondata su valori di pace e democrazia, non può ignorare sia le legittime aspirazioni degli Stati a vedere garantita la loro integrità territoriale, ma neanche i desideri dei popoli e degli uomini e delle donne che in essi vivono. Ricordando comunque che oggi più che mai indipendenza fa rima con interdipendenza (lo scrive benissimo il giurista scozzese Neil Walker), e questo vale ancor di più nello spazio giuridico europeo. Non esistono isole istituzionali.